

**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**SEMINARIO:**

DERECHO PENAL

**TÍTULO:**

CONSIDERACIONES SOCIO-JURÍDICAS DEL DELITO DE DESPOJO  
CONTEMPLADO EN LOS ARTÍCULOS 237 Y 238 DEL CÓDIGO PENAL PARA  
EL DISTRITO FEDERAL.

**TESISTA:**

CARLOS ASCARY MACIAS DE LA LLAVE

**ASESOR:**

LIC. JUAN MANUEL SÁNCHEZ MACIAS

**MÉXICO, D.F., 2006.**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

# ÍNDICE

PÁGINA

## INTRODUCCIÓN

---

	12
--	----

## CAPÍTULO I

### “RESEÑA HISTÓRICA DEL DELITO DE DESPOJO”

---

	18
1. ANTECEDENTES INTERNACIONALES	19
1.1 DERECHO ROMANO	19
1.2 DERECHO ESPAÑOL	26
2. ANTECEDENTES NACIONALES	30
2.1 DERECHO AZTECA	30
2.2 DERECHO COLONIAL	33
2.3 CÓDIGO PENAL DE 1871	37
2.4 CÓDIGO PENAL DE 1929	40
2.5 CÓDIGO PENAL DE 1931	43
2.6 LEGISLACIÓN VIGENTE	45

**CAPÍTULO II****“NATURALEZA JURÍDICA Y CONCEPTOS APLICABLES AL DELITO  
DE DESPOJO”**

	<b>56</b>
1. NATURALEZA JURÍDICA	<b>57</b>
2. CONCEPTOS	<b>61</b>
2.1 DESPOJAR	<b>61</b>
2.2 DESPOJO	<b>61</b>
2.3 DESPOSESIÓN	<b>63</b>
2.4 USUCAPIÓN	<b>65</b>
2.5 EXPROPIACIÓN	<b>67</b>
2.6 PROPIEDAD	<b>72</b>
2.7 POSESIÓN	<b>74</b>
2.8 PROPIA AUTORIDAD	<b>78</b>
2.9 VIOLENCIA	<b>79</b>
2.9.1 FÍSICA	<b>80</b>
2.9.2 MORAL	<b>80</b>
2.10 ENGAÑAR	<b>81</b>
2.11 FURTIVIDAD	<b>81</b>
2.12 OCUPAR	<b>83</b>
2.13 INMUEBLE	<b>84</b>

2.14 AJENO	86
2.15 USAR	86
2.16 DERECHO REAL	87
2.17 LESIONAR	90
2.18 DERECHOS LEGÍTIMOS DEL OCUPANTE	91
2.19 AGUAS	91
2.20 PATRIMONIO	92

### **CAPÍTULO III**

#### **“ACTOS JURÍDICOS POR VIRTUD DE LOS CUALES SE TRANSMITE LA POSESIÓN DE BIENES INMUEBLES”**

	95
INTRODUCCIÓN	96
1. ARRENDAMIENTO	97
1.1 ESPECIES	97
1.2 DEFINICIÓN	97
1.3 CARACTERÍSTICAS	97
1.4 CLASIFICACIÓN	98
1.5 SUJETOS O PARTES	99
1.6 ELEMENTOS	99

1.6.1	EXISTENCIA	100
1.6.2	VALIDEZ	100
1.7	OBLIGACIONES DE LAS PARTES	102
1.7.1	OBLIGACIONES DEL ARRENDADOR	103
1.7.2	OBLIGACIONES DEL ARRENDATARIO	105
1.8	FORMAS Y CAUSAS DE TERMINACIÓN	106
1.9	SUBARRENDAMIENTO	107
1.10	TÁCITA RECONDUCCIÓN O RECONDUCCIÓN TÁCITA	108
2.	HABITACIÓN	108
2.1	DEFINICIÓN	109
2.2	CARACTERÍSTICAS	110
2.3	SUJETOS O PARTES	111
2.4	BIENES SUSCEPTIBLES DE HABITACIÓN	111
3.	USO	111
3.1	DEFINICIÓN	112
3.2	CARACTERÍSTICAS	113
3.3	SUJETOS O PARTES	114
3.4	BIENES SUSCEPTIBLES DE USO	114
4.	USUFRUCTO	114
4.1	DEFINICIÓN	114
4.2	CARACTERÍSTICAS	115
4.3	SUJETOS O PARTES	117

4.4 BIENES SUSCEPTIBLES DE USUFRUCTO _____	117
4.5 FORMAS DE CONSTITUCIÓN DEL USUFRUCTO _____	117
4.6 CLASIFICACIÓN DEL USUFRUCTO _____	118
4.7 CAPACIDAD PARA DAR Y RECIBIR EN USUFRUCTO _____	120
4.8 DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PARTES _____	121
4.8.1 DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL NUDO PROPIETARIO ____	121
4.8.1.1 DERECHOS _____	121
4.8.1.2 OBLIGACIONES _____	122
4.8.2 DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL USUFRUCTUARIO ____	123
4.8.2.1 DERECHOS _____	123
4.8.2.2 OBLIGACIONES _____	125
4.9 FORMAS Y CAUSAS DE EXTINCIÓN _____	126
4.10 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS CON EL USO Y LA HABITACIÓN ____	128
4.10.1 SEMEJANZAS _____	128
4.10.2 DIFERENCIAS _____	128
4.11 DIFERENCIAS CON EL ARRENDAMIENTO _____	129
5. DEPÓSITO _____	130
5.1 ESPECIES _____	130
5.2 DEFINICIÓN _____	130
5.3 CARACTERÍSTICAS _____	130
5.4 CLASIFICACIÓN _____	131
5.5 SUJETOS O PARTES _____	132

5.6	ELEMENTOS	132
5.6.1	EXISTENCIA	132
5.6.2	VALIDEZ	133
5.7	OBLIGACIONES DE LAS PARTES	134
5.7.1	OBLIGACIONES DEL DEPOSITANTE	134
5.7.2	OBLIGACIONES DEL DEPOSITARIO	134
5.8	FORMAS Y CAUSAS DE TERMINACIÓN	136
6.	COMODATO	137
6.1	ESPECIES	137
6.2	DEFINICIÓN	138
6.3	CARACTERÍSTICAS	138
6.4	CLASIFICACIÓN	139
6.5	SUJETOS O PARTES	140
6.6	ELEMENTOS	140
6.6.1	EXISTENCIA	140
6.6.2	VALIDEZ	141
6.7	OBLIGACIONES DE LAS PARTES	142
6.7.1	OBLIGACIONES DEL COMODANTE	142
6.7.2	OBLIGACIONES DEL COMODATARIO	142
6.8	FORMAS Y CAUSAS DE TERMINACIÓN	144



**CAPÍTULO IV****“ESTUDIO SUSTANCIAL DEL DELITO DE DESPOJO”**

_____	<b>146</b>
1. FUNDAMENTO LEGAL _____	<b>147</b>
2. CONDUCTA _____	<b>148</b>
2.1 ASPECTO POSITIVO _____	<b>148</b>
2.1.1 CARÁCTER _____	<b>148</b>
2.1.2 SUJETOS _____	<b>150</b>
2.1.2.1 ACTIVO _____	<b>150</b>
2.1.2.2 PASIVO _____	<b>150</b>
2.1.3 OBJETOS _____	<b>150</b>
2.1.3.1 MATERIAL _____	<b>150</b>
2.1.3.2 JURÍDICO _____	<b>153</b>
2.1.4 RESULTADO _____	<b>154</b>
2.1.5 NEXO CAUSAL _____	<b>154</b>
2.1.6 FORMAS Y MEDIOS DE EJECUCIÓN DE LA CONDUCTA _____	<b>155</b>
2.1.7 TEMPORALIDAD DE LA CONDUCTA _____	<b>157</b>
2.1.8 ESPACIALIDAD DE LA CONDUCTA _____	<b>157</b>
2.2 ASPECTO NEGATIVO _____	<b>158</b>
2.1.1 AUSENCIA DE CONDUCTA _____	<b>158</b>

3	TIPICIDAD	159
3.1	CLASIFICACIÓN DEL TIPO	159
3.2	ASPECTO POSITIVO	167
3.3	ASPECTO NEGATIVO (ATIPICIDAD)	168
4	ANTI JURIDICIDAD	170
4.1	ASPECTO POSITIVO	170
4.2	ASPECTO NEGATIVO	171
4.2.1	CAUSAS DE JUSTIFICACIÓN	171
5	IMPUTABILIDAD	173
5.1	ASPECTO POSITIVO	173
5.2	ASPECTO NEGATIVO	174
5.2.1	INIMPUTABILIDAD	174
5.2.1.1	CAUSAS DE INIMPUTABILIDAD	175
5.2.2	ACCIONES LIBRES EN SU CAUSA	176
6	CULPABILIDAD	177
6.1	ASPECTO POSITIVO	177
6.1.1	FORMAS DE LA CULPABILIDAD	178
6.2	ASPECTO NEGATIVO	178
6.2.1	INCULPABILIDAD	178
6.2.2	CAUSAS DE INCULPABILIDAD	179
7	CONDICIONALIDAD OBJETIVA	180
7.1	ASPECTO POSITIVO	180

7.2	ASPECTO NEGATIVO (AUSENCIA DE CONDICIONES OBJETIVAS DE PUNIBILIDAD)	181
8	PUNIBILIDAD	181
8.1	ASPECTO POSITIVO	181
8.1.1	AGRAVANTES	181
8.1.2	ATENUANTES	183
8.1.3	PUNIBILIDAD DE LA TENTATIVA	184
8.1.4	PUNIBILIDAD EN CASO DE CONCURSO DE DELITOS	184
8.2	ASPECTO NEGATIVO (EXCUSAS ABSOLUTORIAS)	185
8.3	PRSCRIPCIÓN DE LA PUNIBILIDAD	186
9	ASPECTOS COLATERALES AL DELITO	187
9.1	DESARROLLO O CAMINO DEL DELITO (ITER CRIMINIS)	187
9.2	CONCURSO DE DELITOS	189
9.3	PARTICIPACIÓN	191

## **CAPÍTULO V**

### **“CONSIDERACIONES SOCIO-JURÍDICAS DEL DELITO DE DESPOJO”**

		194
1.	LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA VIVIENDA EN MÉXICO	195
2.	VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE GOBIERNO	211

2.1	INTRODUCCIÓN	211
2.2	PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2001-2006	211
2.2.1	NATURALEZA	211
2.2.2	VENTAJAS	212
2.2.3	DESVENTAJAS	215
3.	EL PROBLEMA DEL PARACAIDISMO	217
3.1	NOCIÓN DEL TÉRMINO “PARACAIDISMO”	217
3.2	CAUSAS QUE LO ORIGINAN	219
3.3	CONSECUENCIAS	220

## **CONCLUSIONES**

---

223

## **PROPUESTA**

---

229

## **ANEXO**

“PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2001-2006”.

---

236

## **BIBLIOGRAFÍA**

---

312

# **INTRODUCCIÓN**

En el largo devenir de la raza humana, han existido, existen y existirán tres necesidades básicas o esenciales, que dicho elemento humano no puede, ni deberá dejar de satisfacer, es decir, en un entorno tan cambiante como lo es el mundo actual, el ser humano se ha visto en la imperiosa necesidad de satisfacer las necesidades de alimento, vestimenta y hogar. Sin embargo, surge la cuestión de saber cómo satisfacer dichas necesidades.

La población en general, a través de sus patrimonios ha encontrado una solución favorable a esta problemática, esto es, el hombre ha visto en sus propiedades numerosos beneficios que se han traducido en grandes satisfactores para estas tres imperiosas necesidades de carácter básico, satisfactores que debido a su naturaleza patrimonial, han traído aparejados envidia y codicia, y que históricamente, han sido objeto de constantes pugnas entre individuos y naciones, ya que debido a la gran variedad de conductas tanto pacíficas, como de carácter violento que diariamente se llevan a cabo en el entorno, producen un desafortunado conflicto de intereses que el Derecho ha tenido que dirimir día con día.

De dichas necesidades básicas, se haya aquella que se encuentre constituida por aquel espacio o lugar en donde poder vivir (hogar), y de la cual, dicho ser humano ha tenido que enfrentar numerosas dificultades para poder satisfacerla, dentro de las cuales, se encuentra el de poder resolver **el problema del despojo**, tema central de la presente investigación, y del cual se desprende toda esa gama de factores jurídicos, económicos, políticos y sociales que motivan su elaboración, serie de factores que enlazados unos con otros sirven para denominar el presente proyecto: **CONSIDERACIONES SOCIO-JURÍDICAS DEL DELITO DE DESPOJO CONTEMPLADO EN LOS ARTÍCULOS 237 Y 238 DEL CÓDIGO PENAL PARA EL DISTRITO FEDERAL.**

De esta manera, surgen la inquietud de saber porqué la aparición del tipo penal de despojo, su evolución a lo largo de la historia y hasta la actualidad, la

gama de elementos y características que encierra, su forma de sancionarlo, su erradicación y finalmente sus consecuencias.

Como se puede apreciar, desde un inicio saltan a la vista una serie de factores que han llevado a la población a tener que incurrir en el delito de despojo, esto es, ante una inoperancia jurídica, un retroceso económico, una política inestable y un desarrollo cultural nulo, son motivos que mueven al conglomerado humano a tener que buscar un espacio geográfico en donde vivir, teniendo que cometer despojo para poder encontrar ese lugar, el cual, puedan habitar y les brinde tranquilidad.

Como ha quedado apuntado, la inoperancia jurídica es un factor que motiva seriamente la aparición de este ilícito, por lo que el hacer un análisis legal de los elementos en las distintas legislaciones que regulan dicha conducta, es indispensable para demostrar la ineficacia del aparato legislativo, por tal razón es motivo suficiente conocer todo ese marco jurídico-conceptual que encierra el citado tipo penal, pues de su estudio sustancial y adjetivo se desprenden serias inconsistencias jurídicas que provocan que este ilícito no pueda ser sancionada adecuadamente.

De igual forma, otro factor importante que motiva la aparición del citado tipo penal, lo constituye el retroceso económico por el que viene atravesando el país y que inevitablemente produce una insuficiencia pecuniaria en la mayoría de la población y que desafortunadamente viene a provocar graves trastornos tanto en la materia salarial, como en la patrimonial, materias cuya aplicabilidad es indispensable para la satisfacción del problema de la vivienda, y cuyo examen es fundamental o básico para poder comprender las causas y consecuencias del mencionado delito.

Asimismo, el factor político juega un rol muy importante en el origen de dicha conducta, que se ha traducido en la aparición de diversos asentamientos



irregulares y consecuentemente de colonias de paracaidistas. Derivado de esto, es preciso saber qué relación se desprende entre este factor y la existencia de este tipo de asentamientos de carácter irregular, ya que como se puede observar a diario, cada vez son más las colonias de paracaidistas ligadas con la política.

Respecto de un desarrollo cultural nulo, su elaboración obedece a demostrar o hacer saber a la población, las consecuencias que le puede acarrear una proliferación acelerada del número de integrantes de cada familia, es decir, una de las tantas razones que motivan el presente proyecto es la de conocer porqué el número de viviendas es insuficiente para la sociedad.

Por lo anteriormente dicho, cabe la siguiente hipótesis: **“Aun cuando se poseen los instrumentos jurídicos para prevenir la conducta de despojar; el alto crecimiento demográfico, el deficiente desarrollo económico y cultural, la ineficacia de las autoridades de velar por el cumplimiento de la ley, así como de los gobernantes por crear los mecanismos pertinentes para proveer a la población de una vivienda, ha originado a que ésta última, tenga que ejecutar la conducta de despojar”**.

El siguiente proyecto de investigación, que **consta de cinco capítulos, una serie de conclusiones, una propuesta, un anexo y una bibliografía**, se ciñe exclusivamente al estudio socio-jurídico que encierra el delito de despojo. Es por ello el interés de conocer toda esa gama de elementos históricos, terminológicos, contractuales, sustanciales, sociales, jurídicos, económicos y políticos que encierra el citado ilícito.

**En el primer capítulo** denominado *“RESEÑA HISTÓRICA DEL DELITO DE DESPOJO”*, se abordan los antecedentes y evolución tanto internacionales, como nacionales que ha tenido y sufrido el tipo penal de despojo desde sus inicios en Roma, hasta la actualidad en el Código Penal para el Distrito Federal.

**En un segundo capítulo** titulado *“NATURALEZA JURÍDICA Y CONCEPTOS APLICABLES AL DELITO DE DESPOJO”*, se encuentran tanto el análisis de la naturaleza jurídica del citado delito, como de toda su terminología aplicable e indispensable para comprender y no confundir sus elementos y características con las de otros tipos penales.

**El tercer capítulo** denominado *“ACTOS JURÍDICOS POR VIRTUD DE LOS CUALES SE TRANSMITE LA POSESIÓN DE BIENES INMUEBLES”*, cuya naturaleza es de carácter eminentemente contractual, se analizan aquellos actos jurídicos, por virtud de los cuales, se transmiten bienes inmuebles, de donde se desprenden los derechos que pueden ser lesionados de los ocupantes de dichos inmuebles.

**El cuarto capítulo** que por título lleva *“ESTUDIO SUSTANCIAL DEL DELITO DE DESPOJO”*, se desarrolla un estudio de los elementos constitutivos de dicho tipo penal, tales como la conducta, la tipicidad, la antijuridicidad, la imputabilidad, la culpabilidad, la condicionalidad objetiva y la punibilidad. Asimismo, se explican aquellos aspectos colaterales de este delito, tales como el desarrollo o camino (*iter criminis*), el concurso y la participación.

**Respecto del quinto capítulo** denominado *“CONSIDERACIONES SOCIO-JURÍDICAS DEL DELITO DE DESPOJO”* se examinan los impactos sociales y jurídicos relacionadas con la materia habitacional que produce la conducta de despojar, esto es, en este último capítulo se desarrolla un estudio de los temas relativos a la vivienda, al Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006 y al paracaidismo.

**En lo relativo a las conclusiones**, se hace una valoración de la presente investigación, en donde se ofrecen diversos puntos de vista y criterios respecto de la misma.

**En la propuesta**, se brinda una opinión jurídica, cuyo fin es la de buscar la prevención y correcta aplicación y sanción de dicho delito, así como la de aportar los elementos que permitan satisfacer la gran demanda de vivienda.

**En el apartado relativo al anexo**, se incluye *“El Programa Sectorial de Vivienda”*, el cual sirve de documento base de consulta para la elaboración del tema relativo a *“Las ventajas y desventajas del Programa Nacional de Gobierno”*.

**Por último se ofrece una bibliografía** consistente en una serie de libros, diccionarios y enciclopedias, legislaciones, programas de computadora (Jurisprudencia en CD) y sitios de INTERNET, que son tomados como fundamento para la elaboración de este trabajo de investigación.

# CAPÍTULO I

## **RESEÑA HISTÓRICA DEL DELITO DE DESPOJO.**

**N**o se estudia por afán de exhibir una supuesta erudición, vacía de sentido y de utilidad, sino por el beneficio que reporta, para la mejor inteligencia de las instituciones actuales, el conocimiento comparativo de sus orígenes y de sus antecedentes, así como la observación atenta del proceso que ha seguido el Derecho en su elaboración.

**IGNACIO VILLALOBOS.**

## **1. ANTECEDENTES INTERNACIONALES.**

### 1.1 *DERECHO ROMANO.*

Hablar del despojo, cuya denominación en Roma tomó el nombre de **remoción de términos**, es referirnos a un delito, es decir, a una de las fuentes de las obligaciones, pero qué entendieron los antiguos romanos por fuentes de las obligaciones, cómo concibieron a la obligación, qué entendieron por delito, qué trato se le dio a dicha remoción; serie de interrogantes cuyas respuestas enlazadas, unas con otras, permiten entender con claridad el antecedente del despojo en dicho pueblo.

Las fuentes de las obligaciones, el maestro Floris Margadant las define como: *“los hechos jurídicos que dan origen a ellas.”*<sup>1</sup>

No de diferente forma, la maestra Marta Morineau las define estableciendo que *“son los hechos jurídicos de donde ellas se emanan.”*<sup>2</sup>

De esta manera, tanto en una definición como en otra, el común denominador son dos: tanto el hecho jurídico, como lo que provocan o hacen surgir

Por lo anterior se desprende que las fuentes de las obligaciones, eran aquellos hechos jurídicos por virtud, de los cuales, se daban origen a las obligaciones, es decir, por virtud de un suceso o acontecimiento de derecho, se producía una obligación, de esta forma, el hecho jurídico es elemento generador de una obligación.

---

<sup>1</sup>FLORIS Margadant S., Guillermo, El Derecho Privado Romano, 26ª edición, Editorial. Esfinge, México, 2001, pág. 315.

<sup>2</sup>Morineau Iduarte, Marta e Iglesias González, Román, Derecho Romano, 4ª edición, Editorial Oxford University Press, México, 1999, pág. 150.

Por lo que antecede, es conveniente precisar, que diversos autores aportaron criterios para clasificar a dichas fuentes, con el propósito de comprender, de una mejor manera, su naturaleza. Sin embargo, por su importancia se señala únicamente la clasificación de Justiniano, quien las dividió en cuatro: contrato, delito, cuasicontrato y cuasidelito; de igual forma, por la importancia del tema sólo se toma en consideración el vocablo delito para fines de estudio.

El autor italiano Bonfante, respecto del término de obligación, señaló: *que debió aparecer en el terreno de los delitos, esto porque al que cometiese un delito se desprendía o se originaba a favor de la víctima un derecho de carácter personal limitado por la Ley del Talión*, es decir, el sometimiento del agresor frente a la víctima con la limitante de dicha ley. El nexo o vínculo que se originaba, por ejemplo, en un préstamo entre ambas personas, generaba un sometimiento personal y no patrimonial, que sin embargo podía transformar dicho derecho personal que poseía la víctima o su familia, por la exigencia de cierta prestación del culpable o su familia.

Ahora bien, en las **Instituciones de Justiniano** (Ins. 3. 13 pr) la obligación se definió como: *Obligatio est iuris vinculum, quo necessitate adstringimur alicuius solvendae rei, secundum nostrae civitatis iura* (La obligación es un vínculo jurídico por el que somos constreñidos con la necesidad de pagar alguna cosa según las leyes de nuestra ciudad). También en una cita precisada en el **Digesto** (D. 44, 7, 3 pr.), Paulo respecto de la definición de obligación, señala que: *Obligationum substantia non in eo consistit, ut aliquod corpus nostrum aut servitutem nostrat faciat, sed ut alium nobis obstringat ad dandum aliquid vel faciendum vel praestandum* (la esencia de las obligaciones no consiste en que nos entreguen alguna cosa en propiedad o que nos conviertan en titulares de alguna servidumbre, sino que consiste en que constriñan a otra persona, en relación con nosotros, para que nos entregue algo, o haga algo, o responda de algo). De ambas definiciones se puede advertir algo en común: la liga o nexo por virtud del

cual, una persona quedará constreñida a favor de otra en realizar cierta conducta tendiente a reparar el daño.

En atención ahora, de lo que se concibió por delito, primeramente se precisa que dicho término, como quedó indicado en párrafos anteriores, era una de las fuentes de las obligaciones, el cual, se definió como *el hecho contrario al derecho y castigado por la ley*, es decir, el delito es el acontecimiento que va en contra del derecho y sancionado por el mismo. Atendiendo a la naturaleza del delito, al ser un hecho jurídico, Margadant establece que: *“es un hecho jurídico, ya que produce un cambio en el mundo; pero no es un acto jurídico ya que el cambio que resulta (el deber del autor del delito de sufrir un castigo) no es precisamente el efecto deseado por el delincuente.”*<sup>3</sup>

El Derecho Romano, distinguió dos tipos de delitos: los delitos públicos (*crimina*) y los privados (*delicta*). Los primeros, ponían en peligro o afectaban el orden social, su perseguibilidad o procedencia era de oficio por parte de las autoridades o por querrela por cualquier ciudadano, y la manera de castigarlos era a través de penas públicas como la decapitación, ahorcamiento, etc.). Respecto de los segundos, éstos se perseguían a iniciativa de la persona que sufría la conducta, y se sancionaba con una multa a favor de la víctima, y fueron tipificados tanto por el derecho civil como por el honorario.

El derecho civil contempló: el robo (*furtum*), el daño en propiedad ajena (*damnum iniuria datum*), y las lesiones (*iniuria*). Asimismo, el derecho honorario distinguió: la rapiña, la intimidación, el dolo y el fraude de acreedores. Por razones de tema, solo se hace referencia al daño en propiedad ajena para comprender la conducta que, como se dijo en párrafos anteriores, es la relativa a la remoción de términos. Así finalmente, se llega al punto de establecer los aspectos que envuelven dicho delito.

---

<sup>3</sup>Ibidem. Pág. 316.

Primeramente, debe quedar claro que el género lo constituye el daño en propiedad ajena, y la remoción de términos la especie, sin embargo, también es pertinente señalar otra serie de conductas, cuya naturaleza de igual forma se relaciona con la conducta que en la actualidad conocemos como despojo.

El daño en propiedad ajena *se concibió como aquella conducta contraria a la ley por virtud de la cual una persona con o sin intención ocasionaba un perjuicio o detrimento a otra persona en su propiedad*. Cabe señalar que la propiedad en Roma es un derecho real que se reduce a tres principios: *ius utendi, fruendi y abutendi*, es decir, el derecho de una persona de poder usar, aprovechar los frutos y disponer de su propiedad, por tanto, la propiedad es el derecho de obtener todos los beneficios que le reporta una cosa, con las limitantes de la ley y el interés público.

Dicho ilícito tuvo probablemente su primera reglamentación en **las XII Tablas**, en las cuales, se contemplaba la reparación del daño injustamente causado a cosas ajenas, sin embargo hacia el 286 a. de J. C., la **Lex Aquilia**, vino a sustituir las diversas disposiciones de dichas XII Tablas.

La Lex Aquilia se componía de tres capítulos, la primera disposición referida a la muerte dada a esclavos o animales ajenos, la segunda relativa al fraude cometido por el adstipulator que perdonaba la deuda al sujeto pasivo de la obligación correal, y la tercera referida al daño causado en propiedades ajenas, la cual, únicamente será referida para la comprensión del tema en análisis.\*

Los perjuicios a la propiedad, solían ser de dos maneras: apropiándosela y destruyéndola o causando algún daño. Ambos modos, contemplaban la situación

---

\*El daño a la propiedad ajena romana puede observarse que no es limitativa, es decir, el detrimento no está dirigido específicamente para algún tipo de bien, sin embargo, es de advertirse que la conducta de remover esta dirigida hacia bienes inmuebles, lo anterior derivado del principio *immobilia non contraeantur, sed invaduntur* (los inmuebles no se sustraen, sino que se invaden).



de poder afectar, tanto a los bienes de los dioses y a los del Estado, como a los de los particulares.

De esta forma, se llega al punto esencial, esto es, al tratamiento en lo particular de la especie, y por tanto se señala que por remoción de términos debe entenderse como: aquel acto contrario a la ley por virtud del cual, una persona trasgrede los límites de la propiedad, es decir, la existencia de una conducta que no respeta los linderos establecidos de una propiedad. Dicha conducta, durante la época de Numa Pompilio fue sancionada con la pena capital; asimismo, en la época de Adriano, se castigó, tomando en consideración las condiciones del actor de dicho acto, por ejemplo: sancionando con la relegación, los trabajos públicos o con la flagelación.

Si se sigue la definición anterior, la remoción se consumaba cuando la persona, al desplegar su conducta, no cumplía o transgredía las obligaciones impuestas a los propietarios de terrenos limítrofes con otras propiedades, en dicha situación, las autoridades procedían de manera ordinaria por la vía judicial administrativa, asimismo los particulares podían promover interdictos civiles. El daño causado a dicha propiedad solía ser: ***la ocupación indebida de alguna parte de las vías públicas, la remoción de las piedras de amojonamiento o límites y de los daños causados en las conducciones de aguas y en los acueductos públicos.***

De acuerdo con el más antiguo sistema romano, las lindes y veredas que separaban las parcelas de terreno pertenecientes a las familias o a los particulares, constituían propiedad común, quien alterase dichos límites entre las parcelas, confundiendo o apropiándose la vereda con lo que se impedía su destino, constituía un crimen capital, y tanto el arador como a su yunta se les castigaba con la muerte. Posteriormente, cuando con intervención del Estado se trazaron nuevos límites y se establecieron las respectivas dimensiones y piedras de amojonamiento, toda conducta tendiente a borrar dichas dimensiones se

castigaba con pena de 4,000 sesteracios y la supresión de los mojones con 5,000 sesteracios. Cada situación probablemente estuvo regulada por alguna ley especial, la acción para perseguir al ejecutor de dichas conductas era popular, en el dado caso de que no hubiere en el momento algún funcionario para conocer de tal situación, el citado hecho se hacía del conocimiento de las correspondientes autoridades municipales. Como quedó arriba asentado, Adriano sustituyó dichas penas pecuniarias por otras de fondo criminal, esto es, la remoción dolosa de mojones por personas de clase alta se sancionó con la relegación temporal; la gente de clase humilde con la ejecución de trabajos obligatorios por dos o tres años; para lo relativo a la remoción culposa, la sanción fue una pena de castigos corporales. Con el correr del tiempo la penalidad aumentó, de tal forma, que a la clase alta se le impuso la relegación perpetua y la pérdida de una tercera parte de su patrimonio; a la clase humilde, el trabajo obligatorio; y a los esclavos se les condenó a las minas. Puede advertirse que para los romanos sí importaba la calidad del sujeto activo, ya que como puede desprenderse de la lectura, las sanciones iban en función directa con el sujeto ejecutor de la conducta, calidades que evidentemente eran injustas, ya que la base para determinarlas eran de índole económica y de poder.

En relación con la protección jurídica dada a los acueductos públicos y conducciones de agua, se tiene como referencia un escrito de Frontino, el cual, contenía normas singulares, cuyas disposiciones en tiempos de Augusto se redujeron a una serie de senadoconsultos del año 743-11 y a un acuerdo del pueblo del año 745-9. Dichas disposiciones prohibían que se causaran daños a las conducciones de agua y acueductos públicos, asimismo, prescribían que se estableciese una faja de terreno de cierta anchura, libre de plantaciones y edificaciones, al igual que se prohibió la acción de enturbiar las aguas. Cualquier persona tenía la facultad para poder entablar la acción correspondiente. La resolución que se emitía, quedó bajo la competencia del curador de los acueductos y a sus dos auxiliares, competencia que se le otorgó durante el principado y que originalmente correspondió a los censores. Al magistrado

encargado de conocer de la controversia y emitir la sentencia, quedó facultado para señalar los medios coactivos que resultarán más pertinentes. Cuando la acción tenía la característica de ser dolosa, la ley sancionó al autor de la conducta, con no solo la reparación del daño, sino también con una indemnización de 100,000 sestercios, ésta sanción fue extensiva, tanto para el esclavo, como para su señor. Por cada vía lateral dañada, los senadoconsultos sancionaron con una multa de 10,000 sestercios, daño que la citada ley sancionó con una multa mayor, estableciéndola en 100,000 sestercios. La mitad de la cantidad establecida como multa para el demandado quedó en poder de la parte demandante. La intervención de jurados fue facultativa, la participación de dichas personas quizás fue para tratándose de asuntos cuyos intereses eran de suma importancia.

Lo anterior constituye el antecedente directo del despojo, sin embargo, como se mencionaba, hubo otras conductas relacionadas con dicho delito como las dirigidas a **templos y sepulcros**.

Es de resaltar que en terreno sagrado, como, en los templos, era punible toda edificación o cualquier otro modo de aprovechamiento opuesto a fines sacrales. La pena en tratándose de casos graves era la muerte, sancionada mediante procedimiento público; y para el caso de asuntos leves, la sanción la constituían penas pecuniarias, impuestas por el magistrado y no por el sacerdote.

En tratándose de sepulcros, se observa que no había una regulación especial, sin embargo se le dio un trato similar al que tenían los templos, por ejemplo, la pena capital para casos graves y las multas para los leves. Si bien no existió una ley especial, cabe hacer notar que los pretores les otorgaron protección jurídica para perseguir las violaciones cometidas contra los mismos. Dichas violaciones fueron entendidas por Códigos, libros de derecho y epitafios como destrucciones y perjuicios en panteones, el depósito en tumbas de cadáveres no permitidos por el fundador del sepulcro, y el comportarse con el panteón como si fuera una cosa perteneciente a la propiedad privada convirtiéndola en morada,

comprándola, vendiéndola o realizando con ella cualquier otro acto similar. En estos casos, el pretor concedía una acción, en primer término a las personas interesadas en el sepulcro, en caso de haberlas o éstas no llegasen a presentarse, para pedir una indemnización de 10,000 sestercios que iban a corresponder a la parte actora. Cabe señalar que la condena producía efectos infamantes o de degradación.

Finalmente se concluye lo siguiente: La conducta de despojar, tomó el nombre de remoción de términos, sin embargo existieron otras conductas que por su naturaleza se asemejaron a lo que en la actualidad conocemos como despojo. Dicha remoción constituyó un delito, ya que la conducta constituía un hecho contrario a la ley consistente en no respetar los límites de la propiedad, y que por virtud de la cual, se causaba un daño en el patrimonio de las personas, y que hacía surgir una obligación por parte del actor de reparar el daño, ilícito que llegó a contemplar el dolo en su ejecución. El tipo de culpa y la calidad de los sujetos en su actuar, influyó para sancionar la conducta, así de ésta forma, tuvieron como sanciones: desde penas como la capital, hasta multas, trabajos obligatorios y castigos corporales.

## 1.2 DERECHO ESPAÑOL.

Reseñar el delito de despojo en relación con el Derecho Español es rico, puesto que se cuenta con un extenso y variado número de legislaciones tocantes de dicho tema, por lo cual el profesor Francisco González de la Vega señala que *“salvo algún antecedente de la legislación romana, el despojo de cosas inmuebles es un delito de plena elaboración española.”*<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup>GONZÁLEZ de la Vega, Francisco, Derecho Penal Mexicano (Los Delitos), Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 294.

Primeramente se señala que, **El Liber Iudiciorum** también conocido como **El Fuero Juzgo, Ley II, título I, Libro VII** (654), respecto de la conducta de despojar, establecía lo siguiente: “*Quien echa a otro omne por fuerza de lo suyo, ante que el juicio sea dado, pierda toda la demanda, magiier que aya buena razón*” (al que retire por medio de la fuerza a otro de lo suyo, antes de que se hubiera resuelto el juicio, perderá la demanda aún cuando tuviere la razón). Se advierte como un elemento importante la utilización de la violencia, en su modalidad de física, para referirnos a éste delito, es decir, el uso de la fuerza para poder constituir la citada conducta y de la cual se desprende la sanción de perder la demanda aunque se tuviese la razón, asimismo, dicho precepto hace referencia a nuestro actual artículo 17 constitucional, el cual establece que nadie podrá hacerse justicia por su propia mano, ni ejercer violencia para reclamar su derecho, pues como señala el ordenamiento español en comento que un juicio no resuelto precedido de violencia física aún cuando se tuviere la razón trae la consecuencia de perder el derecho.

De igual forma, en el **Fuero Real, Ley IV, Título IV, Libro IV** (1255) se encuentra el siguiente precepto: “*Si algún home entregare o tomare por fuerza alguna cosa que otro tenga en juro, o en poder, y en paz, si el forzador algún derecho y habie, piérdalo: e si derecho y no habie, entréguelo con otro tanto de lo suyo*”(Si algún hombre tomare por la fuerza alguna cosa que pertenezca a otro, deberá devolverla o entregar otro tanto igual al suyo al poseedor originario). Cabe hacer notar, que al igual que en el Fuero Juzgo, el uso de la fuerza es un elemento constitutivo de la conducta, sin embargo, se observan diferencias entre ambos: en el primero encontramos la pérdida del juicio para quien ejerza dicha violencia, en el segundo no se señala nada al respecto, también resalta la sanción de devolver o entregar otro tanto igual al poseedor que haya sufrido el ejercicio de la violencia en la segunda legislación, situación que no contempla el primero de los ordenamientos, ya que sólo se remite a señalar la pérdida de la controversia por motivo del empleo de la violencia. El legislador en ambos casos no especifica el tipo de bien sobre el cual recae la conducta, solo se remite a señalar que algo pertenece a alguien, por tanto, en este orden de ideas, dicha norma no es

limitativa sino enunciativa, por lo que el empleo de “suyo” puede referirse a cualquier tipo de bien, situación contraria a la legislación mexicana, puesto que dicha legislación solo contempla a los bienes inmuebles, derechos reales y aguas como bienes sobre los cuales recae la conducta de despojar.

En las **Siete Partidas de Alfonso X “El Sabio” en la Partida VII, Ley X, Título X** (1256-1263) también se contempló la conducta de despojar, dicha legislación establecía lo siguiente: *“Entrando ó tomando alguno por fuerza por sí mismo sin mandato del Juzgador, cosa ajena, quier sea mueble, quier rayz, dezimos que si derecho o señorío avía en aquella cosa que assi tomó, que lo deue pechar; é si derecho o señorío no auia en aquella cosa, deue pechar aquello que tomó, o la entro quanto valía la cosa forcada, é demás deuelo entregar ella, con todos los frutos, e esquilmos dende lleuo”* (Al que tomaré por la fuerza sin mandato del juzgador cosa ajena mueble o raíz, a la que derecho tuviere, la deberá regresar y si derecho no había en la cosa que tomó la deberá regresar y entregar la cantidad que valía además de entregarla con todos los frutos y ganancias desde que se la llevó).

Cabe decir, que el legislador sigue empleando el término fuerza como medio comisivo para constituir la conducta. Al igual que como en la primera legislación, ya mencionada, ambos hacen referencia al hecho de hacerse justicia por propia mano, puesto que éste precepto indica la desobediencia al mandato que otorga el Juzgador de respetar los bienes de los demás.

En este ordenamiento, al contrario de los dos anteriores, el legislador si especifica el tipo de bien sobre el cual recae la conducta, señalando tanto cosas muebles, como raíces o inmuebles; asimismo, al igual que en el segundo de los ordenamientos, establece sanciones con la única diferencia que en el Fuero Real, la calidad del sujeto activo no interesa y en las Partida sí; de tal forma, que en esta última legislación, la sanción será en relación directa con la calidad del sujeto ejecutor de la conducta y de ésta manera se sanciona dependiendo el carácter de

dueño o simple poseedor, ya que en el primero de los casos, señala como sanción, la devolución de la cosa que por fuerza hubiera tomado y en el segundo, además de la devolución, la entrega de la cuantía de la cosa con sus respectivos frutos y ganancias desde el momento que en ésta hubiera sido tomada.

Posteriormente viene una etapa de codificación, donde saltan a la vista tres códigos, en los cuales, el problema del despojo se sigue regulando, códigos que por su naturaleza, al igual que sus ordenamientos antecesores, guardaron sus respectivas particularidades. Dichos códigos fueron los de 1822, 1850 y 1870.

**El Código Español de 1822, en su artículo 811**, se limitó al igual que todos los ya mencionados precedentes, a la ocupación violenta de los bienes raíces o inmuebles, esto es al despojo utilizando como medio comisivo la fuerza.

Posteriormente en el **Código Español de 1850, en su artículo 440**, se rompe la costumbre de aceptar la violencia como medio comisivo para configurar el delito, ya que en este código se admitieron como medios comisivos formas no violentas de ocupación del inmueble, es decir, lo que en la actualidad se conoce como la violencia moral, amenazas o intimidación.

Finalmente en el **Código Español de 1870**, resalta que el despojo de inmuebles ya acepta tanto la violencia física, como la moral para configurar el ilícito, esto es, dicho código ya admite tanto la fuerza, como las amenazas o intimidación como medios comisivos del delito.

Dicho lo anterior, se puntualiza lo siguiente: Inicialmente emplean solamente el uso de la violencia física como medio comisivo del delito, aspecto importante, ya que se puede notar la prohibición de hacerse justicia por propia mano, prohibición que, como quedó asentada, se observa en el Fuero Juzgo, sin embargo, en su etapa de codificación, ya también se admite la violencia moral como medio para encuadrar la conducta, asimismo importó la calidad del sujeto

activo para poder establecer el tipo de sanción, basándose en los criterios de propiedad y de posesión, de igual forma se particularizó el tipo de bien sobre el cual recaería la conducta, y finalmente se emplearon como sanciones en la mayoría de los casos la devolución de la cosa.

## **2. ANTECEDENTES NACIONALES**

### **2.1 DERECHO AZTECA**

Entender el derecho penal azteca, es percatarse de un sistema severo e inflexible, es decir, de un régimen sangriento, ya que las medidas adoptadas por dicho pueblo, en su mayoría, fueron salvajes y draconianas.

Se muestra una gran variedad de penas, en las que como principales se encontraron la muerte y esclavitud. Por ser la muerte la más variada, ésta podía ser ejecutada de distintas formas desde el descuartizamiento y la cremación en vida, hasta la decapitación y la estrangulación, de igual manera el machacamiento o trituración de la cabeza con piedras, el empalamiento, el apedreamiento, el azotamiento, la muerte por golpe de palos, el desgarramiento del cuerpo, entre otras más. Si bien la muerte y la esclavitud fueron los castigos preferentes, otras penas fueron la mutilación, el destierro tanto definitivo como temporal, la pérdida de ciertos empleos, la destrucción de la casa, el encarcelamiento en prisiones, entre otros. Penas menos severas como la de cortar o chamuscar el cabello, fueron consideradas como infamantes, puesto que el objetivo de dichas penas era el de identificar al individuo ejecutor de la conducta.

Además de ser, como ya se mencionó, un sistema penal sangriento, éste tuvo la característica de ser injusto, ya que primeramente tratándose de la sanción no era sólo para el ejecutor de la conducta, sino también para sus parientes hasta el cuarto grado, asimismo, en lo relativo a la autoría y participación, hubo una



ausencia para la distinción entre autores y cómplices, esto es, tanto unos, como otros recibían el mismo castigo.

Entendido lo que antecede, se puede comprender de manera clara la concepción del despojo en el mencionado pueblo, tanto la manera de regularlo, como su manera de perseguirlo, enjuiciarlo y castigarlo.

En **Las Leyes de Nezahualcóyotl**, distintos preceptos se hallan que tipifican una serie de conductas, que por su naturaleza, eran consideradas contrarias a su orden normativo. De la lectura de dichas leyes, en lo que respecta a la conducta de despojar la **ley 8**, es la encargada de regular tal ilícito, puesto que es la que establece la manera de sancionar el delito de despojar.

La mencionada ley establecía de manera breve y concisa lo siguiente: "*Que si alguna persona mudase los mojones que hubiese en las tierras de los particulares, muriese por ello*". De la simple lectura de tal precepto, se deduce la intención del legislador de darle protección a las tierras del particular, prohibiendo que se alteren los límites de dicha propiedad; asimismo, la pena que se establece, es una sanción que por sí misma transmite miedo para quien pudiese violar tal precepto. Cabe señalar, que tal norma es una norma impersonal, ya que no exige calidad en el sujeto activo, es decir, solo se remite a señalar como sujeto ejecutor de la conducta a cualquier persona, destacando asimismo, que los bienes sobre los cuales recae la conducta son inmuebles, al referirse a las tierras de los particulares.

También existieron otras leyes encargadas de regular el delito de despojo, dentro de estas leyes se encontró las de los **Indios de Anáhuac o México**, las cuales, en uno de sus numerosos preceptos, establecieron en relación con la conducta de despojar lo siguiente: "*Tenían pena de muerte el que quitaba o apartaba los mojones, y términos o señales de las tierras y heredades*". Al igual que las leyes de Nezahualcóyotl, éstas protegieron la tierra del particular,

prohibiendo que se alterasen los límites de dicha propiedad, de la misma manera, no se requirió calidad en el sujeto activo, también se empleó el término de inmueble como bien receptor de la conducta, y en cuanto a la sanción de igual forma, existió un temor por la sanción, ya que como se dijo anteriormente, esta fue la pena capital o muerte.

El procedimiento que se seguía para ventilarse la mencionada conducta, como muestra la historia, era oral, en donde en ocasiones se levantaba una especie de protocolo mediante jeroglíficos. El proceso no podía durar más de ochenta días. Diversas pruebas se podían aportar como la testimonial, la confesional, la presuncional, el careo y sobre todo la documental, puesto que de tal prueba se pudieron aportar diversos mapas y documentos en los cuales se registraron los linderos o límites de la propiedad. Respecto a esta prueba, el maestro Carlos Barragán Salvatierra, aporta una breve consideración entorno al documento al establecer lo siguiente: *“El documento es una cosa en que se plasma los actos, pero no los actos como tales, el documento es una cosa que se crea voluntariamente por el hombre, con la finalidad de demostrar o preservar los sucesos o hechos que en el mismo se establezcan (arts. 230 a 244 y 269 a 278).”*<sup>5</sup>

De dicha consideración, se advierte la importancia que pudo haber tenido la prueba documental, ya que en ella se precisa atinadamente, la finalidad de dicha prueba, esto es la de conservar aquellos acontecimientos donde quedaron plasmados las, medidas, límites y linderos de esa época.

Finalmente venía la sentencia, la cual quedaba registrada en pictografías y luego se conservaba en archivos oficiales. Las penas como quedaron expresadas fueron variadas, desde la capital, la esclavitud, hasta torturas, trabajos y penas infamantes.

---

<sup>5</sup>Barragán Salvatierra, Carlos, Derecho Procesal Penal, 1ª edición, Editorial McGraw-Hill, México, 1999, pág. 428.

De esta forma, se resume lo siguiente: Las tierras fueron de suma importancia para los aztecas, por lo cual, regularon la materia del despojo, estableciendo la pena capital para quien no respetara los límites de tal propiedad; de igual forma, no hicieron distinciones para establecer quien podía cometer el ilícito, es decir, la calidad del sujeto activo fue impersonal. Es importante mencionar, que identificaron el delito con bienes inmuebles y finalmente, en lo concerniente a la prueba documental, ésta jugó un papel importante, ya que de la naturaleza de la misma, se pudo esclarecer las dimensiones de sus heredades y tierras, lo cual permitió aclarar con imparcialidad y acierto las controversias.

## 2.2 DERECHO COLONIAL.

Es pertinente señalar, primeramente, que el término colonialismo, “hace referencia a los territorios ocupados y administrados por un gobierno anteriormente ajeno a éstos mediante la conquista o asentamiento de sus súbditos, y en el que por lo general se impone una autoridad extranjera.”<sup>6</sup>

De tal forma, se debe entender por Derecho Colonial, aquel derecho que un país determinado hace valer en otro territorio sobre el cual ejerce su soberanía. En tal sentido, en relación con la nación mexicana, se trató del Derecho que expidieron las autoridades españolas, el cual fue hecho valer en territorio mexicano, hasta antes de convertirse en un país independiente. A este respecto cabe hacer la consideración que hace el maestro Ignacio Burgoa, en relación con este influjo, al señalar lo siguiente: *“La Constitución de 1824 fue un ensayo estructural para dar a México su primera organización jurídico-política fundamental. Para nadie es desconocida la circunstancia de que las condiciones reales de nuestro país en la época en que se expidió no formaban la situación*

---

<sup>6</sup>“Colonialismo”, Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.

*adecuada para que los principios y las reglas básicos contenidos en dicho Código tuviesen su aplicación natural.”<sup>7</sup>*

Por tales motivos, es de resaltar que si bien no era propiamente el derecho que se aplicaba exactamente en la península, sí era un derecho que por tal situación, tiene una fuerte influencia en los territorios conquistados. De esta forma, se puede observar una marcada influencia de los ordenamientos aplicados en España en los de elaboración propiamente colonial, esto es, el régimen jurídico colonial es tomado del derecho hecho valer en la península.

Por lo expresado, se señala que la materia del despojo en la colonia, tomó una línea similar a la del Derecho Español. Así, se tiene como claro ejemplo, **La Novísima Recopilación**, que sigue más o menos la tradición de regular el delito de despojo de sus ordenamientos antecesores como el Fuero Juzgo, Fuero Real y de las Siete Partidas. Dicha recopilación reguló el delito de despojo en el **Libro IX, Título XXXIV** denominado: “De los juicios de despojo y restitución”.

La **Ley I** del citado ordenamiento, sancionó a la persona, que por medio de la fuerza, tomara bienes sobre los cuales tuviera derecho con la pérdida de los mismos, asimismo, la devolución y entrega de la valía del bien tomado cuando careciera del derecho estableciendo lo siguiente: *“Si alguno entrare o tomare por fuerza alguna cosa que otro tenga en su poder y en paz, si el forzador algún derecho ahí había, piérdalo; y si derecho ahí no había, entréguelo con otro tanto del suyo, ó con la valía, a aquel á quien lo forzó: más si alguno entiende; que ha derecho en alguna cosa que otro tiene en juro ó en paz, demándelo.”<sup>8</sup>*

La citada ley, al igual que sus antecesores, emplea el término de fuerza para poder encuadrar la conducta, de igual forma, señala los dos supuestos que

---

<sup>7</sup>Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 2005, pág. 88 y 89.

<sup>8</sup>RODRÍGUEZ de San Miguel, Juan N., Pandectas Hispano-Mejicanas, Tomo III. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991, pág. 310.

contemplaban tanto el Fuero Real como las Siete Partidas, de perder la cosa cuando se tuviese el derecho y entregar el bien, más otro tanto del mismo cuando el particular careciere del derecho sobre dicho bien, y por último, la referencia que cada uno de los ordenamientos hacen a la impersonalidad del sujeto activo. Cabe hacer notar, que si bien ya existe propiamente la denominación del delito, de la lectura de la ley no se advierte el tipo de bien sobre el cual recae la conducta.

La **Ley II**, otorgó la garantía de audiencia al particular para evitar el despojo de sus posesiones, es decir, se sancionó la conducta de despojar cuando ésta se hubiere realizado sin haberse llevado a juicio la controversia. Dicha ley estableció lo siguiente: *“Defendemos, que ningún Alcalde ni Juez, ni persona privada no sean osados de despojar de su posesión á persona alguna, sin primeramente se llamado, y oido y vencido por Derecho; y si pareciere carta nuestra, por donde mandaremos dar la posesión, que uno tenga á otro, y la tal carta fuere sin audiencia, que sea obedecida y no cumplida: y si por tales cartas ó albalaes fueren despojados de sus bienes por un Alcalde, que los otros Alcaldes de la ciudad, ó de donde acaesciere, restituyan á la parte despojada hasta tercer dia y pasado el tercero dia, que los restituyen los Oficiales del Consejo.”*<sup>9</sup>

Se advierte fácilmente la intención del legislador de proteger al particular, en el supuesto de ser despojado injustamente sin previo juicio, otorgándole la garantía de audiencia como instrumento jurídico que le permite aportar toda clase de pruebas que demuestren su inocencia, inocencia por virtud de la cual, dicho legislador autoriza la restitución del bien que hubiere sido despojado. Lo anterior es una clara muestra de similitud con el actual artículo 14 constitucional que establece la prohibición de ser privado de las propiedades o posesiones, sino mediante juicio seguido ante autoridad competente y conforme a las formalidades esenciales del procedimiento.

---

<sup>9</sup>**Ibidem.** Págs. 310 y 311.

Por último, cabe mencionar **La Providencia LXXXV “Sobre despojos y restituciones de tierras, aguas, entre otros,** comprendida en la citada Novísima Recopilación, cuya característica principal fue la de dar las bases procedimentales de la garantía de audiencia contemplada en la Ley antes mencionada. La Providencia en comento, estableció lo siguiente: *“Que las reales provisiones que algunos sacan para ser restituido con solo la narrativa de haber sido despojados de tierras, aguas, ú otras cosas, se entienden ser iniciativas; y que para usar de ellas las partes, expresen individualmente aquello de lo que se quejan despojados, y piden la restitución, con señas y vientos de sus términos y linderos, como también las personas que dicen los despojaron y demás colindantes, con cuya previa judicial citación y señalamiento de prefijo competente término justifiquen el despojo y posesión que tenían al tiempo y cuando se le causó; y si el despojante ó colindantes quisieren con nueva igual citación dar justificación en contrario, se la admitan los justicias del partido, y demás á quienes se cometieron dichas reales provisiones de despojo. Y luego con vista de todo determinarán y ejecutarán sobre ello sumariamente lo que tuvieren por mas conforme á justicia, consultando las dudas con asesor letrado á esta real audiencia. Y en cuanto a las primeras instancias que resultaren de justicias plenarias de posesión y de propiedad, oirán y determinarán asimismo los Justicias competentes de los partidos, conociendo los legítimos recursos de sus determinaciones con parecer también de asesor letrado á esta real audiencia, sin remitir á ella (ni que en ella se admitan) dichos juicios sumarios de despojos, ni las primeras instancias de los plenarios de posesión y propiedad, sino fuere en casos de corte, que quedando las partes los gozaren, y quisieren usar de ellos, lo pedirán en esta real audiencia siendo demandantes; y si fueren demandados, á las justicias ordinarias antes quienes se les demandase.”*<sup>10</sup>

De la simple lectura del título y del contenido arriba mencionado, se advierte por una parte la especificación del bien sobre el cual recae la conducta, es decir, la referencia de bienes inmuebles como las tierras y aguas, sin embargo, del contenido de la misma providencia, queda abierto el tipo de bien receptor de la

---

<sup>10</sup>Ibidem. Págs. 312 y 313.

conducta, al emplear el término “cosas” para referirse a los bienes que pueden ser despojados.

Expuesto lo anterior se señala lo siguiente: Fuerte influencia del derecho español en el derecho colonial, influencia que adopta la Novísima Recopilación de sus antecesores como el Fuero Juzgo, el Fuero Real y las Siete Partidas, el influjo se demuestra de tal forma que dicha Recopilación recoge aspectos como los de la violencia como medio comisivo, la impersonalidad del sujeto activo y el tipo de sanción que establece (tanto la pérdida, como la devolución y la entrega de la cosa). Es importante destacar, a diferencia de sus antecesores, que ésta Recopilación, da una protección extra al particular, otorgándole la garantía de audiencia que le permite no ser despojado de sus bienes sino mediante juicio. Así finalmente, se da la tendencia de ir particularizando, cada vez más, el bien receptor de la conducta.

### *2.3 CÓDIGO PENAL DE 1871.*

Es importante señalar, que en éste periodo de la historia, el territorio mexicano ha cambiado su naturaleza jurídica, es decir, de un espacio geográfico conquistado, subyugado a las decisiones de otro país, se ha convertido en un Estado independiente (1821), cuya soberanía ya no esta supeditada a la de ningún otra nación, es un pueblo que ya puede decidir libremente sobre su forma de constituirse como Estado, así como la de elegir libremente su forma de gobierno, sin embargo, es una época en la cual, los graves trastornos que han sacudido a la nación mexicana, traen la consecuencia de seguir aplicando las mismas disposiciones que durante la ocupación estuvieron vigentes. De tal forma, se observan un sinnúmero de legislaciones de carácter colonial que siguen estando en vigor en un México ya independiente.

De esta manera, las legislaciones encargadas de regular el tipo penal del despojo, no escapan a la situación arriba esbozada, al igual que sus antecesores, los ordenamientos normativos del México independiente, conservan el mismo enfoque al regular dicho tipo penal. Como claro ejemplo de la regulación del despojo en un Estado ya libre y soberano como el mexicano, se localizan los Códigos de **1871, 1929 y 1931**, que si bien existe en ellos un fuerte influjo del derecho español y colonial, es importante también señalar, que ha medida que pasa el tiempo, la realidad de la sociedad mexicana va cambiando y por tanto la manera de normar dicha realidad también.

El Código Penal de 1871, cuya fuente de inspiración es en gran medida el Código Español de 1870, fue aprobado el 7 de diciembre de 1871 y comenzó a regir en el Distrito Federal y Territorio de la Baja California en materia común y para toda la República en lo Federal el 1 de abril de 1872, dicho ordenamiento se le conoce como código de 71 o Código de Martínez de Castro (por ser uno de los integrantes de la Comisión redactora) y estuvo vigente hasta el año de 1929.

El citado código de 71 reguló el delito en estudio en el **Libro Tercero “De los delitos en particular”, Título Primero “De los delitos contra la propiedad”, Capítulo VII “Despojo de cosa inmueble o aguas”, de los Artículos 442 al 445.**

El artículo 442, estableció lo siguiente:

*“El que haciendo violencia física a las personas, o empleando la amenaza ocupare una cosa ajena inmueble, o hiciere uso de ella, o de un derecho real que no le pertenezca; será castigado con la pena que corresponda a la violencia o a la amenaza, aplicándose respecto de ésta las reglas establecidas en los artículos 446 a 456, y una multa igual al provecho que le haya resuelto de su delito. Si el provecho no fuere estimable, la multa será de segunda clase”.*



De la lectura del precepto se advierten varios aspectos, por una parte la definición del delito (la ocupación o uso de un bien inmueble o de un derecho real ajeno a través del uso de la violencia física o moral), la impersonalidad del sujeto activo (el que), la calidad en el sujeto pasivo (el propietario del bien inmueble o derecho real ajeno), la utilización de medios comisivos para su ejecución (violencia física y amenazas), la especificación del objeto material (bien inmueble o derecho real ajeno) y el establecimiento de la pena (establecida en otros preceptos, así como la multa equivalente al provecho obtenido por su conducta y en caso de incapacidad para estimarla, su transformación a una multa de segunda clase).

El artículo 443, señaló lo siguiente:

*“Se aplicará el delito de despojo aun cuando la cosa sea propia, si se hallare en poder de otro, y el dueño la ocupare de propia autoridad en los casos en que la ley no lo permita”.*

La citada norma, amplía la definición del delito de despojo del artículo 442, al señalar que el propietario también puede cometer despojo, de tal forma, es de apuntarse que la calidad del sujeto activo, puede recaer en el propietario del bien inmueble o derecho real ajeno, puesto que dicho propietario, al dirigirse de propia autoridad, es decir, sin mandato de la ley, lesiona los derechos del poseedor, asimismo, tanto del artículo 442 como del 443 deducen que el sujeto activo lo podrán ser cualquier persona y/o el propietario del bien inmueble o derecho real ajeno, y el sujeto pasivo, el simple poseedor, pudiendo ser éste tanto el propietario del derecho real o del bien inmueble ajeno, como un arrendatario, usufructuario, usuario, entre otros.

El artículo 444, estableció lo siguiente:

*“Cuando la posesión de la cosa usurpada sea dudosa o esté en disputa, se aplicará la sanción del Artículo 443, al agente de la usurpación”.*

En este precepto se contempla la duda que puede surgir para esclarecer quien tiene el derecho sobre la cosa usurpada o en disputa.

Finalmente el artículo 445, señaló lo siguiente:

*“La usurpación de aguas, será castigada conforme a las penas estipuladas en los artículos anteriores”.*

Se amplía el campo de acción del objeto material al establecer las aguas como bien sobre el cual recae la conducta.

Por lo arriba apuntado se señala lo siguiente: Influencia romanista, española y colonial en el orden jurídico del Estado mexicano ya declarado independiente (códigos penales de 1871, 1929 y 1931). En el Código de 1871 ya existe una instrumentación jurídica más detallada para regular la conducta de despojar que la de sus antecesores, los elementos del delito son cada vez más específicos, es decir, se puede deducir una clara definición del delito en comento de los artículos de dicho código, los sujetos del delito son particularizados de mejor manera para su identificación, lo que provoca que no solo el propietario sea lesionado en sus derechos sino también los del poseedor, el objeto material de igual forma es detallado de forma más concreta y por último se introduce un nuevo elemento, esto es, la duda sobre el derecho de la cosa despojada o en disputa.

#### **2.4 CÓDIGO PENAL DE 1929.**

Continuando con la etapa de codificación, se llegó al Código Penal de 1929, código expedido siendo presidente de la República el licenciado Emilio Portes Gil, conocido como Código Almaraz (por ser uno de los integrantes de la Comisión redactora). Fue un código de efímera vigencia, ya que solo rigió del 15 de diciembre de 1929 al 16 de septiembre de 1931. Se pueden destacar grandes logros en este ordenamiento jurídico, ya que tuvo como grandes aciertos, suprimir

la pena capital y la flexibilidad para la aplicación de las sanciones, puesto que se establecieron máximos y mínimos para cada tipo penal, sin embargo, probablemente su deficiencia práctica y de técnica legislativa fue el motivo de su efímera vigencia.

En este código, la conducta delictiva en estudio se estableció en el **Libro Segundo “De los tipos legales de los delitos”, Título Vigésimo “De los delitos contra la propiedad”, Capítulo VII “Del Despojo de cosa inmueble o de aguas”, del Artículo 1,180 al 1183.**

El artículo 1,180, estableció lo siguiente:

*“Al que de propia autoridad y haciendo violencia física o moral a las personas, o empleando amenaza o engaño de cualquier género, ocupare una cosa ajena indeleble, o hiciere uso de ella, o de un derecho real que no le pertenece, se aplicará la sanción que corresponda a la violencia o a la amenaza, arresto por más de seis meses a dos días de segregación y una multa igual al perjuicio que hubiera causado al despojado.*

*Cuando el perjuicio no pueda estimarse en dinero, la multa será de quince a treinta días de utilidad.*

*Cuando el empleo de la violencia resultare otro delito, se observarán las reglas de acumulación”.*

Se rescatan varios aspectos del precepto arriba señalado, por una parte se cambia la definición del tipo penal en estudio mencionada en el código de 1871, al definirlo ahora como la ocupación o uso de un inmueble o derecho real ajeno de propia autoridad a través de la violencia física o moral o el engaño, si bien dicha norma sanciona la conducta de despojar por ser evidentemente contraria a derecho, es de notarse que al introducir el elemento de propia autoridad, ésta recalca, que ningún individuo puede actuar sin mandato o permiso de la ley, es decir, la prohibición de lesionar los derechos del poseedor. Se introduce el

engaño en cualquier género como un medio comisivo, además de la violencia física y moral para poder encuadrar la conducta al tipo, es decir, no solo a través de la fuerza o las amenazas el delito puede existir, sino que también la conducta de despojar a través del engaño puede configurar el delito. No se requiere calidad de sujeto activo ni pasivo en la norma que se señala. De igual forma, hay una particularización del bien sobre el cual recae la conducta, pudiendo ser éstos, un bien inmueble o un derecho real ajenos. Asimismo, la sanción que se establece es en función al grado de violencia o amenaza que se ejerza, pudiendo ser las penas, el arresto y una multa que será en relación con el perjuicio que se hubiera ocasionado, finalmente la incapacidad para cuantificar la multa se conmuta con quince a treinta días de utilidad. Por último, se contempla la acumulación de sanciones en caso de que de la violencia ejercida surjan otro u otros delitos.

El artículo 1,181, señaló lo siguiente:

*“Se aplicará el delito de despojo aun cuando la cosa sea propia, si se hallare en poder de otro, y el dueño la ocupare de propia autoridad en los casos en que la ley no lo permita”.*

Al igual que el código de 1871, se regula la situación en que el sujeto activo, también puede ser el mismo propietario y el pasivo, cualquier simple poseedor que como ya se señaló, éste puede ser un arrendatario, un usuario, entre otros.

El artículo 1,182, estableció lo siguiente:

*“Cuando la posesión de la cosa usurpada sea dudosa o esté en disputa, se aplicará la sanción del Artículo 1181, al agente de la usurpación”.*

De igual forma, como su código antecesor, se contempla la situación que pudiese aparecer en el caso de duda o disputa en el objeto material.

El artículo 1,183, señaló lo siguiente:

*“La usurpación de aguas será castigada conforme a las penas estipuladas en los artículos anteriores”.*

Asimismo, contempla al igual que el Código de 1871 las aguas como bien objeto material del delito.

De lo señalado, se expresa lo siguiente: La redacción del Código de 71 puede decirse que pasa íntegra en el Código de 1929, cabe solo mencionar que el legislador en éste último agrega un nuevo medio comisivo como lo es el engaño en cualquier género para encuadrar la conducta al tipo.

## 2.5 CÓDIGO PENAL DE 1931.

El día 17 de septiembre de 1931, entró en vigor el código que rige en la actualidad, el cual fue promulgado por el ciudadano Presidente Pascual Ortiz Rubio el 13 de agosto de 1931 y publicado en el Diario Oficial el mismo mes y año, con la denominación de **“Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal”**. Dicho código expresó grandes avances, tales como la amplitud del arbitrio judicial mediante mínimos y máximos para la individualización de la pena, la tentativa, las formas de participación, algunas variantes en las excluyentes de responsabilidad, la institución de la condena condicional, etc.

El despojo, se reguló en **El Libro Segundo, Título Vigésimosegundo “Delitos contra las personas en su patrimonio”, Capítulo V “Despojo de cosas inmuebles o de aguas”, en los artículos 395 y 396.**

El artículo 395 estableció lo siguiente:

*“Se aplicará la pena de tres meses a cinco años de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos:*

- I. Al que de propia autoridad y haciendo violencia física o moral a las personas, o furtivamente o empleando amenaza o engaño, ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él, o de un derecho real que no le pertenezca;*
- II. Al que de propia autoridad y haciendo uso de los medios indicados en la fracción anterior, ocupe inmueble de su propiedad, en los casos en que la ley no lo permita por hallarse en poder de otra persona o ejerza actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante, y*
- III. Al que en los términos de las fracciones anteriores, cometa despojo de aguas.*

*La pena será aplicable aún cuando la posesión de la cosa usurpada sea dudosa o esté en disputa”.*

Aunque se conserva en gran medida diversos aspectos de sus códigos precedentes, las necesidades y tiempos obligan al legislador a introducir algunos nuevos aspectos que sean ad hoc con la realidad. Así, de ésta forma, aunque la definición del despojo conserva la esencia de sus antecedentes, en éste código la definición se desglosa en las tres fracciones antes mencionadas, precisando ahora al despojo como la ocupación o uso de un bien inmueble, derecho real o aguas ajenos o propios, o el ejercicio de actos de dominio que lesionen los derechos legítimos del ocupante de propia autoridad, mediante el empleo de la violencia física o moral, el engaño o la furtividad.

Es de notarse, que no sólo la ocupación o uso de un bien, son conductas sancionadas como ocurría anteriormente, sino que ahora el ejercer actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante también configuran el tipo penal. De la misma forma que los códigos anteriores, puede observarse la

impersonalidad y/o calidad en los sujetos activos y pasivos, además de la violencia física y moral y el engaño se introduce un nuevo medio comisivo como lo es la furtividad. Así también, queda especificado el objeto material o bien receptor de la conducta (inmuebles, derechos reales y aguas). A diferencia con sus antecesores, la sanción es manifestada antes de contemplar la conducta, señalándose como penas, tanto la privativa de libertad, como la pecuniaria. Finalmente, se contempla el supuesto en la duda y disputa sobre la cosa usurpada.

El artículo 396 estableció lo siguiente:

*“A las penas que señala el artículo anterior, se acumulará la que corresponda por la violencia o la amenaza”.*

Éste artículo contempla la acumulación de la pena mencionada en el precepto anterior, sumando además de la señalada, la que se hubiera originado por motivo del tipo de violencia (física o moral).

Grosso modo, de acuerdo a lo señalado, se expresa lo siguiente: La definición del despojo conserva la esencia de los Códigos que precedieron al de 1931, sin embargo, al agregarse ciertos elementos, ésta avista más situaciones, es decir, el despojo en el código en comento contempla además de la ocupación y uso, el ejercer actos que lesionen los derechos legítimos del ocupante, asimismo, se introduce la furtividad como un medio comisivo más para cometer el delito, y finalmente, se conserva el mismo tipo de sanción tanto en este ordenamiento, como en sus antecesores (prisión y sanción pecuniaria).

## 2.6 *LEGISLACIÓN VIGENTE.*

De acuerdo a la jerarquía normativa, es pertinente mencionar primeramente a la **Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, que en diversas disposiciones relacionadas con el delito en examen, protegen al bien jurídico que

la ley penal tutela. Dichas disposiciones constitucionales, son los artículos **14, 16, 17 y 27** localizados en el **Título Primero, Capítulo Primero “De las Garantías individuales”**.

Queda claro, que las disposiciones a las que se hace referencia son garantías individuales, y en virtud de ellas, el Estado a través de sus autoridades tiene la obligación de respetar y hacer valer lo que en ellas se consagra, de ésta forma, el Estado se ha dado a la tarea de crear los mecanismos jurídicos tendientes a dar el máximo de protección que los ciudadanos requieren.

Precisado lo anterior, a continuación se analiza la manera en que las garantías antes mencionadas protegen al bien jurídico del tipo penal en estudio que la ley penal protege.

Tanto el artículo 14, como los artículos 16 y 17, establecen garantías de seguridad jurídica que en palabras del maestro Burgoa Orihuela *“son el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos, o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado, integrada por el summum de sus derechos subjetivos.”*<sup>11</sup>

Son garantías de seguridad, porque tienen la finalidad de establecer todos aquellos elementos que de manera previa debe de observar la autoridad para ejercer su imperium sobre el individuo, es decir, el acto de autoridad debe estar precedido de una serie de condiciones jurídicas para que éste tenga validez, por lo tanto, la inobservancia de estos requisitos constituye una violación a las garantías del gobernado.

Dentro de estas garantías de seguridad jurídica, **en el párrafo segundo del artículo 14** se encuentra la garantía de audiencia, la cual otorga al gobernado la

---

<sup>11</sup>BURGOA Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, 36ª México, 2003, pág. 504.



faculta para defenderse de todo acto que la autoridad ejerza señalando condiciones que garanticen su defensa.

El citado párrafo establece lo siguiente:

*“Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho.”*

De la lectura de ésta disposición, se desprende una clara protección en las propiedades y posesiones del gobernado, eso es, se evidencia la protección que el Estado le otorga al individuo de no ser privado (afectado) en esos derechos, cediéndole los elementos tendientes a protegerlos. Tanto en un derecho, como en otro, la garantía les otorga alcances ilimitados, puesto que de su naturaleza se considera cualquier tipo de propiedad, por lo cual se deduce, que cualquier tipo de bien (muebles, inmuebles, etc.) encuadra en el término propiedad, de igual manera sucede con la posesión, en la cual sus alcances, se dirigen a cualquier cosa u objeto, pudiendo ser ésta, tanto posesión originaria (derecho de uso, disfrute y disposición), como derivada (derecho de uso y disfrute). Por lo tanto, ya que la conducta de despojar esta dirigida a bienes inmuebles, derechos reales o aguas, se resalta la protección que la constitución da a esos bienes, tanto en su aspecto de propietario, como de poseedor.

**El párrafo primero del artículo 16** señala lo siguiente:

*“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.”*

Ahora bien, no de diferente forma el párrafo primero del artículo 16 se refiere a la materia del despojo, puesto que de su lectura se advierte la protección que se le da a la posesión, prohibiéndole a la autoridad, molestarlo sin antes haber fundado y motivado su causa a través de mandamiento escrito. La posesión a la que se hace referencia, pudiéndose ser ésta, como ya se dijo anteriormente tanto originaria, como derivada, de igual forma es ilimitada, ya que su materia puede ser cualquier tipo de bien y expresado esto, se infiere que al igual que el artículo anterior se protege la posesión de algún inmueble, derecho real o aguas materia del despojo.

Continuando con las garantías de seguridad jurídica, **el párrafo primero del artículo 17** apunta lo siguiente:

*“Ninguna persona podrá hacerse justicia por si misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho”*

En este precepto, se consagra la prohibición de que el particular, por si mismo, tenga a su arbitrio la impartición de justicia, es decir, la negativa de actuar para hacerse justicia por propia mano, asimismo, prohíbe que se ejerza violencia para exigir su derecho, por lo que en relación con el delito en análisis, la disputa o duda en la pertenencia o posesión del bien objeto material del delito, no es motivo para actuar de manera arbitraria para reclamar dicho bien, ya que el sujeto tiene la obligación de esperar una resolución y no ejercer actos para reclamar su derecho.

Siguiendo con estos derechos fundamentales, se menciona ahora la garantía de propiedad que consagra el artículo **27** constitucional, y por virtud del cual, se define como el conjunto de disposiciones que protegen y procuran el libre ejercicio que el gobernado tiene sobre algún bien, y puesto que el tipo penal, como ya se dijo anteriormente, recae sobre inmuebles, derecho reales o aguas, éste artículo protege la propiedad de dichos bienes.

El citado artículo establece en sus **párrafos primero y segundo** lo siguiente:

*“La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada. Las expropiaciones solo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.”*

Se evidencia la regulación de bienes inmuebles (tierras) y aguas, que como ha quedado asentado, forman parte del objeto material del tipo penal en estudio, asimismo, la regulación de la expropiación, de la cual se puede inferir, que sí ésta no se lleva a cabo por causa de utilidad pública y mediante indemnización, constituye indudablemente el tipo penal de despojo.

Así, con el respectivo orden jerárquico, se llega al Código Penal, ordenamiento cuya naturaleza es el fundamental o básico para sancionar el tipo penal de despojo. Por orden de jerarquía se menciona el federal y posteriormente el del Distrito Federal.

El Código Penal Federal, como quedó expuesto es el de 1931 el cual, en cuanto al delito de despojo hace, sigue conservando en la actualidad su misma ubicación, siendo ésta el **Libro Segundo, Título Vigésimosegundo “Delitos en contra de las personas en su patrimonio”, Capítulo V “Despojo de cosas inmuebles o de aguas”, artículo 395 y 396**, sin embargo, desde su redacción original, ésta ha sufrido dos reformas, adicionándose por decreto del 31 de diciembre de 1945, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 9 de marzo de 1946 una segunda parte hasta el entonces último párrafo, y por decreto del 29 de diciembre de 1984, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 14 de enero de 1985 adicionándose finalmente el actual último párrafo.

El artículo 395 establece lo siguiente:

*“Se aplicara la pena de tres meses a cinco años de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos:*

- I. Al que de propia autoridad y haciendo violencia o furtivamente, o empleando amenaza o engaño, ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él, o de un derecho real que no le pertenezca;*
- II. Al que de propia autoridad y haciendo uso de los medios indicados en la fracción anterior, ocupe un inmueble de su propiedad, en los casos en que la ley no lo permite por hallarse en poder de otra persona o ejerza actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante, y*
- III. Al que en los términos de las fracciones anteriores, cometa despojo de aguas.*

*La pena será aplicable, aun cuando el derecho a la posesión de la cosa usurpada sea dudosa o este en disputa. Cuando el despojo se realice por grupo o grupos, que en conjunto sean mayores de cinco personas, además de la pena señalada en este artículo, se aplicará a los autores intelectuales y a quienes dirijan la invasión, de uno a seis años de prisión.*

*A quienes se dediquen en forma reiterada a promover el despojo de inmuebles urbanos en el distrito federal, se les aplicará una sanción de dos a nueve años de prisión. Se considera que se dedican a promover el despojo de inmuebles urbanos en forma reiterada, quienes hayan sido anteriormente condenados por esta forma de participación en el despojo, o bien, se les hubiere decretado en más de dos ocasiones auto de formal prisión por este mismo delito, salvo cuando en el proceso correspondiente se hubiese resuelto el desvanecimiento de datos, el sobreseimiento o la absolución del inculpado”.*

En el apartado referente al Código de 1931, han quedado manifestados los diversos aspectos y elementos que envolvieron al delito en esa época y que se conservan en la actualidad, por lo que en éste apartado solo se hace referencia a

las citadas reformas. La primera reforma obedece, sin duda alguna, al hecho del despojo multitudinario o colectivo, el cual fue regulado por primera vez en Italia a consecuencia de los desórdenes de la primera guerra mundial, en el artículo 9 del decreto del 22 de abril de 1920. En México, dicha situación obedece al fenómeno del paracaidismo, en donde una gran cantidad de personas invaden terrenos, siendo éste un problema que día con día aumenta su número. Asimismo, se agravó la sanción en tratándose del despojo colectivo a los autores intelectuales y los dirigentes que impulsen la conducta. La segunda de las reformas igualmente es una agravante y obedece fundamentalmente a sancionar la conducta reiterada de éste delito.

El artículo 396, señala lo siguiente:

*“A las penas que señala el artículo anterior, se acumulara la que corresponda por la violencia o la amenaza”.*

La redacción original de 1931 y la actual es la misma, por lo que de manera idéntica, se regula la acumulación de la sanción en función del grado de violencia o amenaza según corresponda.

Finalmente, se precisa **el Código Penal para el Distrito Federal**, que como se deduce del título de la tesis, es el ordenamiento jurídico primordial de referencia para la realización de la presente investigación.

El decreto para este Nuevo Código Penal para el Distrito Federal, fue publicado en la Gaceta Oficial del Distrito Federal el 16 de julio de 2002 por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal Andrés Manuel López Obrador (2000-2005), el cual empezó su vigencia, como señala el artículo primero transitorio de dicho decreto, a los ciento veinte días siguientes al día de su publicación.

La conducta delictual en comento, se ubica en **el Libro Segundo, Parte Especial, Título Decimoquinto “Delitos contra el Patrimonio”, Capítulo VII “Despojo”, en los artículos 237 y 238**

El artículo 237 establece lo siguiente:

*“Se impondrán de tres meses a cinco años de prisión y de cincuenta a quinientos días multa:*

- I. Al que de propia autoridad, por medio de violencia física o moral, el engaño o furtivamente, ocupe un inmueble ajeno, haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca;*
- II. Al que de propia autoridad y haciendo uso de cualquiera de los medios indicados en la fracción anterior o furtivamente, ocupe un inmueble de su propiedad, en los casos en que la ley no lo permite por hallarse en poder de otra persona o ejerza actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante; o*
- III. Al que en los términos de las fracciones anteriores, cometa despojo de aguas.*

*El delito se sancionará aun cuando el derecho a la posesión de la cosa usurpada, sea dudosa o este en disputa”.*

Se observa una idéntica forma de regular el tipo penal en relación con el código federal, es decir, se contemplan los elementos del delito de la misma manera, así como el mismo tipo de sanción.

El artículo 238 en su redacción original constaba de seis párrafos y establecía lo siguiente:

*“Cuando el despojo se realice por grupo o grupos, que en conjunto sean mayores de cinco personas, además de la pena señalada en el artículo anterior, se impondrá a los autores intelectuales y a quienes dirijan la invasión, de uno a seis años de prisión.*

*Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad o con discapacidad, las penas previstas en el artículo anterior, se incrementarán en una tercera parte.*

*A quienes cometan en forma reiterada el despojo de inmuebles urbanos en el Distrito Federal, se les impondrán de dos a nueve años de prisión y de cien a mil días multa.*

*Si el despojo se lleva a cabo por invasión a las áreas naturales protegidas, zonas sujetas a conservación ecológica, parques locales y urbanos establecidos en el Distrito Federal para la preservación, restauración y mejoramiento ambiental, las sanciones se incrementarán en un tercio.*

*Al que propicie, dirija, incite o realice la ocupación o invasión de predios con usos diferentes a los señalados en los programas de desarrollo urbano, en áreas protegidas, suelos de conservación ecológica, zonas forestales, bosques, parques, áreas verdes o barrancas, se le impondrán de tres a diez años de prisión y de mil a diez mil días multa.*

*La pena prevista en el párrafo anterior, se aumentará en una mitad a los instigadores y dirigentes, cuando la ocupación o invasión se realice con violencia”.*

Este precepto, establece esencialmente las agravantes en que puede incurrir el sujeto activo de la conducta. Del primer párrafo se desprende, al igual que el código federal, el despojo que pueden llevar a cabo varias personas, esto es, el despojo colectivo; asimismo, se advierte la sanción para los autores intelectuales y dirigentes de la invasión. Del segundo párrafo, la agravante que se establece en relación con el sujeto pasivo, se incrementa cuando la conducta se despliega en contra de personas de más de sesenta años o que tengan alguna discapacidad. En el tercer párrafo, se norma la reiteración de la conducta de despojar dirigida a inmuebles urbanos del Distrito Federal. Por último, los párrafos cuarto, quinto y sexto tienen como factor común, la protección ambiental de zonas,

áreas, etc. naturales del Distrito Federal, estableciéndose de igual forma agravantes, cuando dichos espacios geográficos sean afectados.

Por decreto publicado en la Gaceta Oficial de la Federación del 13 de enero de 2004, se derogaron los párrafos cuarto, quinto y sexto de dicho artículo 238. Por tal circunstancia, el citado artículo 238 en la actualidad ha quedado de la siguiente manera:

*“Cuando el despojo se realice por grupo o grupos, que en conjunto sean mayores de cinco personas, además de la pena señalada en el artículo anterior, se impondrá a los autores intelectuales y a quienes dirijan la invasión, de uno a seis años de prisión.*

*Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad o con discapacidad, las penas previstas en el artículo anterior, se incrementaran en una tercera parte.*

*A quienes cometan en forma reiterada el despojo de inmuebles urbanos en el Distrito Federal, se les impondrán de dos a nueve años de prisión y de cien a mil días multa.*

*Derogado.*

*Derogado.*

*Derogado”.*

Es de percibirse, que se derogó la materia ambiental que contemplaba el tipo penal, es decir, la protección ecológica que otorgaban los últimos tres párrafos del señalado precepto quedaron derogados.

De lo expuesto anteriormente, se apunta lo siguiente: Gran influencia romanista y española en los ordenamientos jurídicos de la actualidad, empero, el legislador con la experiencia de los años se ha dado a la tarea de establecer los instrumentos jurídicos necesarios para perfeccionar la regulación del tipo penal de despojo que la población requiere, estableciendo diversas disposiciones tendientes a proteger, tanto la propiedad, como la posesión, a tal grado de no solo



restringir dicha protección a una sola materia (penal), sino que, su ámbito de aplicación por materia va mas allá, como lo muestran las diferentes disposiciones de la constitución que con el carácter de garantías individuales regulan la protección que se le da tanto al propietario, como al poseedor. Asimismo, es de resaltar que si bien, es una sola sociedad mexicana, ésta difiere de lugar a lugar, por tal circunstancia, es de notarse la aparición de un nuevo código, cuyo ámbito de aplicación territorial es el Distrito Federal, el cual conserva, en gran medida, supuestos y elementos de su antecesor (código federal), sin embargo, como se menciona aunque se hable de una sociedad mexicana, la realidad, las costumbres y necesidades cambian, por tal razón, es motivo más que suficiente la aparición de un nuevo ordenamiento jurídico, que sea el más ad hoc para los habitantes del Distrito Federal. De esta forma, queda de manifiesto que si bien la evolución del pensamiento jurídico ha ido modificando la manera de regular esta conducta delictiva, tratando de otorgar el máximo de protección jurídica a las personas, aún queda mucho por hacer.

## CAPÍTULO II

### NATURALEZA JURÍDICA Y CONCEPTOS APLICABLES AL DELITO DE DESPOJO.

**E**l lenguaje de la norma legal debe ser claro y preciso, debe ser sobrio y escueto, exento de circunlocuciones y de descripciones o explicaciones innecesarias.

LEONCIO LARA SÁENZ.

## 1. NATURALEZA JURÍDICA.

La conducta delictual en estudio, como se mencionó anteriormente, se localiza en el **Código Penal para el Distrito Federal, en el Libro Segundo, Parte Especial, Título Decimoquinto “Delitos contra el Patrimonio”, Capítulo VII “Despojo”, en los artículos 237 y 238.**

Este ordenamiento en las tres fracciones del artículo 237, establece que cometerá el delito despojo:

- I. Al que de propia autoridad, por medio de violencia física o moral, el engaño o furtivamente, ocupe un inmueble ajeno, haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca;*
- II. Al que de propia autoridad y haciendo uso de cualquiera de los medios indicados en la fracción anterior o furtivamente, ocupe un inmueble de su propiedad, en los casos en que la ley no lo permite por hallarse en poder de otra persona o ejerza actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante; o*
- III. Al que en los términos de las fracciones anteriores, cometa despojo de aguas.*

Respecto de la naturaleza jurídica del tipo penal en análisis, el Poder Judicial de la Federación se ha manifestado de la siguiente manera:

**DESPOJO. NATURALEZA DEL.** *El despojo, más que una figura delictiva que proteja la propiedad, tutela la posesión de un inmueble.* (SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, Octava Época Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación Tomo 77, Mayo de 1994 Tesis VI.2o. J/276 Página 74).

**DESPOJO.** *El despojo más que una figura delictiva que protege la propiedad, tutela la posesión quieta y pacífica de un bien inmueble (Sexta Época, Segunda Parte, Volumen XVII, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Página 266, A.D. 2556/56).*

**DESPOJO.** *El delito de despojo implica un ataque a la posesión y de ninguna manera se refiere a los derechos de propiedad. Consecuentemente, no es necesario que el ofendido sea propietario y compruebe sus derechos de dominio, sino que es bastante que el sujeto activo se apodere del inmueble en las condiciones que fija la ley penal para que se integre el delito. (SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL QUINTO CIRCUITO, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo X, Septiembre de 1992, Página 266).*

**DESPOJO, DELITO DE. BIEN JURIDICO TUTELADO.** *Tratándose del delito de despojo, el bien jurídico tutelado no es el derecho de propiedad, sino la posesión quieta y pacífica del inmueble. Así, para la existencia de esa infracción es irrelevante que el ofendido sea o no propietario del respectivo bien. (TERCER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEGUNDO CIRCUITO, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo,56, Agosto de 1992, Tesis: II.3o J/30, Página 53).*

**DESPOJO. TUTELA TANTO LA POSESIÓN COMO LA PROPIEDAD INMUEBLE. COMPETENCIA.** *Si bien es cierto que el tipo del delito de despojo tutela la posesión sobre un bien inmueble, también lo es que dicha figura hace referencia a la propiedad, pues la fracción I del artículo 395 del Código Penal*

*Federal establece que comete el delito quien ocupe un inmueble ajeno o haga uso de él o bien de un derecho real que no le pertenezca. En conclusión, debe estimarse que el delito de despojo tutela, de manera fundamental, el derecho de posesión; pero también tutela cualquier otro derecho real, incluido entre éstos el derecho de propiedad. Sentado lo anterior, debe decirse que si los terrenos objeto del delito de despojo de los que el particular se diga desposeído son propiedad federal, resulta ser que en el caso hay dos sujetos pasivos de este delito, por una parte los particulares que se dicen desposeídos y por la otra la federación, quien en este sentido se ve privada de su derecho posesorio original y de su derecho de propiedad, y si se concluye en el sentido antes apuntado debe decirse que con vista en la fracción e) del artículo 45 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en el caso es competente el Juez de Distrito para conocer del asunto. (SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, Séptima Época, Segunda Parte, Volúmenes 151-156, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Página 50).*

**DESPOJO, CUERPO DEL DELITO DE.** *Es intrascendente que la ofendida y la sujeto activo aleguen la titularidad de los derechos posesorios de la parcela ejidal, materia del ilícito, pues lo realmente importante para comprobar el cuerpo del delito de despojo, es que en autos se encuentre demostrada la posesión que del inmueble tenía aquella, y que ,ésta de manera furtiva o por otros medios se haya apoderado del mismo, ya que la figura delictiva del despojo tutela la posesión quieta y pacífica y no el derecho de propiedad de un inmueble ni tampoco los derechos preferenciales de los ejidatarios, para cuya solución existen las autoridades agrarias correspondientes. (SEGUNDO TRIBUNAL*

COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, Octava Época, Instancia:  
Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial  
de la Federación, Tomo IX, Abril de 1992 Página 485).

De los anteriores criterios, se deduce que la naturaleza jurídica del tipo penal en análisis, corresponde a un delito, cuya conducta va dirigida a afectar el derecho de posesión, por tal motivo, la ley más que proteger los derechos de propiedad, protege la posesión.

La intención de la norma, es salvaguardar los derechos del poseedor, siempre y cuando éste tenga y pueda demostrar este último derecho, por lo cual, el mismo Poder Judicial de la Federación, establece como bien jurídico tutelado el derecho de posesión, porque a dicho órgano le es irrelevante, que el sujeto pasivo u ofendido sea o no propietario, ya que su atención la enfoca en salvaguardar los derechos del poseedor sobre bienes inmuebles, derechos reales y aguas (artículo 237 del Código Penal para el Distrito Federal), empero, el mismo órgano señala: que si bien en caso de despojo, lo que se protege es la posesión, también extiende su protección hacia los derechos reales dentro de los cuales, se encuentra la propiedad; luego entonces, el tipo penal de despojo, es una conducta dirigida a afectar la posesión principalmente, y a la propiedad.

De esta forma, la naturaleza jurídica del tipo penal en comento, es un delito, por ser una conducta contraria a derecho, tendiente a afectar los derechos de posesión y propiedad, cuyo bien jurídico tutelado lo constituye el patrimonio de las personas, patrimonio constituido por los bienes inmuebles, derechos reales y aguas que tiene en propiedad o posesión una persona.

## 2. CONCEPTOS.

### 2.1 DESPOJAR.

El Diccionario Jurídico 2000 la define como: “Palabra *proveniente del latín despoliare (acción y efecto de despojar o despojarse) entendida como el privar a uno de lo que goza y tiene, desposeerlo de ello con violencia. Quitar jurídicamente la posesión de los bienes o habitación que uno tenía para dársela a su legítimo dueño. Es el acto violento, clandestino o de abuso de confianza para efecto del cual un poseedor o tenedor es totalmente excluido de su poder.*”<sup>12</sup>

Dicho lo anterior, se deducen como elementos de la definición los siguientes: una conducta, la ilegalidad de la misma, dos personas involucradas por virtud de dicho acto, la afectación del derecho de posesión y los medios empleados para privar de ese derecho a una persona.

Por lo tanto la palabra despojar, debe entenderse como el acto por virtud del cual una persona ejecuta una conducta contraria a derecho, violenta, clandestina o mentirosa, con el propósito de privar, quitar o excluir a otra persona de lo que posee.

### 2.2 DESPOJO

La noción legal del despojo, se localiza en el ya citado artículo 237 del Código Penal para el Distrito Federal, estableciendo que es la ocupación, el uso o el ejercicio de actos de dominio, que ilegalmente se efectúa sobre bienes inmuebles, derechos reales o aguas ajenos o propios, de propia autoridad, a través del empleo de la violencia física o moral, la furtividad o el engaño. De la definición se pueden advertir diversos aspectos como lo son: una conducta

---

<sup>12</sup>Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000. Todos los derechos reservados. DJK2-941.

contraria a derecho y arbitraria efectuada de propia autoridad, pudiendo ser ésta, el ocupar, el usar o el ejercer actos de dominio, la protección jurídica que la ley penal le da al patrimonio de las personas, patrimonio constituido por bienes inmuebles, derechos reales y aguas, salvaguardando, como ha manifestado el Poder Judicial de la Federación, más que la propiedad de dichos bienes, la posesión de los mismos. Y por último, resalta el empleo de medios comisivos como la violencia (física o moral), la furtividad y el engaño para configurar el delito.

Debe quedar en claro, que si bien existen otras figuras como el robo, que atenta contra el patrimonio de las personas, no debe confundirse con la figura en análisis, puesto que la conducta de robar recae sobre bienes muebles, susceptibles de desplazamiento y por tanto de sustracción, en tanto el despojo recae sobre bienes inmuebles que por su naturaleza, el desplazamiento y la sustracción quedan descartadas. Anteriormente Carrara ya había hecho alusión a la problemática que existía entre el tipo penal de robo y el despojo señalando que: *“Como los bienes inmuebles no son susceptibles de sustracción, de ser desplazados, como sí ocurre en el robo, la conducta de despojar, debido a su naturaleza solo puede ser exteriorizada a través de la acción de invadir.”*<sup>13</sup>

Si se retoma el término **invadir**, éste se debe de entender, como aquella conducta por virtud de la cual, una persona irrumpe en un territorio de manera arbitraria y sin tener derecho alguno, causando afectación al poseedor de dicho lugar. De ésta definición al igual que la noción legal de la conducta en comento, queda de manifiesto la ilegalidad de la conducta, puesto que en la conducta de invadir la arbitrariedad del acto constituye un acto contrario a derecho y en el delito de despojar la expresión “de propia autoridad” de igual forma trasgrede la norma.

---

<sup>13</sup>LÓPEZ Betancourt, Eduardo, Delitos en particular Tomo I, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 351.



### 2.3 DESPOSESIÓN.

El Diccionario Jurídico 2000 al respecto establece que es un “*término que proviene del latín possessio-onis (posesión), que significa fin de la relación de posesión del sujeto con un objeto material o un derecho.*”<sup>14</sup>

De la definición se pueden observar cuatro elementos: la relación de posesión, el cese de la misma, el sujeto poseedor y el objeto material o un derecho.

El **Código Civil para el Distrito Federal**, en su artículo **828**, establece los supuestos en que se pierde la posesión, señalando los siguientes: por abandono, por cesión a título oneroso o gratuito, por destrucción o pérdida de la cosa o por quedar ésta fuera del comercio, por resolución judicial, por despojo, **si la posesión del despojado dura más de un año**, por reivindicación del propietario, y por expropiación por causa de utilidad pública. Asimismo, el artículo **829**, establece, que se pierde la posesión de los derechos cuando es imposible ejercitarlos o cuando no se ejercen por tiempo que baste para que queden prescritos.

De esta forma, la desposesión debe entenderse, como aquel acto voluntario o involuntario por virtud del cual, se da el cese de la relación del poseedor con un objeto o un derecho de los cuales es titular.

La desposesión puede ocurrir a través de un acto voluntario del titular, por un hecho involuntario del mismo o contra su voluntad, pudiendo ser esta última legal o ilegal. Por razones de tema solo se hace la referencia y análisis del último tipo de desposesión.

---

<sup>14</sup>Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000. Todos los derechos reservados. DJK2-941.

La desposesión legal en contra de la voluntad de la persona en relación con el tema en estudio, lo constituyen las expropiaciones por causa de utilidad pública, en las cuales, como ya se ha mencionado, el hecho de no cumplirse con las condiciones de utilidad pública e indemnización configuran el tipo penal en análisis, ya que el artículo **831** del mismo código señala que “la propiedad no puede ser ocupada contra la voluntad de su dueño, sino por causa de utilidad pública y mediante indemnización”. Por otro lado la desposesión ilícita la constituyen sin lugar a dudas el despojo, que como señala la norma, la posesión del despojante dure más de un año.

Respecto de este último supuesto, cabe señalar lo establecido por el artículo **804** de dicho código civil y **18 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal**, señalándose en el primero “que para que el poseedor tenga derecho al interdicto de recuperar la posesión, se necesita que no haya pasado un año desde que se verificó el despojo”, en tanto el segundo de los preceptos, establece que “la acción para recuperar la posesión se deducirá dentro del año siguiente a los actos violentos o vías de hecho causantes del despojo”. Vencido este plazo de caducidad legal, queda configurada la desposesión del despojado, a la vez que comienza a correr el plazo de prescripción positiva (usucapión), ya que como señala el artículo **1155** del citado código civil, “la posesión adquirida por medio de un delito se tendrá en cuenta para la prescripción, a partir de la fecha en que haya quedado extinguida la pena o prescrita la acción penal, considerándose la posesión como de mala fe”.

De tal forma, el despojo como conducta delictiva que ataca el derecho de posesión, configura asimismo una de las formas de pérdida de la posesión, ya que termina con la relación del sujeto con el bien o el derecho según sea el caso.

## 2.4 USUCAPIÓN.

Este término, puede presentar alguna confusión con el término prescripción, ya que ambos presentan como factor común el tiempo para poder operar, por tal motivo, se señala la definición de ambos términos, que el maestro González y González expresa, para poder superar dicha confusión. De esta forma, define a la usucapión, como *“Una forma de adquirir un derecho real mediante la posesión de la cosa en que recae, en una forma pacífica, continua, pública y con la apariencia del título que se dice a nombre propio y por todo el tiempo que fija la ley.”*<sup>15</sup>

Por prescripción entiende, *“La facultad o el derecho que la ley establece a favor del obligado-deudor para excepcionarse válidamente y sin responsabilidad de cumplir con la prestación que debe, o bien, la acción que tiene para exigir al Estado por conducto del funcionario competente, la declaración de que ya no le es cobrable en forma coactiva, la prestación que debe, por haber transcurrido el plazo que le otorga a su acreedor la ley, para hacer efectivo su derecho.”*<sup>16</sup>

De estas consideraciones, se deduce, que la usucapión implica la adquisición de bienes por el transcurso del tiempo, mientras que la prescripción hacer referencia a un modo de extinguir una obligación por determinado lapso de tiempo.

Debido a razones de tema, solo se hace referencia a la usucapión por implicar bienes en su definición.

De acuerdo con estas aseveraciones, el Código sustantivo civil para el Distrito Federal, establece diversos preceptos que regulan ésta materia, sin embargo, éste ordenamiento, utiliza el término prescripción para referirse a la usucapión. Dicho ordenamiento en su artículo **1135** establece que: “Prescripción es un medio de adquirir bienes o de librarse de obligaciones, mediante el

---

<sup>15</sup>GUTIÉRREZ y González, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, 13ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 1069.

<sup>16</sup>Ibidem. Pág. 1068.

transcurso de cierto tiempo, y bajo las condiciones establecidas por la ley”. De igual forma el artículo **1136**, señala: “La adquisición de bienes en virtud de la posesión se llama positiva; la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento se llama prescripción negativa”. Así de esta manera, el citado ordenamiento se refiere a la usucapión denominándola prescripción positiva.

Asimismo, este código establece ciertos requisitos además del transcurso del tiempo para configurar dicha usucapión, de este modo el artículo **1151**, establece: “La posesión necesaria para prescribir debe ser: I) En concepto de propietario; II) Pacífica; III) Continua; y IV) Pública. La primera fracción debe ser entendida, como la intención de la persona de tener el ánimo de ser el dueño del bien que va a ser usucapido, la fracción segunda de que no exista ningún tipo de violencia para adquirir el bien, la tercera de que no haya alguna interrupción en el transcurso del tiempo, y la cuarta se refiere a que no sea una adquisición furtiva.

Puesto que los inmuebles son el objeto material del tipo penal en análisis, solo se hace referencia al cómputo de plazo en relación con éstos, de esta manera el artículo **1152**, establece: “Los bienes inmuebles se prescriben: I) En cinco años, cuando se poseen en concepto de propietario con buena fe, pacífica, continua y públicamente; II) En cinco años, cuando los inmuebles hayan sido objeto de una inscripción de posesión; III) En diez años, cuando se poseen de mala fe, si la posesión es en concepto de propietario, pacífica, continua y pública; y IV) Se aumentará en una tercera parte el tiempo señalado en las fracciones I y III, si se demuestra, por quien tenga interés jurídico en ello, que el poseedor de finca rústica no la ha cultivado durante la mayor parte del tiempo que la ha poseído, o que por no haber hecho el poseedor de finca urbana las reparaciones necesarias, ésta ha permanecido deshabitada la mayor parte del tiempo que ha estado en poder de aquél”.

Asimismo, los artículos **1154** y **1155**, establecen cómputos que deben de tomarse en cuenta para la operación de la usucapión. El artículo 1154, establece:

“Cuando la posesión se adquiere por medio de violencia, aunque ésta cese y la posesión continúe pacíficamente, el plazo para la prescripción será de diez años para los inmuebles y de cinco para los muebles, contados desde que cese la violencia”. El artículo 1155 señala que: “La posesión adquirida por medio de un delito se tendrá en cuenta para la prescripción, a partir de la fecha en que haya quedado extinguida la pena o prescrita la acción penal, considerándose la posesión como de mala fe. Éste último precepto es de suma importancia puesto que este delito que pudiera ser el despojo, que como ha quedado manifestado, es un delito que ataca el derecho de posesión y consecuentemente el de propiedad.

Por tales consideraciones, la usucapión debe ser entendida como un modo adquisitivo de bienes a través de la posesión y mediante el transcurso del tiempo, en la cual, deben concurrir la apariencia de ser legítimo propietario, una forma pacífica, continua y pública para su operación.

## 2.5 *EXPROPIACIÓN.*

La expropiación puede definirse como aquel acto unilateral y discrecional de adquirir bienes tanto muebles, como inmuebles, por vía del derecho público, mediante el cual, el Estado desposee legalmente bienes propiedad de los particulares por razones de utilidad pública, para realizar obras de interés social, a través del otorgamiento a tales particulares de una indemnización por dicha desposesión.

En la definición, se perciben dos conceptos imprescindibles para que la institución de la expropiación pueda operar, los cuales son: **La utilidad pública y la indemnización.**

La utilidad pública debe entenderse como aquello que es de esencial importancia para el Estado por considerarlo de interés general y beneficio social para cederlo o proporcionarlo a la población.

La indemnización implica el pago que el Estado otorga al particular por la desposesión que sufre de su propiedad. La constitución, señala que dicha indemnización será “mediante”, entendiéndose por éste término que el pago podrá ser previo, simultáneo o posterior al acto expropiatorio.

Este acto de adquisición de bienes por parte del Estado, tiene su fundamento en **el artículo 27 constitucional, párrafo segundo, en el segundo párrafo de la fracción VI y en los párrafos primero y segundo de la fracción XVII.**

El párrafo segundo, establece que:

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización".

El segundo párrafo de la fracción VI, dispone que:

"Las leyes de la Federación y de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, determinarán los casos en que sea de utilidad pública la ocupación de la propiedad privada, y de acuerdo con dichas leyes la autoridad administrativa hará la declaración correspondiente. El precio que se fijará como indemnización a la cosa expropiada, se basará en la cantidad que como valor fiscal de ella figure en las oficinas catastrales o recaudadoras, ya sea que este valor haya sido manifestado por el propietario o simplemente aceptado por él de un modo tácito por haber pagado sus contribuciones con ésta base. El exceso de valor o el demérito que haya tenido la propiedad particular por las mejoras o deterioros ocurridos con posterioridad a la fecha de la asignación del valor

fiscal, será lo único que deberá quedar sujeto a juicio pericial y resolución judicial. Esto mismo se observará cuando se trate de objetos cuyo valor no esté fijado en las oficinas rentísticas”.

Los párrafos primero y segundo de la fracción XVII señalan que:

*“El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, expedirán leyes que establezcan los procedimientos para el fraccionamiento y enajenación de las extensiones que llegaren a exceder los límites señalados en las fracciones IV y XV.*

*El excedente deberá ser fraccionado y enajenado por el propietario dentro del plazo de un año contado a partir de la notificación correspondiente. Si transcurrido el plazo el excedente no se ha enajenado, la venta deberá hacerse mediante pública y almoneda. En igualdad de condiciones, se respetará el derecho de preferencia que prevea la ley reglamentaria”.*

La ley encargada de reglamentar esta figura, es **La Ley de Expropiación del 23 de noviembre de 1936**, la cual en 21 artículos establece, el régimen jurídico general de la expropiación.

Si bien dicha ley no establece lo que debe entenderse por causa de utilidad pública, si señala cuáles son esas causas. Dichas causas, se encuentran contempladas en el artículo 1 de la citada ley de modo enunciativo, puesto que como la misma señala, remite a otras leyes.

El artículo 1 establece:

“Se consideran causas de utilidad pública:

*I. El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público;*

- II. *La apertura, ampliación o alineamiento de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano;*
- III. *El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de hospitales, escuelas, parques, jardines, campos deportivos o de aterrizaje, construcciones de oficinas para el Gobierno Federal y de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo;*
- IV. *La conservación de los lugares de belleza panorámica, de las antigüedades y objetos de arte, de los edificios y monumentos arqueológicos o históricos, y de las cosas que se consideran como características notables de nuestra cultura nacional;*
- V. *La satisfacción de necesidades colectivas en caso de guerra o trastornos interiores; el abastecimiento de las ciudades o centros de población, de víveres o de otros artículos de consumo necesario, y los procedimientos empleados para combatir o impedir la propagación de epidemias, epizootias, incendios, plagas, inundaciones u otras calamidades públicas;*
- VI. *Los medios empleados para la defensa nacional o para el mantenimiento de la paz pública;*
- VII. *La defensa, conservación, desarrollo o aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de explotación;*
- VIII. *La equitativa distribución de la riqueza acaparada o monopolizada con ventaja exclusiva de una o varias personas y con perjuicio de la colectividad en general, o de una clase en particular;*
- IX. *La creación, fomento, o conservación de una empresa para beneficio de la colectividad;*
- X. *Las medidas necesarias para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la colectividad.*



*XI. La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida; y*

*XII. Los demás casos previstos por leyes especiales”.*

Asimismo, el Código Civil para el Distrito Federal, establece diversas disposiciones donde la expropiación se encuentra contemplada. Al respecto, los artículos 832, 833, 836, entre otros, del mencionado ordenamiento consagran dicha institución.

El artículo 832, dispone:

*“Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el gobierno del Distrito Federal de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la constitución del patrimonio de la familia o para que se construyan habitaciones que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica”.*

El artículo 833, establece:

*“El Gobierno del Distrito Federal podrá expropiar las cosas que estén en su territorio, que pertenezcan a los particulares y que se consideren como notables y características manifestaciones de nuestra cultura local, de acuerdo con la ley especial correspondiente”.*

El artículo 836, señala que:

*“La autoridad puede, mediante indemnización, ocupar la propiedad particular, deteriorarla y aun destruirla, si eso es indispensable para prevenir o remediar una calamidad pública, para salvar de un riesgo inminente una población o para ejecutar obras de evidente beneficio colectivo”.*

Por tales consideraciones, se expresa, que todo acto expropiatorio que no cumpla las condiciones de causa de utilidad pública e indemnización, constituyen un acto ilegal, que puede conducir a encuadrar en el delito de despojo, siempre que este acto de privación de los bienes recaiga sobre bienes inmuebles.

## 2.6 PROPIEDAD.

El Diccionario del Instituto de Investigaciones Jurídicas, señala que *es un "vocablo que proviene del latín proprietas-atis, entendido como el dominio que se ejerce sobre la cosa poseída, o la cosa que es objeto de dominio."*<sup>17</sup>

La propiedad es el derecho real por excelencia, la cual, los romanos la consideraron como un derecho absoluto exclusivo y perpetuo de la que se derivaron tres derechos subjetivos fundamentales: *el ius utendi o usus* (derecho de usar) , *el ius fruendi o fructus* (derecho de aprovechar los frutos y el *ius abutendi o abusus* (derecho de disposición). Sin embargo, este derecho de propiedad no podía ser de ninguna manera absoluto, por tanto, lo romanos establecieron algunas limitaciones en función precisamente del interés social, así por ejemplo, no podía modificarse el curso de las aguas, se debía respetar la altura de ciertas edificaciones, entre otros.

Rojina Villegas señala que la propiedad, *"es el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y dicho sujeto."*<sup>18</sup>

---

<sup>17</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano Tomo P-Z, 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, págs. 2598 y 2599.

<sup>18</sup>ROJINA Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil Tomo II: Bienes, Derechos Reales y Sucesiones, 31ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, págs. 78 y 79.

De las anteriores definiciones se advierten los siguientes elementos: una relación jurídica entre un sujeto y una cosa, el derecho que la cosa u objeto le confiere a dicho sujeto, una segunda persona obligado a respetar el derecho del propietario del bien y las limitaciones que impone la ley. De tal forma la propiedad debe entenderse, como aquella relación jurídica entre un sujeto y un bien, por virtud de la cual, el titular de la cosa puede aprovecharla y ejercer cualquier acto sobre ésta, de manera directa, exclusiva y permanente, respetando las limitaciones y modalidades que la ley y el interés público le imponen, la cual no puede ser entorpecida, vulnerada o afectada de modo alguno por persona alguna.

El artículo **830** del mencionado Código sustantivo civil, recoge en parte elementos que durante su evolución han surgido para elaborar dicha definición como la relación jurídica sujeto-bien, el derecho que le reporta dicho bien al sujeto titular y las limitaciones que la ley le impone para aprovechar o ejecutar actos sobre la cosa, al establecer lo siguiente: “el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes”. Como limitaciones y modalidades se pueden mencionar por ejemplo, el hecho de que nadie puede edificar ni plantar cerca de las plazas, fortalezas y edificios públicos, sino sujetándose a las condiciones exigidas en los reglamentos especiales de la materia (Artículo **843** del código civil ya señalado), las limitaciones impuestas en beneficio del orden o la utilidad pública se observan en el procedimiento de expropiación por ejemplo, etc.

Ahora bien, se ha estado hablando de bienes, cosas u objetos, pero ¿cuáles son los bienes, cosas u objetos que pueden ser objeto de apropiación?. De conformidad con los artículos **747, 748 y 749** del mencionado código civil se establece, que: Pueden ser objeto de apropiación todas las cosas que no estén excluidas del comercio (747)”; “Las cosas pueden estar fuera del comercio por su naturaleza o por disposición de la ley (748)”; y “Están fuera de comercio por su naturaleza las que no pueden ser poseídas por algún individuo exclusivamente, y

por disposición de la ley, las que ella declara irreductibles a propiedad particular (749)".

## 2.7 POSESIÓN.

Término cuya procedencia es latina de "*possessio-onis; del verbo possum potes, posse, potui (poder); para otros autores, del verbo sedere y del prefijo pos: (sentarse con fuerza).*"<sup>19</sup>

Tres son las teorías principales que se han dado a la tarea de definir y describir lo que debe de entenderse por posesión, las cuales son: **la teoría romana, subjetiva o tradicional de Savigny; la teoría objetiva de Ihering; y la teoría ecléctica de Saleilles.**

Savigny, desarrolló en su obra **Das Recht des Besitzes**, lo que se conoce como la Teoría subjetiva de la posesión, en la cual, consideraba a la posesión como una relación o estado de hecho que permitía ejercer un poder físico exclusivo, para ejecutar actos materiales sobre una cosa, animus domini o rem sibi habendi (de tener la cosa para sí). Savigny, atribuye a la posesión dos elementos: *el corpus y el animus*. El *corpus* lo consideró como una serie de actos materiales que traducen el poder físico que una persona ejerce sobre una cosa. El *animus* como la intención de tener la cosa para sí, o de obrar como propietario de la misma. El *corpus* por sí solo genera una situación de hecho que es la tenencia o detentación; sin embargo sin el elemento psicológico del ánimo no se configura la posesión, así pues la detentación acompañada del hecho de tener la intención o considerar el bien, se transforma en posesión. Este elemento anímico es lo que da nombre a su teoría: subjetiva de la posesión. Como el ánimo es un elemento

---

<sup>19</sup>Instituto de Investigaciones Jurídicas. Diccionario Jurídico Mexicano Tomo P-Z, 15ª edición, Editorial Porrúa, México 2001, págs. 2463 a 2466.

subjetivo difícil de establecer, para Savigny existe una presunción *juris tantum* (que admite prueba en contrario) para todo tenedor.

Ihering impugnó y criticó la teoría de Savigny. Para Ihering el ánimo carece de importancia como elemento esencial de la posesión. La intención del sujeto del derecho no constituye un elemento apto para diferenciar al mero tenedor del poseedor, afirma que ese elemento no es separable del elemento material, o *corpus*, al cual considera como la manera de exteriorizar el ánimo mediante un conjunto de hechos que demuestran una explotación económica de la cosa, y que también son la forma más visible de la propiedad. Para constituir la posesión, alcanza con la relación corporal del hombre con la cosa, acompañada de la intención de persistir en esa relación.

Saleilles, formula una teoría ecléctica que ha dado en llamarse "**de la explotación económica**", en donde define a la posesión como "la realización consciente y voluntaria de la apropiación económica de las cosas; el poseedor será aquel que en el mundo fenomenal externo aparezca como dueño de hecho y con propósito de serlo, de la cosa". Saleilles, al formular esta teoría ecléctica acepta tanto la teoría de Savigny como la de Ihering, sin embargo, a los términos de *corpus* y *animus* les da una connotación más que jurídica económica, así por tanto, el *corpus* como el *animus* son elementos tanto materiales, como psicológicos de enfoque económico respectivamente, esto es, el *corpus* como objeto económico y el *animus* como la intención de explotar económicamente dicho *corpus*.

Por lo anteriormente mencionado, la posesión debe entenderse como el derecho que una persona tiene que lo faculta para ejecutar actos sobre una cosa, en la cual goza de manera directa y exclusiva de las potestades que le confiere dicho derecho.

La legislación civil vigente, más que definir qué es la posesión, define al poseedor, estableciendo: “Es poseedor de una cosa el que ejerce sobre ella un poder de hecho, salvo lo dispuesto en el artículo 793. Posee un derecho el que goza de él (Artículo **790**)”. El artículo **793** regula la situación de dependencia por virtud de la cual, una persona sigue instrucciones y ejecuta actos sobre una cosa, situación que supondrían la posesión, sin embargo, esta situación de subordinación únicamente, genera una mera tenencia y no una posesión.

Pueden ser objeto de posesión según lo establecido por el artículo **794** de la legislación sustantiva civil “las cosas y derechos que sean susceptibles de apropiación”, o sea como quedó señalado todas aquellas cosas que no estén excluidas del comercio.

El artículo **795** del citado código, establece quien puede ser poseedor o de que manera se puede adquirir la posesión, al señalar lo siguiente: “Puede adquirirse la posesión por la misma persona que va a disfrutarla, por su representante legal, por su mandatario y por un tercero sin mandato alguno; pero en este último caso no se entenderá adquirida la posesión hasta que la persona a cuyo nombre se haya verificado el acto posesorio lo ratifique”. Este precepto contempla los dos tipos de posesión, tanto la posesión originaria que se adquiere a título de dueño y confiere los derechos de uso, disfrute y disposición, y cuyo efecto fundamental es que produce la prescripción (Artículo **826**), como la derivada, que se adquiere por cualquier título que no importe transferencia del dominio y que solo confiere los derechos de uso y disfrute (Artículo **791**).

El tema relativo a la pérdida de la posesión, ha quedado señalado en el apartado 2.3 relativo a la desposesión.

Los efectos de la posesión son variados y están contemplados en diversos artículos de la legislación civil. Dichos efectos son los siguientes:

1. Se entiende que cada uno de los partícipes de una cosa que se posee en común, ha poseído exclusivamente por todo el tiempo que dure la indivisión, la parte que al dividirse le tocare. (Artículo **797**).
2. La posesión da al que tiene la tiene la presunción de propietario para todos los efectos legales; el que posee en virtud de un derecho personal o de un derecho real distinto de la propiedad no se presume propietario; pero si es poseedor de buena fe, tiene a su favor la presunción de haber obtenido la posesión del dueño de la cosa o derecho poseído. (Artículo **798**).
3. El poseedor actual que pruebe haber poseído en tiempo anterior, tiene a su favor la presunción de haber poseído en el intermedio. (Artículo **801**).
4. La posesión de un inmueble hace presumir la de los bienes muebles que se hallen en él. (Artículo **802**).
5. Se reputa como nunca perturbado o despojado quien judicialmente fue mantenido o restituido en la posesión. (Artículo **805**).
6. La buena fe del poseedor se presume siempre, al que afirme la mala fe del poseedor le corresponde probarla. (Artículo **807**).
7. Se presume que la posesión se sigue disfrutando en el mismo concepto en que se adquirió, a menos que se pruebe que ha cambiado la causa de la posesión. (Artículo **827**).

## 2.8 PROPIA AUTORIDAD.

Se entiende por propia autoridad, aquella conducta desplegada por una persona la cual no tiene fundamento jurídico alguno para su ejecución, es un actuar arbitrario cuya realización no esta amparada por alguna norma de derecho o el cumplimiento de un deber. Quien actúa de propia autoridad esta actuando sin mandato de la ley, y por lo tanto no existe una causa justa que funde y motive la realización de sus actos. Así por ejemplo, se evidencia la propia autoridad de una persona en el tipo penal de despojo cuando ocupa un inmueble propio o ajeno, o hace uso de él, sin estar autorizado o facultado por la ley.

El Poder Judicial de la Federación al respecto ha proporcionado el siguiente criterio:

**DESPOJO. ELEMENTOS DEL DELITO DE. (CODIGO PENAL DEL ESTADO DE DURANGO).** *El análisis del artículo 241, del Código Penal para el Estado de Durango, que prevé, y sanciona el delito de despojo, autoriza a afirmar que los elementos típicos del mismo son: 1. Que el sujeto activo al realizar la conducta desposesoria, obre de propia autoridad; 2. Que dicha conducta consista en cualquiera de las siguientes: a) Ocupar un inmueble ajeno o propio cuando la ley no lo permita; b) Hacer uso de un inmueble ajeno o ejercer sobre el propio, actos de dominio que lesionen los derechos legítimos del ocupante; c) Hacer uso de un derecho real que pertenezca a otro; y d) Cometer despojo de aguas; 3. Que al realizar cualquiera de las conductas mencionadas el sujeto activo actúe sin derecho. De esta descripción se advierte que no se exige para considerar integrado en su materialidad el delito de despojo, medios de ejecución específicamente determinados, tales como la violencia, amenazas, engaño o furtividad, los cuales son exigidos por regla general en otras legislaciones del país, lo cual implica una ampliación en el alcance de la tutela penal de la posesión de bienes inmuebles, pues el*



*despojo puede actualizarse realizando el sujeto activo cualquiera de las indicadas conductas, siempre que sea de propia autoridad y sin derecho. Por propia autoridad debe entenderse que el sujeto activo obre por exclusiva o personal decisión o arbitrio, por propia determinación y no en ejecución de un mandato de autoridad competente. La actuación sin derecho a que se refiere el tipo, es aquella en donde el sujeto activo no puede invocar a su favor, por carecer de ello, una facultad de hacer o exigir en forma legítima, justa, fundada o razonable todo aquello que la ley o la autoridad establece en favor del poseedor de un inmueble.*( SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XV, Febrero de 1995, Tesis: VIII.2o.26 P, Página: 153).

El común denominador de este criterio, es que no hay una norma o autorización legal que ampare la ejecución de alguna conducta llevada a cabo por determinado sujeto, ya que dicho sujeto al no estar en posibilidad de invocar norma que pudiese escudar su comportamiento, la ley lo castiga. De esta manera, el actuar arbitrario y libre lo sanciona el derecho como una conducta ilegal y antijurídica.

## 2.9 VIOLENCIA.

Término que procede del latín *violentia*: violencia. Se entiende por violencia, la serie de actos tanto físicos, como morales que ejerce una persona en contra de otra, tendiente a lograr en esta última su consentimiento, aprobación o asentimiento para ejecutar una conducta en contra de su voluntad, o sea, la violencia es un vicio del consentimiento que mediante la coacción física o moral se presiona a una persona para que actúe de determinada forma. Por lo tanto, si el

consentimiento de una persona para ejecutar una conducta se ve viciado o coaccionado mediante el empleo de la violencia, éste resulta inválido, así de esta forma lo recoge el artículo **1812** del código civil ya señalado, al establecer que: “El consentimiento no es válido si ha sido dado por error, arrancado por violencia o sorprendido por dolo”.

Asimismo, el artículo **1819** del mencionado código, si bien no señala lo que debe entenderse por violencia, si señala cuando se da la existencia de la misma, estableciendo que: “Hay violencia cuando se emplea fuerza física o amenazas que importen peligro de perder la vida, la honra, la libertad, la salud, o una parte considerable de los bienes del contratante, de su cónyuge, de sus ascendientes, de sus descendientes o de sus parientes colaterales dentro del segundo grado”.

### *2.9.1 FÍSICA.*

La violencia física, consiste en el empleo de todo acto material, que despliega una persona en contra de otra, para obligarlo a actuar de determinada forma, esto es, la violencia física implica el uso de cualquier mecanismo de índole material, en donde se emplee la fuerza física cuyo objetivo es logra vencer los obstáculos o impedimentos que pueda oponer una persona en su voluntad, determinándola para conducirse de cierta manera. Así por ejemplo la violencia física aterrizada en la conducta de despojar, pudiera ser, el hecho de que el sujeto activo lanzará o expulsara al poseedor o sujeto pasivo del inmueble sobre el cual tiene derecho.

### *2.9.2 MORAL.*

La violencia moral consiste en el uso o empleo de actos de naturaleza verbal que fuerzan y obligan a una persona a ejecutar determinada conducta, es decir, mediante el empleo de palabras se coacciona a determinado sujeto para obtener de él cierta conducta.. En este tipo de violencia de naturaleza moral el empleo de dichos actos verbales toman el nombre de **amenazas**, las cuales son entendidas como las expresiones verbales que transmiten la intención de causar

un daño futuro a determinada persona si no se obtiene de ella cierto modo de actuar, así pues, en las amenazas, la intención futura de dañar determinan el comportamiento del sujeto. De tal forma, como ejemplo de este tipo de violencia, en la conducta en estudio, lo podría constituir, el hecho que una persona comunique a otra (legítimo poseedor) su intención de matarla, si ésta última se opone a que la primera haga uso de un inmueble del cual no tiene derecho.

#### *2.10 ENGAÑAR.*

El engañar consiste en tergiversar o falsear la verdad, crear un escenario cierto, que en realidad no lo es, cuyo objetivo es hacer caer en el error a determinada persona, de esta forma, engañar se define como aquella conducta de naturaleza mentirosa y falaz que proyecta una apariencia verdadera que realmente no lo es, cuya finalidad es hacer caer en el error a cierta persona, así pues en el engaño se encuentran todas aquellas maquinaciones que disimulan la verdad de los hechos. Por ejemplo, el empleo de éste medio comisivo en el delito en comento, lo constituiría el hecho, de que el arrendador con el motivo de hacer las reparaciones eléctricas del inmueble, llevara a un electricista, que en realidad no lo es, y dejara inservible toda la instalación eléctrica, lesionando así de esta manera, derechos legítimos del ocupante, siendo éste último, el arrendatario.

#### *2.11 FURTIVIDAD.*

El término furtividad, hace referencia a lo que se hace clandestinamente, a escondidas. La furtividad consiste en realizar actos a las espaldas de quien pueda oponerse a tales actos, ocultando la verdad de los mismos, por estar actuando en secreto y en la clandestinidad.

Al respecto el Poder Judicial de la Federación ha manifestado lo siguiente respecto de lo que debe entenderse por furtividad:

**DESPOJO. CONCEPTO DE FURTIVIDAD COMO FORMA DE COMETER ESTE DELITO.** *La furtividad consiste en la ocupación de un inmueble sin autorización del poseedor, llevada a cabo a escondidas por el agente activo, con la finalidad de que el poseedor no pueda percatarse del momento de la ocupación y, por ende, no se oponga a su realización.* (PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo: 70, Octubre de 1993, Tesis: VI.1o. J/88, Página: 69)

**DESPOJO, DELITO DE.** *Aun cuando no se emplee violencia, ni amagos, ni amenazas, el delito de despojo de inmuebles se configura cuando alguien, motu proprio, ocupa un terreno ajeno y realiza actos que ostensiblemente demuestran su propósito de apropiárselo, si lo hace furtivamente; y la connotación que en la semántica tiene el término "furtivo", como lo consigna el Diccionario Razonado de Legislación y Jurisprudencia de D. Joaquín Escriche, es: "Lo que se hace a escondidas y como hurto y todo lo que uno toma, de día o de noche, clandestina o manifiestamente, con ánimo de apropiárselo contra la voluntad de su dueño".* (Sexta Época, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: Segunda Parte, XXVII, Página: 46)

**DESPOJO, FURTIVIDAD COMO UNICO ELEMENTO CONFIGURATIVO DEL DELITO DE.** *No es necesario que los testigos señalaran la hora exacta del despojo y que el mismo se haya efectuado con violencia, si la ocupación se hizo furtivamente,*

*y en esas condiciones la hora y la violencia no son elementos configurativos del delito de despojo, pues el término furtivamente quiere decir: "En ausencia o desconocimiento del que tiene derecho" o lo que es lo mismo, lo que se hace a escondidas, como hurto, o sea todo lo que se toma, de día o de noche, clandestinamente, con ánimo de apropiárselo contra la voluntad de su dueño.* (SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Tomo: XV, Febrero de 1995, Tesis: VI.2o.380 P, Página: 153).

De estos criterios, los elementos a destacar son: la clandestinidad de la conducta, el hecho de realizarlo a escondidas, y la incapacidad del poseedor de percatarse del comportamiento del sujeto activo, o lo que es lo mismo la ausencia o desconocimiento de la persona que pudiera oponerse a la conducta del sujeto activo. La situación, de que un sujeto se aprovechara de que el dueño del inmueble no se encontrara en dicho bien, por estar de vacaciones, para hacer uso de él y ocuparlo para hacer todo tipo de reuniones, es un claro ejemplo de despojo empleando la furtividad como medio para cometer el delito.

## **2.12 OCUPAR.**

Gramaticalmente, ocupar debe entenderse como el apoderamiento de un bien, con el ánimo y la intención de adueñarse de él.

La ocupación en el delito de despojo consiste en aquella conducta que despliega una persona, en la cual, dicha persona se introduce en un bien inmueble ajeno para asentarse en él, con la finalidad de comportarse como si fuese el dueño, o en un bien inmueble propio cuando cual la ley se lo prohíbe, por encontrarse legalmente en poder de otra persona, que tiene el derecho de ejecutar

las acciones que la posesión le concede; introducción que puede manifestarse mediante la penetración, la irrupción, la invasión, el asentamiento, entre otros, del bien inmueble objeto del delito.

### 2.13 INMUEBLE.

Por inmueble, se entiende, aquel bien o cosa que por su naturaleza fija o de fijeza, impide o hace imposible que pueda ser trasladado o transportado de un lugar a otro.

Al respecto, el artículo **750** del Código Civil para el Distrito Federal señala cuáles son los bienes considerados como inmuebles, al establecer lo siguiente:

*“Artículo 750. Son bienes inmuebles:*

- I. El suelo y las construcciones adheridas a él;*
- II. Las plantas y árboles, mientras estuvieren unidos a la tierra, y los frutos pendientes de los mismos árboles y plantas, mientras no sean separados de ellos por cosechas o cortes regulares;*
- III. Todo lo que esté unido a un inmueble de una manera fija, de modo que no pueda separarse sin deterioro del mismo inmueble o del objeto a él adherido;*
- IV. Las estatuas, relieves, pinturas u otros objetos de ornamentación, colocados en edificios o heredades por el dueño del inmueble, en tal forma que revele el propósito de unirlos de un modo permanente al fundo;*
- V. Los palomares, colmenas, estanques de peces o criaderos análogos, cuando el propietario los conserve con el propósito de mantenerlos unidos a la finca y formando parte de ella de un modo permanente;*

- VI. *Las máquinas, vasos, instrumentos o utensilios destinados por el propietario de la finca, directa o exclusivamente, a la industria o explotación de la misma;*
- VII. *Los abonos destinados al cultivo de una heredad, que estén en las tierras donde hayan de utilizarse, y las semillas necesarias para el cultivo de la finca;*
- VIII. *Los aparatos eléctricos y accesorios adheridos al suelo o a los edificios por el dueño de éstos, salvo convenio en contrario;*
- IX. *Los manantiales, estanques, aljibes y corrientes de agua, así como los acueductos y las cañerías de cualquiera especie que sirvan para conducir los líquidos o gases a una finca o para extraerlos de ella;*
- X. *Los animales que formen el pie de cría en los predios rústicos destinados total o parcialmente al ramo de ganadería, así como las bestias de trabajo indispensables para el cultivo de la finca, mientras están destinadas a ese objeto;*
- XI. *Los diques y construcciones que, aun cuando sean flotantes, estén destinados por su objeto y condiciones a permanecer en un punto fijo de un río, lago o costa;*
- XII. *Los derechos reales sobre inmuebles; y*
- XIII. *Las líneas telefónicas y telegráficas y las estaciones radiotelegráficas fijas.”*

Al respecto, el maestro Pavón Vasconcelos, refiriéndose a los bienes inmuebles objeto material del despojo, señala lo siguiente: *“El concepto de inmueble para el derecho penal, queda limitado al de inmueble por su propia naturaleza, es decir, al suelo y las construcciones adheridas a él y a todas aquéllas cosas que, comprendidas en la descripción civil, sean susceptibles de ser*

*ocupadas o de ser usadas sin desplazarlas del sitio en que se ubican, sin importar que el inmueble sea rústico o urbano, o con construcciones adheridas a él o no.”<sup>20</sup>*

Del pensamiento de dicho maestro, resalta que para que un bien inmueble sea objeto de despojo, éste debe tener la característica de tener la posibilidad de ser usado u ocupado pero sin ser desplazado, por lo que si el bien aunque considerado como inmueble por la ley puede ser desplazado, éste pierde la calidad como tal y por tanto como objeto material del tipo penal en análisis.

Por último, cabe destacar como lo señala el artículo **785** del mencionado código, que los bienes inmuebles cuyo dueño es incierto y desconocido, toman el nombre de vacantes.

#### 2.14 AJENO.

El término ajeno, hace referencia a lo que es de otro, lo que pertenece a otra persona, así pues, es ajeno aquel bien o cosa propiedad de otro, del cual no se es dueño.

#### 2.15 USAR.

El Diccionario de la Real Academia, define usar como “*utilizar una cosa o disfrutar uno de los beneficios de algo*”. Así pues usar, debe entenderse como la utilización de una cosa con la finalidad de disfrutar de ella.

---

<sup>20</sup>PAVÓN Vasconcelos, Francisco, Delitos contra el patrimonio, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 450.



El término usar, proyectable a la conducta de despojar, consiste, en aquella conducta en la cual el sujeto activo tiene como objetivo servirse u obtener ventajas y beneficios del bien inmueble sobre el cual recae la conducta.

Sin bien los términos ocupar y usar pareciesen sinónimos, esto no ocurre, ya que la diferencia entre ambos, radica en los fines que se persiguen en cada uno, esto es, mientras en la ocupación se busca o se tiende a ser el dueño del inmueble, en el usar implica la utilización de ese bien, con la finalidad de obtener algún beneficio o ventaja. En cuanto a la duración de una y otra conducta, ésta dependerá del tiempo, en el cual, el sujeto se mantenga en un inmueble y tenga la intención de adueñarse de él, tratándose de la ocupación, o el tiempo que duren los beneficios que dicho individuo está obteniendo al usar el citado bien.

## 2.16 DERECHO REAL.

El maestro Gutiérrez y González, define el derecho real, como *“el poder jurídico que se ejerce, directa e inmediatamente sobre una cosa para obtener de ella el grado de aprovechamiento que le autoriza su título legal al que ejerce el poder y es oponible erga omnes.”*<sup>21</sup>

Los romanos, le denominaban *jus in re* porque recaían sobre una cosa determinada, en la que surgía la obligación o deber de respetar o no poner obstáculos al ejercicio de dicho derecho por parte de los miembros restantes de su sociedad.

Como ejemplos de derechos reales, se pueden mencionar: La propiedad, el usufructo, la habitación, entre otros.

---

<sup>21</sup>GUTIÉRREZ y González, Ernesto, El Patrimonio, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 233.

Como es de advertirse que el derecho real recae sobre una cosa determinada, éste derecho, por lo tanto, confiere a su titular dos facultades o potestades: **Un derecho de persecución y un derecho de preferencia.**

El derecho de persecución se deriva del hecho de que todo hombre debe respetar el ejercicio del derecho real de una determinada persona, de que nadie puede entorpecer su utilización ni forma de ejercerlo, por tanto, en el supuesto de que alguna persona de propia autoridad, sin el derecho o autorización del titular de la cosa sobre la cual recae el derecho real, se apoderara o lo sustrajera, surgiría o resultaría la posibilidad de que dicho titular pudiera perseguirlo con la finalidad u objetivo de recuperarla, así pues, el derecho de persecución se traduce o produce dos tipos de acciones: **Reivindicatoria y Tercería excluyente de dominio.**

Al respecto el artículo 4 del **Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal**, en lo concerniente a la acción reivindicatoria, establece:

*“La reivindicación compete a quien no está en posesión de la cosa, de la cual tiene la propiedad, y su efecto será declarar que el actor tiene dominio sobre ella y se la entregue el demandado con sus frutos y acciones en los términos prescritos por el Código Civil.”*

Se puede observar claramente la función de la citada acción de perseguir la cosa, con la finalidad de obtener la declaración judicial y así poder recuperar dicha cosa con todos sus frutos y acciones.

En cuanto a la tercería excluyente de dominio, esta consiste, en la presentación de un tercer sujeto en una relación procesal preexistente, en donde en relación con los bienes sobre los cuales ya se dictó ejecución, éste alegue ser el legítimo dueño de los citados bienes. A este respecto, dicho código, en su artículo **659** establece lo siguiente:

*“Las tercerías excluyentes de dominio deben de fundarse en el dominio que sobre los bienes en cuestión o sobre la acción que se ejercita alega el tercero.*

*No es lícito interponer tercería excluyente del dominio a aquel que consintió en la constitución del gravamen o del derecho real en garantía de la obligación del demandado.”*

Ahora, en relación con el derecho de preferencia, éste se traduce en la máxima o principio de que *quien es primero en tiempo es primero en derecho*, esto es, en la primacía o preponderancia que tiene una persona sobre otras, para ser titular de un derecho. Así por ejemplo, los artículos **2265** y **2266**, nos señalan con toda claridad los efectos de dicho derecho.

*“Artículo 2265. Si la cosa vendida fuere mueble, prevalecerá la venta primera en fecha; si no fuere posible verificar la prioridad de ésta, prevalecerá la hecha al que se halle en posesión de la cosa.”*

*“Artículo 2266. Si la cosa vendida fuere inmueble, prevalecerá la venta que primero se haya registrado; y si ninguna lo ha sido, se observará lo dispuesto en el artículo anterior.”*

Es de notarse claramente, que la prevalencia en el tiempo, es elemento esencial para poder adjudicarle algún bien a determinada persona.

De las anteriores consideraciones, por tanto, se entiende por derecho real, aquella potestad jurídica que le permite al titular de una cosa o bien, de ejecutar de manera directa e inmediata, todos aquellos actos que le autoriza dicha titularidad, la cual, crea la obligación de que toda persona debe de respetar su ejercicio y aprovechamiento, y que, confiere al citado titular, los derechos de persecución y de preferencia. Así por tanto, la característica esencial del mencionado derecho es la oponibilidad, es decir, la obligación que le impone a

todo el mundo de respetarlo y no vulnerarlo, o sea, la imposibilidad que tiene todo el mundo de pretender hacer valer un interés contrapuesto al del titular de la cosa.

Por último, y coincidiendo con el maestro Jiménez Huerta, es de notarse que de la descripción típica del delito en examen, la utilización del término derecho real es superflua e innecesaria, ya que ineludiblemente recae sobre un bien inmueble, ya que como lo señala el citado maestro: *“El derecho real a que hace referencia el tipo tiene ontológicamente que recaer sobre un bien inmueble, no es posible hacer uso del derecho real sin ocupar o hacer uso de un inmueble ajeno, y en consecuencia, el despojo de un bien inmueble mediante el uso de un derecho real que no pertenezca al sujeto activo, ya está comprendido dentro de dicho bien.”*<sup>22</sup>

Asimismo, y reforzando lo anterior, la fracción XII del artículo 750 anteriormente señalado, establece que son bienes inmuebles “los derechos reales sobre inmuebles”.

## 2.17 LESIONAR.

En relación con el tipo penal en estudio, lesionar, debe entenderse como la ejecución abusiva de facultades por parte del propietario de inmueble, que deriven en actos que perturben la posesión del ocupante de dicho bien. Verbigracia, la suspensión del suministro de agua de la casa arrendada en perjuicio del arrendatario. De esta forma el término lesionar, no es más que el perjuicio que el propietario de un inmueble ocasiona en contra del ocupante del citado bien al desplegar su conducta, abusando de las facultades previamente convenidas entre ambos, perturbando la posesión de éste último.

---

<sup>22</sup>JIMÉNEZ Huerta, Mariano, Derecho Penal Mexicano Tomo IV “La Tutela Penal del patrimonio”, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 323.

## 2.18 DERECHOS LEGÍTIMOS DEL OCUPANTE.

No son más que aquellos, que derivan de un acto jurídico que transmite la posesión de un inmueble, esto es, son los derechos que tiene el ocupante de dicho bien, y que se originan o son consecuencia de la realización de un acto jurídico, por virtud del cual, se le transmitió la posesión de un bien inmueble. Cabe hacer notar, que éstos derechos son referidos al poseedor no propietario de un inmueble, como por ejemplo, un arrendatario. Para saber cuáles son estos derechos, en el capítulo III se explican con más amplitud los mismos, atendiendo al acto jurídico que les da existencia.

## 2.19 AGUAS.

El Código Civil para el Distrito Federal, refiriéndose al término aguas, establece en el artículo 750 antes mencionado en su fracción IX, que son inmuebles: "IX. Los manantiales, estanques, aljibes y corrientes de agua, así como los acueductos y las cañerías de cualquier especie que sirvan para conducir los líquidos o gases a una finca, o para extraerlos de ella".

Es importante señalar lo que expresa el maestro González de la Vega al referirse a las aguas como objeto material del delito de despojo, puesto que hace un oportuno y acertado comentario referente al robo de aguas y que pudiera ocasionar confusión en el momento de encuadrar la conducta al tipo en análisis, de tal forma, dicho jurista, establece lo siguiente: *."Las aguas a que ineludiblemente se refiere el tipo penal, son aquellas que forman parte de un inmueble tales, como las de los arroyos, cauces, canales, presas, depósitos, agujajes, etc., destinados al servicio del mismo. En cambio el apoderamiento indebido de aguas entubadas no pertenecientes a un inmueble y proporcionadas por el municipio o por terceras personas a los consumidores mediante pago, o sea, precio fijo o conforme a medidor, no constituirá despojo, sino el delito que se equipara al robo, por tratarse de aprovechamiento de un fluido ejecutado sin*

*derecho y sin consentimiento de la persona que legalmente puede disponer de él.*<sup>23</sup>

Dicho aprovechamiento de fluido se encuentra contemplado en la fracción II del artículo **221** del Código Penal para el Distrito Federal. Por tanto, para fines de la conducta en estudio, las aguas serán todas aquellas susceptibles de ser separadas, desviadas o sacadas de su cause normal y natural, y que no tengan la característica de ser muebles sino inmuebles, ya que como señala, el maestro Gonzáles de la Vega, constituirían el delito de robo.

## 2.20 PATRIMONIO

Cabe hacer notar que por tratarse de una investigación de carácter penal, se debe de abordar este concepto desde dicho campo, sin embargo existen otras ramas del Derecho que definen éste término aunque no muy de distinta forma, si con algunas peculiaridades. Por lo tanto, únicamente se abordará el término patrimonio obviamente desde una perspectiva penal, y desde una civil por ser ésta, la rama del derecho que más profundiza en dicho concepto al respecto. Como se señala, al ser el Derecho Civil, la rama de del derecho que más profundiza en el concepto de patrimonio, se analiza primeramente desde esta perspectiva, para poder tener una visión más amplia y por lo tanto, comprender de mejor manera la materia patrimonial desde el punto de vista del derecho penal.

El maestro Rafael Rojina Villegas, define al patrimonio, como *“el conjunto de obligaciones y derechos susceptibles de una valorización pecuniaria, que constituyen una universalidad de derecho (universitas juris). Según lo expuesto, el patrimonio de una persona estará siempre integrado por un conjunto de bienes, de derechos y, además, por obligaciones y cargas; pero es requisito indispensable*

---

<sup>23</sup>GONZÁLEZ de la Vega, Francisco, Derecho Penal Mexicano (Los Delitos), Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 299.

*que estos derechos y obligaciones que constituyen el patrimonio sean siempre apreciables en dinero, es decir, que puedan ser objeto de una valorización pecuniaria.*<sup>24</sup>

De la anterior definición se pueden advertir como elementos un *pasivo y activo* constituidos por derechos y obligaciones respectivamente; *la susceptibilidad de valorar pecuniariamente* dichos derechos y obligaciones; y una *universalidad de derecho*.

El activo estará integrado por el conjunto de bienes y derechos apreciables en dinero, en tanto que el pasivo estará constituido por el conjunto de obligaciones y cargas también susceptibles de valoración económica. Por valoración pecuniaria debe entenderse que tanto el activo, como el pasivo puedan ser apreciables en dinero, esto es, que puedan tener estimación económica. Por último, la universalidad de derecho estará constituida por dicho conjunto de activos y pasivos tanto presentes, como futuros apreciables en dinero, es decir, si el citado conjunto no forma una universalidad de derecho, no constituirá un patrimonio, por tal motivo, el concepto de universalidad de derecho se extiende en el tiempo y en el espacio.

De esta forma, se define al patrimonio como el conjunto de derechos y obligaciones pertenecientes a una persona física o moral, apreciables en dinero y que constituyen una universalidad jurídica.

De esta manera, ha quedado abordado el término patrimonio desde una perspectiva civil. Ahora bien, se continúa con el análisis de dicho término desde el punto de vista penal. Al respecto, se han elaborado dos teorías para tratar de dilucidar si el término patrimonio en Derecho Penal coincide con la noción de patrimonio en Derecho Privado.

---

<sup>24</sup>ROJINA Villegas, Rafael, *Compendio de Derecho Civil Tomo II: Bienes, Derechos Reales y Sucesiones*, 31ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 7.

Por un lado se tiene *“la teoría de la identidad o de la correspondencia, la cual sostiene la identidad de las dos nociones de patrimonio. Dice Remo Pannain, que cuando se trata de un término empleado para designar una institución, que tiene su configuración técnica en otra rama del Derecho, debe presumirse que en el Derecho Penal tenga igual significación, pues el Derecho es único y la concepción de las instituciones como la de los términos empleados, deben unificarse en cuanto sea posible. Por lo que respecta a la otra teoría denominada de la autonomía o de la independencia, sostenida por Vincenzo Manzini, Guisepe Maggiore y Biagio Petrocelli, parten de la consideración de que las nociones de patrimonio y de cada uno de los derechos patrimoniales toman distintos aspecto ante el Derecho Penal, aunque en general se deduzcan del Derecho Privado, dada la diversidad de fines y de medio que existen entre ambas disciplinas.”*<sup>25</sup>

Dicho lo anterior, por tanto y en virtud del tema de investigación la teoría más apropiada para el presente trabajo es la segunda de ellas, puesto que la denominación que utiliza el Derecho Penal para referirse al concepto de patrimonio es distinta.

El Libro Segundo, Parte Especial, Título Decimoquinto, Capítulo VII, en los artículos 237 y 238 del Código Penal para el Distrito Federal, al referirse a los delitos contra el patrimonio y concretamente al despojo, dicho patrimonio debe entenderse no como ese conjunto de activos y pasivos, sino como bienes inmuebles, derechos reales y aguas, esto es, el Derecho Penal más que dar una definición acerca del patrimonio, lo que busca es proteger y consecuentemente sancionar a aquellos que atentan contra el patrimonio de las personas, y por ser el despojo, el tema central de la presente exposición, el patrimonio está constituido como se mencionó por los bienes inmuebles, derechos reales y aguas, todos ellos inmersos en la categoría de los inmuebles.

---

<sup>25</sup>REYNOSO Dávila, Roberto, Delitos patrimoniales, Editorial Porrúa, México, 1999, págs. 1 y 2.



## CAPÍTULO III

### **ACTOS JURÍDICOS POR VIRTUD DE LOS CUALES SE TRANSMITE LA POSESIÓN DE BIENES INMUEBLES.**

**E***l primer Código mexicano conserva la espléndida tradición hispana. Además, profundamente influido por la orientación francesa, advierte la suficiencia de la protección civil respecto de la propiedad inmueble. Muy explícitos son los expositores del Código de Napoleón en poner de relieve la distinción, primera que tomaron en cuenta las legislaciones penales para organizar los medios de protección de la propiedad. La de los inmuebles está menos expuesta que la de los muebles pues no es posible, por definición, mudarlos de lugar ni hacer que desaparezca la posesión de ellos, ni disimular su identidad.*

**PARDO ASPE.**

## **INTRODUCCIÓN.**

Si bien, la presente investigación está proyectada a la materia penal, esto no es un impedimento para auxiliarse de otras ramas del Derecho, ya que sería un error más que inminente tratar de realizarlo basándonos en una sola materia, pues el resultado de la misma sería trunca e incompleta, además de que no debe de olvidarse que una de las características principales del Derecho, es su omnipresencia, y por tanto dicha característica hace que ésta disciplina social tenga que mirar a todas y cada una de las ramas que lo componen.

El hecho de establecer y consecuentemente desarrollar este tercer capítulo de índole meramente civil, no es con un ánimo de ocio o de desvío de atención para el lector, sino con el ánimo de llegar a conocer de mejor manera el tipo penal de despojo, ya que con la realización de dicho capítulo, se conducirá a la comprensión y conocimiento de los derechos legítimos del ocupante, que como ha quedado asentado, al ser el punto principal del presente trabajo la conducta de despojar, conducta que dentro de sus supuestos esta la de lesionar dichos derechos, de tal manera, que mejor forma que desarrollar este tercer capítulo para comprender los citados derechos.

De inmediato, puede deducirse que el objetivo principal de éste capítulo es conocer los derechos legítimos del ocupante, sin embargo el estudio de cada acto jurídico según se trate, se analizará de manera íntegra, es decir, estudiando todos y cada uno de sus elementos, con la finalidad de entender con mayor claridad dichos derechos.

De esta forma, una vez desarrollado el presente capítulo, el análisis y estudio del cuarto apartado tendrá todas las herramientas necesarias para poder examinarlo de manera exhaustiva y profunda.

## 1. ARRENDAMIENTO.

### 1.1 ESPECIES.

Por razón de la materia que lo regula, el arrendamiento, puede ser: *Mercantil, Administrativo, Financiero y Civil*. Por motivos de tema, solo se hará referencia al arrendamiento Civil de bienes inmuebles.

### 1.2 DEFINICIÓN.

El *arrendamiento*, es el contrato por virtud del cual, una persona denominada arrendador, se obliga a conceder el uso o goce temporal de una cosa a otra denominada arrendatario, obligándose esta última a pagar como contraprestación de ese uso o goce un precio cierto.

Al respecto, el artículo **2398** del Código Civil para el Distrito Federal, considera al arrendamiento como: *“Contrato mediante el cual las partes contratantes se obligan recíprocamente, una a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso o goce un precio cierto”*.

De la definición legal, inmediatamente salta a la vista, que se trata de un contrato, en el cual se perciben tanto elementos subjetivos como objetivos y reales, es decir, los sujetos del contrato, las obligaciones de los mismos y la existencia de un precio como retribución o remuneración.

### 1.3 CARACTERÍSTICAS.

- A)** *Es un contrato translativo de uso y goce, ya que el arrendatario al transferírsele la posesión del bien inmueble, no solo se le transfiere dicha posesión, sino que también los derechos de uso y goce sobre el citado bien.*

- B) *La concesión del uso o goce siempre debe ser temporal.* Al respecto el artículo **2398** del código antes citado, señala que el arrendamiento de bienes inmuebles destinados a casa habitación, no podrá ser menor a un año, asimismo, cuando el arrendamiento tenga por objeto bienes inmuebles destinados al comercio, éste no podrá exceder de veinte años.
  
- C) *El arrendamiento siempre es un contrato oneroso,* puesto que hay provechos y gravámenes recíprocos, es decir, a cambio de la concesión temporal del uso o goce de la cosa, se otorga un precio cierto.
  
- D) *Es un contrato que siempre regulará una conducta específica en beneficio del arrendatario,* ya que el derecho que tiene el arrendatario sobre el bien arrendado, nunca es directo e inmediato, puesto que se ejerce mediante la conducta impuesta al arrendador.

#### 1.4 CLASIFICACIÓN.

El arrendamiento puede clasificarse en: *Nominado, Oneroso, Bilateral, Principal, Consensual, De tracto sucesivo, Formal, y Conmutativo.*

- A) **Nominado.** Ya que se encuentra contemplado en los artículos **2398 a 2496** del Código Civil para el Distrito Federal.
  
- B) **Oneroso.** Porque origina provechos y gravámenes recíprocos.
  
- C) **Bilateral.** Ya que nacen obligaciones para ambas partes.
  
- D) **Principal.** Puesto que no depende de otro contrato para su validez y existencia.

- E) Consensual.** Porque que su perfeccionamiento no requiere de la entrega de la cosa, sino sólo del consentimiento de las partes.
  
- F) De tracto sucesivo.** Porque su ejecución es duradera, esto es, las obligaciones de las partes no pueden cumplirse en un solo acto, sino que es indispensable un lapso de tiempo más o menos largo para su ejecución.
  
- G) Formal.** Al respecto, el artículo **2406**, exige para su celebración la forma escrita. Dicho precepto, asimismo establece, que si el contrato se celebrara en forma verbal, señala una presunción de culpa imputable al arrendador.
  
- H) Conmutativo.** Puesto que el carácter de ganancioso y perdedoso se conoce desde su celebración.

### 1.5 SUJETOS O PARTES.

Como se advierte en la definición, los sujetos son dos y se denominan *arrendador y arrendatario*.

El arrendador, es el sujeto que concede o transmite el uso o goce de una cosa a cambio de un precio, en tanto que el arrendatario, es la persona quien recibe ese uso o goce de dicha cosa, y se obliga a pagar por ello, como contraprestación un precio cierto.

### 1.6 ELEMENTOS.

Los elementos de todo contrato y de acuerdo con los artículos **1794 y 1795** del código antes señalado, son dos: *De existencia y de validez*.

### 1.6.1 EXISTENCIA

Los elementos de existencia, son: *El consentimiento y el objeto.*

**A) Consentimiento.** Éste se traduce, en el acuerdo de voluntades, consistente en la concesión temporal del uso o goce de una cosa que cede el arrendador al arrendatario, y en el pago de un precio cierto que el arrendatario otorga como contraprestación de ese uso o goce al arrendador.

**A1) Vicios en el consentimiento y licitud en el objeto motivo o fin.** Debido a que no se establecen formas especiales o específicas para este contrato, debe estarse a lo regulado en la parte general de los contratos, contemplado en los artículos **1812 a 1831** del código civil ya señalado, relativo a “*los vicios del consentimiento y al objeto y del motivo o fin de los contratos.*”

**B) Objeto.** Éste estará constituido, por un lado por la cosa arrendada y por otro lado el precio.

**a) La cosa.** Al respecto, el artículo **2400** establece, que serán susceptibles de arrendamiento, los bienes que puedan usarse sin consumirse, excepto aquellos que la ley prohíbe y los derechos estrictamente personales.

**b) El precio.** El artículo **2399** establece, que la renta o precio del arrendamiento puede consistir en una suma de dinero o en cualquier otra cosa equivalente, con tal que sea cierta y determinada. Sin embargo, en lo concerniente al arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación, el artículo **2448-D** señala, que la renta deberá estipularse en moneda nacional.

### 1.6.2 VALIDEZ.

Los elementos de validez, son: *La capacidad y la forma.*

**A) Capacidad.** Se requiere de la capacidad general, tanto del arrendador, como del arrendatario. Sin embargo tanto en uno, como en otro tienen

ciertas prohibiciones establecidas en la mencionada legislación civil sustantiva para celebrar este contrato.

a) *Arrendador.* Este sujeto, no debe estar comprendido en los siguientes presupuestos, ya que cualquier violación a éstos, produciría la nulidad absoluta del contrato:

1. Los que ejercen patria potestad no podrán celebrar contratos de arrendamiento por más de cinco años, ni recibir renta anticipada por más de dos años (artículo **436**).
2. El tutor no puede dar en arrendamiento los bienes del incapacitado, por más de cinco años, sino en caso de necesidad o utilidad, previos el consentimiento del curador y la autorización judicial, observándose, en su caso, lo dispuesto en el artículo 564 (artículo **573**).
3. El usufructuario podrá arrendar su derecho, pero éste se extinguirá cuando se extinga el usufructo.
4. El usuario y el habitacionario no pueden arrendar su derecho (artículo **1051**).
5. El albacea sólo puede dar en arrendamiento hasta por un año los bienes de la herencia. Para arrendarlos por mayor tiempo, necesita del consentimiento de los herederos o de los legatarios en su caso (artículo **1721**).
6. El que no fuere propietario de la cosa, podrá arrendarla si tiene facultad para celebrar ese contrato, por mandato del propietario, o por disposición de la ley (artículo **2401**).
7. No puede arrendar el copropietario de cosa indivisa sin consentimiento de los otros copropietarios (artículo **2403**).
8. Se prohíbe a los magistrados, a los jueces y a cualesquiera otros empleados públicos tomar en arrendamiento, por sí o por interpósita persona, los bienes que deban arrendarse en los negocios que intervengan (artículo **2404**).

9. Se prohíbe a los encargados de los establecimientos públicos y a los funcionarios y empleados, tomar en arrendamiento los bienes que con los expresados caracteres administren (artículo **2405**).

10. El arrendatario puede dar en arrendamiento siempre y cuando se le haya facultado para subarrendar (artículo **2480**).

b) *Arrendatario.* La ley restringe la capacidad de algunas personas para ser arrendatarias, al incapacitarlas para celebrar este contrato, tal es el caso de los magistrados, jueces y empleados públicos que no pueden arrendar los bienes que deban ser arrendados en los negocios en que intervengan (artículo **2404**) y los encargados de los establecimientos públicos y a los funcionarios y empleados, tomar en arrendamientos los bienes que con los expresados caracteres administren (artículo **2405**).

**B) Forma.** El artículo **2406** establece, que el contrato de arrendamiento debe otorgarse por escrito. La falta de esta formalidad se imputará al arrendador y en su caso, dará derecho al arrendatario a que demande cuando por virtud de tal omisión se cause un daño o perjuicio, siempre que éstos sean consecuencia directa de aquélla.

### 1.7 OBLIGACIONES DE LAS PARTES.

Los efectos del arrendamiento, como todo contrato es crear obligaciones para las partes, las cuales, originan derechos para cada sujeto, esto es, las obligaciones del arrendador acarrearán derechos frente al arrendatario y viceversa.

Estas obligaciones son de suma importancia para la figura del tipo penal de despojo, ya que como ha quedado señalado, se comete despojo cuando se lesionan derechos legítimos del ocupante, sujeto que en el arrendamiento toma el



nombre de arrendatario y quien es la persona a quien se le ha transmitido la posesión de un bien inmueble, por lo que es primordial entender las obligaciones del arrendador, ya que originan derechos en el arrendatario de la cosa, derechos que son precisos conocer para comprender de que manera se afectan los derechos de dicho arrendatario (ocupante).

A continuación se señalan primeramente las obligaciones del arrendador y posteriormente las del arrendatario.

#### *1.7.1 OBLIGACIONES DEL ARRENDADOR.*

Las obligaciones del arrendador, se encuentran en los artículos **2412 a 2424** del ordenamiento ya citado, localizándose éstas en su mayoría en el artículo **2412**.

De dichos artículos, se desprenden las siguientes:

1. *Transmitir el uso o goce temporal* de la cosa arrendada al arrendatario.
  
2. *Entregar la cosa o bien arrendado al arrendatario, con todas sus pertenencias* y en estado de servir para el uso convenido, que en caso de no haberlo, para que aquél lo usare según la naturaleza a la que estuviere destinada y en condiciones que ofrezcan al arrendatario la higiene y seguridad del inmueble. La cosa se entregará en tiempo convenido, y si no lo hubiere, luego que el arrendador fuere requerido por el arrendatario. El bien inmueble (artículo **2083**) será entregado, en el lugar de su ubicación
  
3. *Realizar las reparaciones que fuesen necesarias*, con la finalidad de conservar y mantener seguro y funcionando el bien inmueble.

4. *No estorbar ni impedir de manera alguna, el uso pacífico del bien inmueble alegando ser propietario del bien, a menos que exista la necesidad de hacer las reparaciones urgentes e indispensables.*
5. *Responder de los daños y perjuicios que sufra el arrendatario por los defectos o vicios ocultos de la cosa, anteriores al arrendamiento.*
6. *Responder por los daños y perjuicios por la evicción del bien, en caso de haber actuado de mala fe.*
7. *Pagar las mejoras hechas por el arrendatario, si lo autorizó para hacerlas y se obligó a pagarlas, si fuesen útiles, urgentes por causa de fuerza mayor o indispensables, y por su culpa se rescinde el contrato.*
8. *Celebrar el contrato por escrito.*

Como puede observarse saltan a la vista dos obligaciones, que generan derechos en el arrendatario y que por su naturaleza pueden lesionar sus derechos que como ocupante tiene y que por consecuencia pueden encuadrar en la conducta de despojo.

Primeramente, la obligación que tiene el arrendador de hacer las reparaciones del bien que le transfirió al arrendatario, deben ser tales que no deberán perturbar o estorbar su posesión, sino que éstas deben ser hechas de tal forma, que dicho arrendatario pueda continuar con un uso y goce normal del bien sobre el cual tiene derecho, ya que si éstas se realizasen de manera que se perturbare su posesión, indudablemente se estarían lesionando los derechos que como ocupante tiene, cabe hacer notar que solo el propietario del bien al tener ésta obligación, sería la única persona que como sujeto activo pudiera lesionar dichos derechos.

Otra obligación que genera un importante derecho para el arrendatario, que va de la mano con la anterior, es la protección que tiene dicho sujeto contra cualquier acto que pudiere estorbar el uso y goce pacífico que tiene sobre el citado bien inmueble. La afectación o lesión que éste pudiese sufrir, no solo pudiendo ser producida por el mismo propietario, sino por cualquier sujeto, ocasionaría inmediatamente una conducta de despojo, puesto que se estarían lesionando los derechos que legítimamente tiene como ocupante.

### **1.7.2 OBLIGACIONES DEL ARRENDATARIO.**

Las obligaciones del arrendatario, están consagradas en los artículos **2425 a 2447** del citado código.

De dichos preceptos, se desprenden las siguientes obligaciones:

- 1.** *Pagar la renta en la forma y tiempo convenidos*, pudiendo ser ésta, una suma de dinero o cualquier otra cosa equivalente, con tal que sea cierta y determinada, desde el día en que reciba la cosa arrendada, aun cuando el contrato se hubiese celebrado con anterioridad. Sin embargo, como se mencionó, en lo concerniente al arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación, la renta deberá estipularse en moneda nacional. El precio o renta deberá pagarlo en el lugar convenido, y a falta de éste, en la casa habitación o despacho del arrendador. Asimismo, estará obligado a pagar la renta que se venza hasta el día que entregue la cosa arrendada. Si el precio del arrendamiento debiere pagarse en frutos y el arrendatario no los entregare en el tiempo debido, estará obligado a pagar en dinero el mayor precio que tuvieren los frutos dentro del tiempo convenido.
- 2.** *A responder de los perjuicios causados* al bien arrendado por su negligencia, familiares, sirvientes o subarrendatarios.

3. *A servirse de la cosa solamente para el uso convenido o conforme a la naturaleza y destino de ella.*
4. *Responder del incendio que pueda producirse, a menos que éste hubiera provenido de caso fortuito, fuerza mayor o vicio de construcción.*
5. *En el caso de establecer finca arrendada en industria peligrosa, tiene la obligación de asegurar dicha finca contra cualquier probable riesgo.*
6. *Poner en conocimiento del arrendador, la necesidad de reparaciones, así como de cualquier novedad dañosa que presente el bien objeto del arrendamiento.*
7. *Realizar las reparaciones, que por el uso del inmueble, éste requiera.*
8. *Devolver la cosa al término del contrato, tal y como la recibió.*

### 1.8 FORMAS Y CAUSAS DE TERMINACIÓN.

El modo de terminar el contrato de arrendamiento, se encuentra establecido en el artículo **2483** del citado código, el cual señala:

*“Artículo 2483. El arrendamiento puede terminar:*

- I. Por haberse cumplido el plazo fijado en el contrato o por la ley, o por estar satisfecho el objeto para que la cosa fue arrendada;*
- II. Por convenio expreso;*
- III. Por nulidad;*
- IV. Por rescisión;*
- V. Por confusión;*

- VI. *Por pérdida o destrucción total de la cosa arrendada, por caso fortuito o fuerza mayor;*
- VII. *Por expropiación de la cosa arrendada hecha por causa de utilidad pública; y*
- VIII. *Por evicción de la cosa dada en arrendamiento.*
- IX. *Por venta judicial en término del artículo 2495”.*

*“Artículo 2495. Si el inmueble dado en arrendamiento fuere enajenado judicialmente, el contrato del arrendamiento subsistirá, a menos que aparezca que se celebró dentro de los setenta días anteriores al secuestro del inmueble, en cuyo caso el arrendamiento podrá darse por concluido”.*

Es importante hacer mención a la rescisión o incumplimiento de las obligaciones, ya que ésta como una forma de terminar éste contrato, asimismo, puede desencadenar y mejor dicho encuadrar en el tipo penal de despojo, puesto que como quedó asentado en el apartado referido a las obligaciones del arrendador, el incumplimiento de las obligaciones de reparar y de no estorbar en el uso y goce del bien inmueble pueden llegar a perturbar la posesión del arrendatario lesionando los derechos que legítimamente tiene como ocupante y consecuentemente consumir el delito de despojo.

### 1.9 SUBARRENDAMIENTO.

El maestro Miguel Ángel Zamora, define al subarrendamiento, como *“El contrato por virtud del cual una persona llamada subarrendadora, se obliga a conceder el uso o el uso y goce temporal de un bien, del que a su vez es arrendataria en diverso contrato, a otra persona llamada subarrendataria, quien se obliga a pagar como contraprestación un precio cierto.”*<sup>26</sup>

---

<sup>26</sup>ZAMORA y Valencia, Miguel Ángel, Contratos Civiles, 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 192.

De la definición, el subarrendamiento entonces tiene la naturaleza de un contrato accesorio, ya que implica la existencia de dos contratos, por una parte el celebrado entre el arrendador y el arrendatario y por otro lado, el celebrado entre el arrendatario que se denomina subarrendador y un tercer sujeto que recibe el nombre de subarrendatario, contrato que para su validez, depende de la existencia del primero de los contratos. El artículo **2480**, refiriéndose al subarrendamiento, señala que se podrá celebrar éste, siempre y cuando el arrendador esté de acuerdo.

#### *1.10 TÁCITA RECONDUCCIÓN O RECONDUCCIÓN TÁCITA.*

La tácita reconducción consiste, en que una vez llegado el plazo de vencimiento del contrato, el arrendatario continúa con el use y goce del bien, y pagando las rentas respectivas, sin oposición del arrendador, originándose de ésta forma la prórroga de dicho contrato por tiempo indeterminado, pudiendo cualquiera de las partes mediante su voluntad concluir el contrato, previo aviso por escrito dado a la otra parte, de manera fehaciente con treinta días hábiles de anticipación, si el predio es urbano, y con un año si es rústico, de comercio o de industria (artículo **2478**).

## **2. HABITACIÓN.**

Cabe señalar y derivado de los artículos **1052 y 1053** del Código Civil para el Distrito Federal, que en este apartado solo se analizará su definición, características, sujetos o partes y bienes susceptibles de habitación, puesto que tales artículos, remiten esta figura al capítulo relativo al usufructo en cuanto al estudio de los derechos y obligaciones del habitacionario, por lo que su examen y análisis se desarrollara en el punto 4 (usufructo) de éste capítulo, por ser el usufructo una figura más amplia y con una regulación más extensa y específica, que permite explicar con más profundidad la habitación.

Asimismo, es preciso señalar que las formas y causas de extinción de la habitación, son las mismas que las del usufructo, por lo cual, su estudio se hará de la misma forma, en el punto 4 de este capítulo.

## 2.1 DEFINICIÓN.

El maestro Gutiérrez y González, define la habitación como: *“El derecho real, temporal, vitalicio salvo pacto en contrario, intransmisible, inalienable, no gravable de usar en forma gratuita una o más habitaciones o piezas de una casa habitación ajena.”*<sup>27</sup>

El Código Civil para el Distrito Federal regula a la habitación en los artículos **1049 a 1056**, los cuales, a su vez en algunos de ellos, remiten al apartado relativo al usufructo. Al respecto, dicho código no da una definición de habitación, sin embargo, en sus artículos **1050 y 1051** establecen algunas características que permiten entender dicha figura, al señalar:

*“Artículo 1050. La habitación da, a quien tiene este derecho, la facultad de ocupar gratuitamente, en casa ajena, las piezas necesarias para sí y para las personas de su familia.*

*Artículo 1051. El usuario y el que tiene derecho de habitación no puede enajenar, gravar ni arrendar ni en todo ni en parte su derecho a otro, ni éstos derechos pueden ser embargados por sus acreedores”.*

De esta forma, de la lectura de los anteriores artículos, se desprenden características como gratuidad para constituirlo, el carácter de ajeno de los bienes, así como las prohibiciones para su venta, gravamen y arrendamiento, de tal manera al enlazar unos elementos con otros, se facilita la construcción de una definición, así por tanto, la habitación se puede definir como el derecho real,

---

<sup>27</sup>GUTIÉRREZ y González, Ernesto, El Patrimonio, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 479.

temporal, de naturaleza vitalicia salvo pacto en contrario, de carácter intransmisible, inalienable y no gravable, de usar a título gratuito sin alterar su forma ni substancia, piezas para si o para su familia de una casa ajena.

## 2.2 CARACTERÍSTICAS

- A) *Es un derecho real*, ya que su titular puede de manera directa e inmediata realizar o desarrollar libremente todo acto que le autoriza dicha titularidad, y el cual, no debe ser entorpecido por persona alguna.
  
- B) *Temporal y por naturaleza vitalicio*, ya que concluirá al término del contrato, sí hubiera sido establecido plazo para su extinción y vitalicio, puesto que sus efectos durarán el tiempo que dure el titular de este derecho en vida.
  
- C) *Intransmisible*, ya que su titular no puede transmitirlo a terceras personas.
  
- D) *Inalienable*, porque su titular no lo puede vender o enajenar y por tanto, esta característica imposibilita por cualquier acto jurídico el cambio de titular.
  
- E) *No gravable*, puesto que este derecho de habitación no puede estar afectado por obligaciones distintas a las que establece el mismo código.
  
- F) *Gratuito*, ya que su titular no está obligado a retribuir al dueño del bien por el uso que éste ejerza sobre dicho bien.
  
- G) No puede existir, sino sobre *bienes ajenos*.
  
- H) *Comprende los derechos de use y disfrute*.



**l) No podrá alterar ni su forma ni substancia.**

### **2.3 SUJETOS O PARTES.**

Los sujetos de la habitación son dos: *El dueño del bien o nudo propietario y el habitacionario o el que tiene derecho a la habitación.*

El nudo propietario, es la persona dueña de un bien, quien transfiere su uso y disfrute de manera gratuita y vitalicia a otra denominada habitacionario, quien no podrá alterar su substancia y deberá restituirlo al término del contrato si así se hubiera pactado.

### **2.4 BIENES SUSCEPTIBLES DE HABITACIÓN.**

La habitación como se desprende de la definición, podrá recaer sobre piezas de una casa ajena, por lo que se deduce que estas piezas tendrán la naturaleza de ser bienes muebles.

## **3. USO.**

Es preciso advertir, como quedó señalado antes de entrar al estudio de la habitación, y de igual forma derivado de los artículos **1052 y 1053** del Código Civil para el Distrito Federal, en donde también se contempla al uso, que en este apartado solo se analizará su definición, características, sujetos o partes y bienes susceptibles de habitación, puesto que tales artículos como se mencionó, no solo referidos a la habitación, sino también al uso, remiten a esta figura al capítulo relativo al usufructo, en cuanto al estudio los derechos y obligaciones del usuario, por lo que su examen y análisis se desarrollara en el punto 4 (usufructo) de éste capítulo, por ser el usufructo una figura como quedó asentado en el punto anterior, una figura más desarrollada y con una regulación más extensa y específica.

Asimismo, es preciso señalar que las formas y causas de extinción del uso son las mismas que las del usufructo, por lo cual, su estudio se realizará de la misma forma, en el punto 4 de este capítulo.

### 3.1 DEFINICIÓN.

El profesor Rojina Villegas al referirse al uso, lo define señalando, que es *El derecho real, temporal, por naturaleza vitalicio, para usar de los bienes sin alterar su forma ni substancia, y de carácter intransmisible.*<sup>28</sup>

En relación con el código antes señalado si bien no aporta una definición, si establece el derecho que da el uso a su titular, al establecer en el artículo **1049 y 1051**, lo siguiente:

*“Artículo 1049. El uso da derecho para percibir de los frutos de una cosa ajena los que basten a las necesidades del usuario y su familia, aunque ésta aumente.*

*Artículo 1051. El usuario y el que tiene derecho de habitación no puede enajenar, gravar ni arrendar ni en todo ni en parte su derecho a otro, ni estos derechos pueden ser embargados por sus acreedores”.*

Al igual que la habitación, es un derecho que tiene las características de ser un derecho real, temporal, vitalicio por naturaleza, que recae sobre cosas ajenas, inalienable e intransferible y no gravable, sin embargo la ley agrega como elementos las necesidades del usuario y su familia, por lo que por uso debe entenderse, como el derecho real, temporal, de naturaleza vitalicia salvo pacto en contrario, de carácter intransmisible, inalienable y no gravable, de usar a título gratuito u oneroso sin alterar su forma ni substancia de una casa ajena, así como

---

<sup>28</sup>ROJINA Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil Tomo II: Bienes, Derechos Reales y Sucesiones, 31ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 132.

de los frutos que provengan de ella para satisfacer las necesidades del usuario y de su familia.

### 3.2 CARACTERÍSTICAS.

- A) Al igual que la habitación, *es un derecho real*, ya que la titularidad del derecho le confiere las facultades de ejecutar de manera directa e inmediata todo acto que no puede ser estorbado o entorpecido por persona alguna.
  
- B) *Temporal y por naturaleza vitalicio*, ya que terminará al término del contrato, sí hubiera sido establecida duración para su extinción y vitalicio, puesto que su vigencia durará todo el tiempo que dure el titular de este derecho en vida.
  
- C) *Intransmisible*, ya que el titular del derecho no puede transmitirlo a terceras personas.
  
- D) *Inalienable*, porque su titular no lo puede enajenar y por tanto, esta característica le impide por cualquier acto jurídico el cambio de titular.
  
- E) *No gravable*, puesto que este derecho no puede estar afectado por obligaciones distintas a las que establecen las disposiciones del código antes citado.
  
- F) *Oneroso o Gratuito*, dependiendo si el usuario tenga que retribuir o no al dueño del bien.
  
- G) No puede existir, sino sobre *bienes ajenos*.

- H) *Comprende los derechos de use y disfrute.* Si bien podrá percibir de los frutos, éstos solo serán los de carácter natural (artículo **1054**).
  
- I) *No podrá alterarse su forma ni substancia.*

### 3.3 SUJETOS O PARTES.

Las partes serán dos: *El dueño del bien o nudo propietario y el usuario.*

El nudo propietario, es la persona que transfiere el use y en algunos casos el disfrute de bienes a título oneroso o gratuito de manera temporal o vitalicia a otra persona denominada usuaria, quien tendrá la obligación de retribuir por el use que se le confiere si así se pacto, y a restituir o devolver el bien al término del contrato si éste hubiera sido convenido.

### 3.4 BIENES SUSCEPTIBLES DE USO.

Si bien la ley, solo hace mención a que el usuario podrá percibir los frutos (naturales) de una casa ajena, ésta figura es extensiva tanto a los bienes muebles como a los inmuebles. Cabe hacer notar, que si el derecho real de uso solo se refiriera a piezas de una casa habitación, su denominación tomaría el nombre de derecho real de habitación, figura que como ha quedado señalado, solamente se ciñe a bienes muebles.

## 4. USUFRUCTO.

### 4.1 DEFINICIÓN.

El maestro Rafael Rojina Villegas define al usufructo, como: *“El derecho real, temporal, por naturaleza vitalicio, para usar y disfrutar de los bienes ajenos sin*

*alterar su forma ni substancia.*<sup>29</sup>

El Código Civil para el Distrito Federal contempla al usufructo en los artículos **980 a 1048**. Al respecto, considera a esta figura como el derecho real y temporal de disfrutar de los bienes ajenos (artículo **980**), asimismo, establece que éste podrá constituirse de manera vitalicia, si en el título constitutivo no se expresa lo contrario (artículo **986**). De ambos artículos, se puede observar el empleo de términos que son parte fundamental y esencial en la definición del maestro Rojina, siendo éstos, la existencia de un derecho real, la temporalidad, el carácter de vitalicio y el disfrute de bienes ajenos,

De esta manera, el usufructo es el derecho real y temporal de naturaleza vitalicia salvo pacto en contrario, de poder usar y disfrutar bienes ajenos sin alterar su forma ni substancia.

#### 4.2 CARACTERÍSTICAS.

- A)** Es un *derecho real*, puesto que le permite al titular del bien ejecutar de manera directa e inmediata, todos aquellos actos que le autoriza dicha titularidad y el cual, debe ser respetado por toda persona.
  
- B)** Es *temporal y por naturaleza vitalicia*, ya que la norma establece que si no se pacta expresamente que el usufructo será por determinado lapso de tiempo, éste se entenderá vitalicio, es decir, que su duración será en relación con lo que dure la vida humana.
  
- C)** De *carácter personal*, porque es un derecho que se constituye atendiendo a las características del usufructuario, sin embargo, el propio código en su artículo **1002** faculta para que persona diversa pueda aprovecharlo, al señalar que: “El usufructuario puede gozar por

---

<sup>29</sup>Ibidem. Pág. 119.

sí mismo de la cosa usufructuada. Puede enajenar, arrendar y gravar su derecho de usufructo, pero todos los contratos que celebre como usufructuario terminarán con el usufructo”.

- D) El derecho real de usufructo, *no se transmite a los herederos del usufructuario*, ya que como señala la norma, éste terminará con la muerte de usufructuario, empero, la ley señala una excepción al establecer que éste podrá constituirse a favor de una o varias personas, simultáneamente o *sucesivamente* (artículo **982**), asimismo, señala que si el usufructo se constituyera sucesivamente, éste no tendrá lugar sino a favor de las personas que existan al tiempo de comenzar el derecho del primer usufructuario (artículo **984**), y por último señala que la muerte del usufructuario no extingue el usufructo, cuando éste se ha constituido a favor de varias personas sucesivamente, pues en tal caso, entraría al goce del mismo la persona que corresponda (artículo **1039**).
  
- E) *La valía del derecho real de usufructo y la nuda propiedad se determinan de manera separada o independiente*, ya que la ley señala que el propietario de bienes en que otro tenga el usufructo puede enajenarlos, con la condición de que se conserve el usufructo (artículo **1004**).
  
- F) *No existe copropiedad entre el nudo propietario y el usufructuario*, ya que si bien el nudo propietario conserva el derecho de disponer, éste no podrá usar y disfrutar del bien, ya que estos dos derechos los ha transmitido, porque si tuviera dichos derechos, entonces sí constituiría una copropiedad.
  
- G) Comprende los *derechos de use y disfrute*.
  
- H) No puede existir, sino *sobre las cosas de otro*.

I) Puede constituirse a *título oneroso o gratuito*.

J) No puede alterarse *su forma ni substancia*.

#### 4.3 SUJETOS O PARTES.

Las partes que intervienen en el usufructo, son dos y se denominan: *Nudo propietario y usufructuario*.

El nudo propietario, es el dueño o propietario de un bien que transfiere a otro sujeto denominado usufructuario, el use y disfrute de dicho bien de manera vitalicia salvo pacto en contrario, debiendo otorgar éste por ese use y disfrute, una retribución si así se estipuló.

#### 4.4 BIENES SUSCEPTIBLES DE USUFRUCTO.

El usufructo, puede recaer sobre toda clase de frutos, pudiendo ser tanto muebles como inmuebles, corporales como incorporeales. De esta manera, el usufructo, puede no solo recaer sobre cosas o bienes corporales, sino también sobre bienes incorporeales o derechos.

#### 4.5 FORMAS DE CONSTITUCIÓN DEL USUFRUCTO.

El artículo **981**, del citado código, establece que el usufructo podrá constituirse por la ley, por la voluntad del hombre o por prescripción. Tomando como base éstas formas, se derivan las siguientes:

**A) Por mandato de la ley.** La ley autoriza a los que ejerzan patria potestad, a que puedan tener la administración y la mitad del usufructo sobre los bienes de las personas sobre quienes ejerzan dicha patria potestad y que hayan adquirido los citados bienes por cualquier título distinto al de su trabajo.

- B) *Por voluntad del hombre.*** Por un acto de voluntad del hombre, el usufructo puede constituirse a través *de un contrato o de un testamento.*
- a) *Contrato.*** Es aquél que celebran el propietario de la cosa, y otra persona que adquiere el usufructo a través de un contrato, pudiéndose realizar de manera directa a través de la enajenación o mediante la retención o reserva.
- 1. *Enajenación.*** Se lleva a cabo cuando el propietario del bien vende el usufructo a su co-contratante.
  - 2. *Retención o reserva.*** Se efectúa cuando el propietario de la cosa transmite la nuda propiedad a su co-contratante reservándose el usufructo.
- b) *Testamento.*** El cual puede ser transmitido por vía de enajenación, en la cual, deja la nuda propiedad a los herederos y el usufructo a los legatarios, o por vía de la retención, en el cual, se deja a los herederos el usufructo, y la nuda propiedad se lega.
- c) *Acto unilateral.*** A través de una declaración unilateral de la voluntad.
- C) *Por prescripción.*** Como ha quedado señalado, el término correcto es usucapión. En esta forma, se constituye cuando una persona que no es dueña del bien pero se ostenta como tal, transmite a otra la posesión del usufructo, y ésta lo posee por el tiempo que determina la ley a título de usufructuario, de buena fe, pacífica, continua y pública.

#### 4.6 CLASIFICACIÓN DEL USUFRUCTO.

De acuerdo a lo que establece el código antes citado, se desprende la siguiente clasificación:



- I. En cuanto a los *sujetos*, el usufructo puede ser:
  - A) *Singular*. Cuando el titular o usufructuario recae en una sola persona.
  - B) *Colectivo*. Cuando dos o más personas pueden ser usufructuarios de un mismo bien. Esta clase, a su vez se divide en usufructo colectivo simultáneo y usufructo colectivo sucesivo (artículo **982**).
    - a) *Simultáneo*. En el cual todas y cada una de las personas de manera inmediata entran al use y disfrute del bien objeto del usufructo. Cabe señalar que al momento en que cesa el derecho de alguno de los usufructuarios, dicho derecho pasa al propietario, a menos que se hubiera señalado el derecho de acrecer respecto del derecho que hubiere cesado (artículo **983**).
    - b) *Sucesivo*. En este tipo, los usufructuarios no pueden usar y disfrutar simultáneamente del bien, sino que según el tiempo que se haya estipulado, entrarán al use y disfrute una determinada persona después de otra (artículo **1039**).
  
- II. En cuanto a su *duración* podrá ser:
  - A) *Temporal*. Cuando se hay estipulado cierto lapso de tiempo para su terminación.
  - B) *Vitalicio*. El cual se traduce, en que el usufructo, terminará con la muerte del usufructuario.
  
- III. En cuanto al *objeto*, éste podrá ser
  - A) *A título particular*. Cuando se constituye sobre una cosa particular y determinada.
  - B) *A título universal*. Es aquel que se constituye sobre todo un patrimonio o sobre una parte alícuota del mismo.

**IV.** En cuanto a la forma de *retribuirlo*:

**A) Gratuito.** Ya que el usufructuario, no está obligado a pagar nada como remuneración del bien que le es transmitido.

**B) Oneroso.** Puesto que a diferencia del anterior, en éste, el usufructuario sí remunera al nudo propietario por la transferencia del bien objeto del usufructo.

**V.** En cuanto a las *modalidades* que se pueden insertar, el usufructo puede constituirse desde o hasta cierto día, puramente y bajo condición (artículo **985**):

**A) Puro o simple.** En el cual su uso y disfrute no lleva consigo ninguna condición.

**B) Condicional.** Ya que al constituirlo, el usufructo queda sujeto a una condición suspensiva o resolutoria.

**C) Con carga o modo.** Puesto que en el momento de su constitución, se establece una obligación como excepción que tiene que cumplir el usufructuario.

#### **4.7 CAPACIDAD PARA DAR Y RECIBIR EN USUFRUCTO.**

Puesto que se trata de un derecho real que encierra bienes como partes integrantes del patrimonio y que disgrega tanto actos de dominio, como de disposición para el *nudo propietario*, entonces, la capacidad para dar un bien en usufructo, sólo la tienen las personas que jurídicamente pueden hacer valer en forma directa sus derechos, así como de celebrar en nombre propio actos jurídicos.

Por lo que respecta al *usufructuario*, quien es el sujeto que podrá recibir en usufructo, la capacidad tratándose de personas físicas la tendrá todo sujeto, de igual forma podrán ser titulares las personas morales o colectivas, sin embargo a estas personas, el código les señala una regla en el artículo **1040**, al establecer:

*“Artículo 1040. El usufructo constituido a favor de personas morales que puedan adquirir y administrar bienes raíces, solo durará veinte años, cesando antes en el caso de que dichas personas dejen de existir”.*

#### **4.8 DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS PARTES.**

El estudio tanto de los derechos, como de las obligaciones, se analiza en tres momentos, esto es, *antes de la entrega de la cosa, durante el use y disfrute de la misma y al momento de extinción del usufructo.*

Así de esta manera, se analizan primeramente los derechos y obligaciones del nudo propietario y posteriormente los del usufructuario.

##### **4.8.1 DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL NUDO PROPIETARIO.**

###### **4.8.1.1 DERECHOS.**

###### **A) Antes de la entrega de la cosa:**

- a)** *A que se le entregue un inventario, donde se hagan constar las características del bien (artículo **1006 fracción I**).*
- b)** *Si el usufructo se hubiera constituido gratuitamente, tendrá derecho a que se le otorgue una fianza, cuyo efecto será el de responder de los deterioros que pudiera tener el bien (artículo **1006 fracción II**).*

###### **B) Durante el use y disfrute de la cosa:**

- a)** *Tiene derecho, de los frutos naturales o industriales pendientes al tiempo de extinguirse el usufructo (artículo **991**).*
- b)** *Tendrá derecho a los productos de las minas que se exploten en el terreno dado en usufructo, salvo pacto en contrario (artículo **1001**).*
- c)** *El propietario de bienes en que otro tenga el usufructo puede enajenarlos, con la condición de que se conserve el usufructo (artículo **1004**).*

- d) Si el usufructuario, no hubiera otorgado fianza y el usufructo se hubiera constituido a título oneroso, *tendrá el derecho de intervenir la administración de los bienes para procurar su conservación* (artículo **1010**).
- C) *Al momento de extinción del usufructo.*
- a) *A la restitución o devolución de la cosa.*

#### 4.8.1.2 OBLIGACIONES

- A) *Antes de la entrega de la cosa:*
- a) *No podrá exigirle al usufructuario, la fianza si ésta no hubiera quedado estipulada en el contrato, sin embargo si un tercero quedará de propietario, éste si la podrá exigir aunque ésta no hubiera quedado estipulada en el contrato* (artículo **1009**).
- B) *Durante el use y disfrute de la cosa:*
- a) *Entregar el bien objeto del usufructo.*
  - b) *Respetar los derechos de use y disfrute del usufructuario, para lo cual, no deberá de ninguna forma estorbar, embarazar o impedir dicho use y disfrute*
  - c) *Conservar la cosa, con la finalidad de que se encuentre en estado de servir para el uso convenido, o a falta de convenio según su naturaleza, debiendo si se constituyó a título oneroso el usufructo, realizar las reparaciones pertinentes* (artículo **1021**).
  - d) *Garantizar el uso y goce pacífico del bien, es decir, responderá de los actos jurídicos de terceros, así como de los propios que impliquen perturbación en dicho uso y goce.*
  - e) *Responder de los daños y perjuicios ocasionados por vicios o defectos ocultos de la cosa usufructuada.*
  - f) *Responder en caso de evicción.*

- C) Al momento de extinción del usufructo:**
- a) Retribuirá al usufructuario** por las reparaciones que le hubiera hecho al bien usufructuado.
  - b) Deberá liberar al fiador**, en el caso de que el bien no hubiera sufrido deterioros, más que los ocasionados por su uso normal.
  - c) Deberá respetar el derecho del tanto del usufructuario**, para lo cual, tendrá que ofrecerle la venta del bien a él primeramente en el caso de que éste fuere enajenado.

#### 4.8.2 DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL USUFRUCTUARIO.

##### 4.8.2.1 DERECHOS.

Los derechos del usufructuario, están contemplados en los artículos **989 a 1005** del ordenamiento civil antes citado, así de esta manera se señalan los siguientes:

**A) Antes de la entrega de la cosa:**

- a) Por disposición del artículo 989**, tiene derecho de ejercitar todas las acciones y excepciones reales, personales o posesorias y de ser considerado como parte en todo litigio, aunque sea seguido por el propietario, siempre que en él se interese el usufructo. De esta manera, el usufructuario podrá si el usufructo se constituyó por contrato, ejercitar dos acciones judiciales, *una acción real persecutoria de la cosa y una acción personal*.
  - 1. Acción real persecutoria.** Que tiene por objeto perseguir la cosa en manos de cualquier persona que la detente, a efecto de que se ponga en posesión del usufructuario.
  - 2. Acción personal.** Tendiente a exigir el cumplimiento del contrato si así se hubiera constituido.

El ejercicio de estas dos acciones, hacen presuponer la existencia por un lado de la privación que sufre el usufructuario sobre el bien que posee y por otro lado de alguna obligación que se hubiese dejado de cumplir. La primera de las

acciones merece especial atención, puesto que se puede deducir, que si ésta tiene por objeto perseguir la cosa, se puede estar hablando que dicho usufructuario ha sufrido evidentemente un despojo, y que por lo tanto no solo tendrá la única opción de ejercitar la acción real persecutoria correspondiente, sino que también podrá demandar por el citado delito de despojo.

**B) Durante el use y disfrute de la cosa:**

- a) *Derecho de use.* Derecho, el cual le permite al usufructuario servirse materialmente de la cosa, siempre y cuando como se dijo en su definición sin alterar su substancia.
- b) *Derecho de disfrute.* Este derecho le permite al usufructuario aprovecharse de los *frutos naturales, industriales y civiles.* (artículo **990**).\*

Ambos derechos son de suma importancia, puesto que cualquier acto proveniente del propietario del bien, así como de cualquier persona que tuvieran la finalidad de perturbar la posesión del usufructuario, serían motivo más que suficiente para demandar una conducta de despojo.

**C) Al momento de extinción del usufructo:**

- a) Si le hubiese hecho reparaciones al bien, tendrá derecho de exigir a dicho dueño, *la retribución por los gastos erogados por dichas reparaciones* (artículo **1022**).
- b) Si el bien, solo hubiera tenido los deterioros normales por su uso y se hubiera entregado fianza, al extinguirse el usufructo, el

---

\*Los artículos **888, 890 y 893 del Código Civil para el Distrito Federal**, dan la definición de lo que debe entenderse por *frutos naturales, industriales y civiles* respectivamente.

“Artículo 888. Son frutos naturales las producciones espontáneas de la tierra, crías y demás productos de los animales”.

“Artículo 890. Son frutos industriales los que producen heredades o fincas de cualquier especie, mediante el cultivo o trabajo”.

“Artículo 893. Son frutos civiles, los alquileres de los bines muebles, las rentas de los inmuebles, los réditos de los capitales y todos aquellos que no siendo producidos por la misma cosa directamente vienen de ella por contrato, por última voluntad o por la ley”.

usufructuario tiene *derecho a que su fiador quede liberado de su obligación.*

- c) *Tiene derecho del tanto, es decir, tiene derecho a que en caso de enajenación del bien objeto del usufructo, se le informe primeramente a éste, de dicha venta.*

#### 4.8.2.2 OBLIGACIONES

*La regulación de las obligaciones del usufructuario, se localiza en los artículos 1006 a 1037 del código antes dicho, de los cuales se desprenden las siguientes:*

**A) *Antes de la entrega de la cosa:***

- a) *Hacer un inventario.* Esto es, hacer constar de qué y cómo está constituido el bien, para lo cual, deberá tasar los muebles y constar el estado en el que se hallen los inmuebles (artículo **1006 fracción I**). La razón de formular un inventario, se traduce en la garantía tanto del usufructuario, como del nudo propietario de que aquél no devuelva menos, ni que éste pida más.
- b) *Ofrecer fianza.* La cual tiene como finalidad, que se responda de los deterioros que pudiera sufrir el bien objeto del usufructo (artículo **1006 fracción II**).

**B) *Durante el use y disfrute de la cosa:***

- a) *Conservar la cosa.* Para lo cual, deberá de abstenerse de realizar actos que deterioren la substancia de la cosa, debiendo impedir la destrucción de la misma. De esta manera, si el usufructo se constituyó a título gratuito, deberá realizar las reparaciones convenientes para la conservación de la cosa (artículo **1021**).
- b) *Gozar de la cosa conforme a lo convenido, o a la naturaleza del bien,*
- c) *Dar aviso inmediato al dueño del bien, de cualquiera perturbación que pudiera tener ésta (artículo 1034).*
- d) *Responder de las cargas usufructuarias.*

- C) *Al momento de extinción del usufructo:*
- a) *Devolver o restituir la cosa*
  - b) *Responder de los daños y perjuicios que la cosa hubiera sufrido por su culpa o negligencia.*

#### 4.9 FORMAS Y CAUSAS DE EXTINCIÓN.

El artículo **1038**, al respecto señala los supuestos por los que se extingue el usufructo, al establecer las siguientes causas:

- I. *Por muerte del usufructuario.* Ya que como ha quedado asentado, al ser el usufructo una figura de naturaleza vitalicia, éste se extinguirá con la muerte del usufructuario.
- II. *Por el vencimiento del plazo por el cual se constituyó.* Podría pensarse que la no entrega de la cosa, pudiese prorrogar el usufructo y por tanto, configurarse una figura semejante a la tácita reconducción, sin embargo, en el momento que el plazo ha expirado, es el tiempo donde se decreta la extinción del usufructo.
- III. *Por cumplirse la condición impuesta en el título constitutivo para la cesación de este derecho.* Como podría suceder en un usufructo sujeto a condición.
- IV. *Por la reunión del usufructo y de la propiedad en una misma persona, más si la reunión se verifica en una sola cosa o parte de lo usufructuado, en lo demás subsistirá el usufructo.* Es evidente su extinción, puesto que se recuperan los derechos de use y disfrute sobre la cosa, ya sea en todo o en parte.
- V. *Por usucapión, conforme a lo establecido en los derechos reales.* Como se dijo, el correr del tiempo, ostentarse como dueño, así como



las características de ser pública, pacífica y de buena fe o mala fe, constituyen la prescripción.

- VI. *Por la renuncia expresa del usufructuario, salvo lo dispuesto respecto de las renunciaciones hechas en fraude de acreedores.* Es el supuesto, donde el usufructuario de forma voluntaria deja un derecho de índole patrimonial.
  
- VII. *Por la pérdida total de la cosa que era objeto del usufructo. Si la destrucción no es total, el derecho continúa sobre lo que de la cosa haya quedado.* Es lógico, que si el bien se pierde, entonces no puede haber usufructo, sin embargo si dicho bien no se pierde totalmente, la parte que subsiste, por lo tanto, tiene la consecuencia de seguirle dando vida al usufructo\*.
  
- VIII. *Por cesación del derecho del que constituyó el usufructo, cuando teniendo un dominio revocable, llega el caso de la revocación.* Se evidencia en este supuesto, el principio de que cuando cesa el derecho del que da, cesa el derecho del que recibe.
  
- IX. *Por no dar fianza el usufructuario por título gratuito, si el dueño no le ha eximido de esa obligación.* En estricto derecho, la fianza le corresponde a otra persona que responderá de la deuda del usufructuario, entonces el usufructuario no tiene la obligación de dar fianza, sino tiene la obligación de presentar al fiador, que será quien se obligue frente al nudo propietario con la obligación de dar dicha fianza.

---

\*Cabe resaltar, que la destrucción podrá ser tanto *física*, como *jurídica*, es decir, la pérdida operará cuando la cosa quede destruida materialmente o quede fuera del comercio respectivamente.

#### 4.10 SEMEJANZAS Y DIFERENCIAS CON EL USO Y LA HABITACIÓN.

##### 4.10.1 SEMEJANZAS.

- A)** Tanto el usufructo, como el uso y la habitación, son derechos reales.
- B)** Las tres figuras son de carácter temporal, pero de naturaleza vitalicia.
- C)** Se ejercen o recaen sobre cosas ajenas.
- D)** En los tres derechos reales, no se puede alterar su forma ni substancia.
- E)** Los derechos, obligaciones y las causas y modos de extinción de las tres figuras son las mismas.

##### 4.10.2 DIFERENCIAS.

- A)** El usufructo permite percibir cualquier tipo de fruto, tanto naturales, como industriales y civiles, en tanto que en el uso, este derecho es restringido, pues solo se limita a los frutos naturales, y por lo que respecta a la habitación la ley no señala nada al respecto.
- B)** El usufructo es un derecho que se puede transmitir y por tanto, puede ser enajenable y en consecuencia puede ser gravado, en cambio, el uso y la habitación son derechos intransmisibles y por ende inalienables y por consecuencia no pueden ser gravados.
- C)** Tanto el usufructo, como el uso pueden constituirse a título oneroso o gratuito, en tanto que la habitación su constitución es de forma gratuita.
- D)** Los bienes susceptibles de usufructo, como del uso pueden ser muebles como inmuebles, los bienes susceptibles de habitación solo podrán ser muebles

#### 4.11 DIFERENCIAS CON EL ARRENDAMIENTO.

Al hablar tanto del usufructo, como del arrendamiento, se podría pensar que son la misma figura, puesto que en ambas figuras el uso y goce de cosas ajena, juegan un papel importante en su ejercicio, sin embargo, no obstante estas semejanzas, existen diferencias que permiten que no haya confusión, tanto en una figura, como en otra. De esta manera, se señalan las siguientes diferencias:

- A) El usufructo por ser un derecho real, por lo tanto genera *derechos reales*, situación que no sucede en el arrendamiento, ya que al ser un contrato, genera derechos *personales o de crédito*.
  
- B) El usufructo es un derecho real que se puede constituir ya sea *a título gratuito como oneroso*, en cambio el arrendamiento su naturaleza siempre es *onerosa*.
  
- C) Los bienes que son objeto de usufructo pueden ser *corporales e incorporales*, en tanto los bienes objeto de arrendamiento solo podrán ser *corporales*.
  
- D) Por regla general el usufructo *se extingue con la muerte del usufructuario*, en cambio el arrendamiento por regla general *no se extingue por muerte del arrendatario*.
  
- E) Como quedó señalado en el capítulo anterior, un derecho real *confiere a su titular los derechos de persecución y de preferencia*, por ser el usufructo un derecho real, en el cual, su titular queda facultado con dicho derecho, en tanto en el arrendamiento, *el arrendatario no está facultado por ninguno de estos derechos*.

## 5. DEPÓSITO.

### 5.1 ESPECIES.

De acuerdo a la materia que lo regula, el depósito, puede ser: *Mercantil, Administrativo, Judicial, Bancario y Civil*. Por razones de tema solo se hará referencia, al depósito Civil de bienes inmuebles.

### 5.2 DEFINICIÓN.

El *depósito*, es el contrato por virtud del cual, una persona denominada depositario, se obliga a recibir una cosa mueble o inmueble que otra persona denominada depositante le confía, para guardarla y conservarla y a restituirla cuando éste se lo requiera o a la conclusión del contrato.

Al respecto, el artículo **2516** del Código Civil para el Distrito Federal, contempla al depósito como: *“El Contrato por el cual el depositario se obliga hacia el depositante a recibir una cosa, mueble o inmueble, que aquél le confía, y a guardarla para restituirla cuando la pida el depositante.*

### 5.3 CARACTERÍSTICAS.

- A)** *Es un contrato de prestación de servicios, puesto que el depositario prestará los servicios de guarda y custodia del bien que se le confía*
- B)** *La finalidad del depósito es la guarda y custodia que del bien hace el depositario.*
- C)** *Es un contrato que recae sobre bienes no fungibles (muebles o inmuebles).\**

---

\*El artículo **763** del Código Civil para el Distrito Federal, si bien refiriéndose a los bienes muebles, da la definición de lo que debe entenderse por bienes no fungibles al establecer, *“que son los que no pueden ser substituidos por otros de la misma especie, calidad y cantidad”*, sin embargo como los bienes inmuebles tienen la característica de ser no fungibles, le es aplicable esta definición.

#### 5.4 CLASIFICACIÓN.

El depósito puede clasificarse en: *Nominado, Oneroso y por excepción gratuito, Bilateral y por excepción unilateral, Principal, Intuitu personae, Consensual, y De tracto sucesivo.*

- A) Nominado.** Ya que se encuentra contemplado en los artículos **2516 a 2538** del Código Civil para el Distrito Federal.
  
- B) Oneroso y por excepción gratuito.** Oneroso, porque origina provechos y gravámenes recíprocos, y por excepción gratuito, cuando expresamente se pacta que el depositante no retribuirá al depositario.
  
- C) Bilateral y por excepción unilateral.** Bilateral, ya que nacen obligaciones para ambas partes, y excepcionalmente unilateral, cuando el depositante no tiene la obligación pactada expresamente de retribuir al depositario.
  
- D) Principal.** Ya que no depende de otro contrato para su validez y existencia.
  
- E) Intuitu personae.** Porque son tomadas en cuenta las cualidades del depositario.
  
- F) Consensual.** Puesto que su perfeccionamiento no requiere ni de la entrega de la cosa, ni de forma alguna, sino sólo del consentimiento de las partes.
  
- G) De tracto sucesivo.** Puesto que las prestaciones del depositario son cumplidas en un lapso de tiempo, mientras no se restituya el bien.

## 5.5 SUJETOS O PARTES.

Como es de advertirse, de la definición se desprenden los sujetos o partes, los cuales se le denomina: *Depositante y depositario*.

El depositante, es la persona que se obliga a conferir una cosa a otra denominada depositario, obligándose el primero salvo pacto en contrario a pagar una retribución a este último, en tanto que el depositario, es la persona quien recibe dicho bien para guardarlo y custodiarlo y restituirlo, cuando el depositante se lo pida o a la conclusión del contrato.

## 5.6 ELEMENTOS.

Como ha quedado señalado, los elementos de todo contrato y de acuerdo con los artículos **1794 y 1795** del código antes mencionado, son dos: *De existencia y de validez*.

### 5.6.1 EXISTENCIA.

Los elementos de existencia, son: *El consentimiento y el objeto*.

**A) Consentimiento.** Éste consiste en el acuerdo de voluntades tanto del depositario, como del depositante, en el que el primero recibe, guarda y conserva el bien, en tanto que el segundo remunera dichos servicios, o pacta expresamente que no exista dicha remuneración.

**A1) Vicios del consentimiento y licitud en el objeto, motivo o fin.** Ya que la ley no señala formas específicas para este contrato, se debe remitir a lo establecido en los artículos **1812 a 1831** del código civil ya mencionado, relativo a *“los vicios del consentimiento al objeto y del motivo o fin de los contratos”*.

**B) Objeto.** Éste estará constituido por bienes o cosas muebles o inmuebles no fungibles y excepcionalmente fungibles (artículo **2516**), y corpóreos e incorpóreos como los títulos de crédito (artículo **2518**). Se señala que

deben ser no fungibles, porque el depositario, debe restituir los mismos bienes que se le hubieran dado en custodia, y fungibles, porque el depositario puede restituir otros de la misma cantidad, como sucede en el depósito bancario irregular, en donde por ejemplo el banco como depositario recibe una cantidad de dinero y regresa la misma cantidad pero en distinta denominación de monedas o billetes.

#### 5.6.2 VALIDEZ.

Los elementos de validez, son: *La capacidad y la forma.*

**A) Capacidad.** Se requiere de la capacidad general, tanto del depositario, como del depositante. Empero, la ley señala algunas reglas, que deben de tomarse en consideración. Dichas reglas son las siguientes:

- a) Son hábiles para contratar todas las personas no exceptuadas por la ley (artículo **1798**).
- b) La incapacidad de alguno de los contratantes, no exime al otro de las obligaciones a que están sujetos el que deposita y el depositario (artículo **2519**).
- c) El incapaz que acepte el depósito puede, si se le demanda por daños y perjuicios, oponer como excepción la nulidad del contrato; más no podrá eximirse de restituir la cosa depositada si se conserva aún en su poder o el provecho que hubiere recibido en su enajenación.
- d) Cuando la incapacidad no fuere absoluta, podrá ser el depositario condenado al pago de daños y perjuicios, si hubiere procedido con dolo o mala fe.

**B) Forma.** La ley no señala forma alguna para celebrar dicho contrato, puesto que se trata de un contrato consensual, en donde el acuerdo de voluntades produce el nacimiento y vigencia del contrato y derivado de esta libertad para contratar, por lo tanto, las partes pueden libremente escoger cualquier manera al efecto.

## 5.7 OBLIGACIONES DE LAS PARTES.

La creación de las obligaciones en este contrato, es producto del acuerdo de voluntades, puesto que se trata de un contrato consensual. Así como se crean obligaciones, asimismo, se originan derechos que se desprende de la obligación que una de las partes tiene que cumplir en favor de la otra, y que por consecuencia produce un derecho en ésta última y viceversa.

Enseguida, se indican primeramente las obligaciones del depositante y posteriormente, las del depositario.

### 5.7.1 OBLIGACIONES DEL DEPOSITANTE.

- A) Entregar la cosa.** Sin embargo, cabe señalar que se trata de un contrato que se perfecciona con el consentimiento de las partes, en el cual, no se requiere de la entrega de la cosa por ser un acto consensual en oposición a real, empero si ésta no ha sido entregada, el depositante estará obligado a indemnizar al depositario de todos los daños y perjuicios que le pudiera ocasionar su no entrega.
  
- B) Remunerar o retribuir al depositario.** Salvo pacto en contrario, la esencia de éste contrato es oneroso, y por tanto, el depositario tiene derecho a una retribución, la cual se determinará conforme a los términos del contrato, y no habiéndolos, a los usos del lugar en que se constituya el depósito (artículo **2517**).
  
- C) Indemnizar al depositario** de los gastos que hubiera erogado para la conservación de la cosa y por los daños y perjuicios que le hubiere producido la misma (artículo **2532**).

### 5.7.2 OBLIGACIONES DEL DEPOSITARIO.

- A) Recibir la cosa.** Aun cuando se trate de un contrato consensual en oposición a real, de la definición legal se desprende que el efecto de



este contrato es que el depositario se obligue a recibir la cosa para guardarla y conservarla.

- B)** *Conservar la cosa material y jurídicamente*, según la reciba, debiendo realizar todos los actos necesarios para la subsistencia y ejercicio de la misma, y responder de los menoscabos, daños y perjuicios que las cosas depositadas sufrieren por su malicia o negligencia (artículo 2522).\*

Esta obligación, le genera al depositario el derecho de que ningún sujeto perturbe el servicio de guardar y custodiar el bien que se le confió, por lo tanto, cualquier acto que afectara material y jurídicamente la posesión de dicho bien que se le hubiera confiado, produciría evidentemente una conducta de despojar.

- C)** Si tuviere conocimiento de que la cosa es robada una vez constituido el depósito, *deberá dar aviso* al dueño de ésta o a la autoridad competente de tal situación (artículo **2523**), pudiendo retener la cosa por ocho días si no hay mandamiento judicial para su retención o entrega, plazo que una vez expirado, lo faculta para devolver el bien a quien se la depositó (artículo **2524**), retenerla por descubrir o probar que el bien es de su propiedad (artículo **2528**) o bien pedir judicialmente la retención de la cosa si el pago de sus servicios no son asegurados

---

\*"Respecto de lo que debe entenderse por custodia material y jurídica, el profesor Sánchez Meda! señala que la *custodia material*, implica la conservación física de la cosa, y la *custodia jurídica*, consistente en la realización de actos conservatorios, como por ejemplo la interpretación judicial para evitar la prescripción extintiva de un crédito, el cobro de intereses o del crédito mismo, el ejercicio de interdictos posesorios por parte del depositario como poseedor derivado". **SÁNCHEZ Meda!, Ramón, De los Contratos Cíviles, 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 299.** Esta conservación jurídica se establece principalmente en el artículo **2518** del Código Civil para el Distrito Federal, al referirse a la guarda de títulos, valores, efectos o documentos que devenguen intereses y que es necesaria para la conservación de los derechos que cada uno consagra.

- D) Restituir o devolver el bien objeto del contrato (artículo 2516).** Al respecto la ley le señala una serie de reglas para su restitución, las cuales son las siguientes:
- a)** Si no hubiere lugar asignado para la entrega del depósito, ésta se realizará en el sitio donde se halle la cosa depositada, en cuyo caso los gastos de entrega correrán a cargo del depositante (artículo 2527).
  - b)** Cuando no se ha estipulado tiempo, el depositario puede devolver el depósito al depositante cuando quiera, siempre que avise con una prudente anticipación, si se necesita preparar algo para la guarda de la cosa (artículo 2531).
  - c)** Podrá por justa causa devolverla antes del plazo convenido (artículo 2528).\*
  - d)** Siendo varios depositantes que den una cosa o cantidad en depósito, sino con previo consentimiento de la mayoría de los depositantes, computado por cantidades y no por personas, a no ser que al constituirse el contrato se hay convenido que la entrega se haga a cualquiera de los depositantes (artículo 2525). El depositario deberá entregar a cada depositante una parte de la cosa, si al momento de constitución del contrato, se señaló la que a cada uno correspondía (artículo 2526).

#### 5.8 FORMAS Y CAUSAS DE TERMINACIÓN.

- A)** Por haberse cumplido el plazo pactado que hubieren fijado las partes.
  
- B)** Por devolución de la cosa antes del plazo convenido debido a una justa causa.

---

\*"La ley no aclara que debe entenderse por "*justa causa*", sin embargo el maestro Miguel Ángel Zamora desde un punto de vista práctico, considera, entre otras, las siguientes: a) Si el depositante no cumple con sus obligaciones; b) Si tiene el temor fundado de sufrir un daño si continúa en posesión del bien, y c) Si existe la posibilidad de que la cosa llegue a perecer o a demeritarse si continúa en su poder". **ZAMORA y Valencia, Miguel Ángel, Contratos Civiles, 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 254.**

- C) Por devolución requerida por el depositante, aunque el plazo no se haya cumplido.
- D) Por rescisión.
- E) Confusión.
- F) Por nulidad.
  
- G) Por pérdida o destrucción de la cosa por caso fortuito o fuerza mayor.

De la última de las causales, puede presuponerse la existencia del delito de despojo, puesto que de ella salta inmediatamente a la mente, una posible perturbación ocasionada por cualquier sujeto en la posesión que pudo habersele confiado a un determinado depositario y que consecuentemente pudo haber producido la pérdida o destrucción de la misma.

## **6. COMODATO.**

### **6.1 ESPECIES.**

Respecto si existen o no especies del contrato de comodato, el profesor Ramón Sánchez Meda, establece lo siguiente: *“Ordinariamente es un contrato civil, pero no esencialmente civil como inequívocamente afirma Mazeaud, ya que puede también ser mercantil, a pesar de ser gratuito, cuando es accesorio de un contrato principal de naturaleza mercantil. Ej.: el uso gratuito de refrigeradores o de hieleras, el uso de sillas y de mesas en forma gratuita, para fomentar en todos estos casos la venta de refrescos o de bebidas, el uso gratuito de aparatos automáticos especiales, para la venta de café, cigarros, golosinas u otros*

*comestibles, etc. Por esta razón, Planiol admite que puede ser mercantil el comodato cuando es accesorio de un contrato mercantil.*<sup>27</sup>

Para una mejor comprensión de este contrato y por razones de temas, solo se analiza el comodato civil y específicamente sobre bienes no fungibles pero inmuebles.

## 6.2 DEFINICIÓN.

El *comodato*, es el contrato por virtud del cual, una persona denominada comodante, se obliga a conceder en forma gratuita y temporal el uso de un bien no fungible, a otra persona denominada comodatario, obligándose ésta última a restituirla individualmente, al término del contrato.

El artículo **2497** del Código Civil para el Distrito Federal, establece la definición legal del comodato, al señalar que: *“El comodato es un contrato por el cual uno de los contratantes se obliga a conceder gratuitamente el uso de una cosa no fungible y el otro contrae la obligación de restituirla individualmente.*

## 6.3 CARACTERÍSTICAS.

- A)** *Es un contrato traslativo de uso, ya que como el mismo código establece, en su artículo **2501**, “el comodatario sólo adquirirá el uso pero no los frutos y acciones de la cosa transferida”; si fuesen concedidos el dominio y el goce, éste tendría la naturaleza de otro contrato.*
  
- B)** *Es un contrato temporal, puesto que no hay limitaciones en cuanto al plazo, ya que la ley solo establece que el comodato terminará por la*

---

<sup>27</sup>SÁNCHEZ Medal, Ramón, De los Contratos Civiles, 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999, pág. 282.

muerte del comodatario (artículo **2515**), asimismo, el comodante podrá solicitar su devolución cuando le pareciere (artículo **2511**).

- C) Los bienes objeto del contrato, deben ser bienes *no fungibles*, pudiéndose ser éstos, *consumibles* si ellos fuesen prestados como no fungibles, para ser restituidos idénticamente (artículo **2498**).
- D) *Crea un derecho personal y no real*, que es lo que lo distingue de figuras como los derechos reales de uso y habitación.

#### 6.4 CLASIFICACIÓN.

El comodato se clasifica en: *Nominado, Gratuito, Bilateral, Principal, Intuitu personae, Consensual, y De tracto sucesivo.*

- A) **Nominado.** Ya que tiene una regulación específica en los artículos **2497 a 2515** del Código Civil para el Distrito Federal.
- B) **Gratuito.** Puesto que el comodante, no recibe ninguna retribución por la transferencia del uso temporal del bien objeto del comodato.
- C) **Bilateral.** Ya que nacen obligaciones para ambas partes, para el comodante transferir el uso y entregar el bien y para el comodatario restituir o devolver la cosa.
- D) **Principal.** Ya que tiene existencia y validez por si mismo y no depende de la preexistencia de otro contrato.
- E) **Intuitu personae.** Porque son tomadas en cuenta las cualidades del comodatario para celebrar el contrato, y como señala el propio código en su artículo **2500**, “*el comodatario no podrá conceder la cosa a un tercero, sin permiso o consentimiento el comodante*”.

- F) Consensual.** Puesto que su perfeccionamiento no requiere ni de la entrega de la cosa, ni de forma alguna, sino sólo del consentimiento de las partes, que a través de sus voluntades le otorgará validez al mismo.
  
- G) De tracto sucesivo.** Porque las obligaciones no se cumplen en un solo acto, sino que es indispensable el paso del tiempo para su cumplimiento.

#### 6.5 SUJETOS O PARTES.

De la definición, se evidencia de inmediato los sujetos o partes que actúan en este contrato, los cuales son dos: *Comodante y comodatario*.

El comodante, es la persona que se obliga a transferir gratuitamente el uso temporal de un bien no fungible o consumible pero prestado como no fungible a otra persona denominada comodatario, quien es la persona que se obliga a restituir o devolver el bien objeto del contrato.

#### 6.6 ELEMENTOS.

Los artículos **1794 y 1795** del código antes mencionado, como ha quedado indicado, establecen los elementos de todo contrato, los cuales son: *De existencia y de validez*.

##### 6.6.1 EXISTENCIA.

Los elementos de existencia, son: *El consentimiento y el objeto*.

- A) Consentimiento.** Éste se traduce, en el acuerdo de voluntades entre el comodante y comodatario, en donde aquél se obliga a transferir el uso temporal de un bien no fungible, en tanto que éste se obliga a restituirlo o devolverlo.

**A1) Vicios del consentimiento y licitud en el objeto, motivo o fin.** De la simple lectura de los artículos relativos al comodato, se evidencia que no existe una regulación que señale formas especiales o específicas para este contrato, por lo que debe estarse al apartado relativo a “*los vicios del consentimiento al objeto y del motivo o fin de los contratos*” consagrado en los artículos **1812 a 1831** del código civil ya mencionado.

**B) Objeto.** Éste estará constituido por bienes no fungibles muebles o inmuebles, los cuales, deben ser restituidos individualmente, sin embargo la propia ley establece una excepción al señalar, que éstos bienes podrán ser consumibles siempre y cuando sean prestados con el carácter de no fungibles y restituidos idénticamente.

#### 6.6.2 VALIDEZ.

Los elementos de validez, son: *La capacidad y la forma.*

**A) Capacidad.** Se requiere de la capacidad de ejercicio, tanto del comodante, como del comodatario. Sin embargo, la ley señala algunas reglas, que deben de tomarse en consideración para celebrar dicho contrato, las cuales son las siguientes:

- a)** Los tutores, curadores y en general todos los administradores de bienes ajenos, no podrán dar en comodato, sin autorización especial, los bienes confiados a su guarda (artículo **2499**).
- b)** Sin permiso del comodante, no puede el comodatario conceder a un tercero el uso de la cosa entregada en comodato (artículo **2500**).

**B) Forma.** Puesto que se trata de un contrato consensual en donde la ley no impone alguna forma específica para celebrar el contrato, las partes tienen mediante sus voluntades plena libertad para celebrar el contrato.

## 6.7 OBLIGACIONES DE LAS PARTES.

Como se ha venido explicando, al referirse a las obligaciones, inmediatamente saltan a la vista los derechos que nacen por virtud de la obligación que tiene que cumplir una persona en favor de otra y que por lo tanto originan dichos derechos, por lo que el estudio de las obligaciones es esencial para comprender tanto a éstas, como los derechos que producen u originan.

Enseguida, se enumeran primeramente las obligaciones del comodante y posteriormente, las del comodatario.

### 6.7.1 OBLIGACIONES DEL COMODANTE.

- A) *Conceder el uso temporal y gratuito de una cosa.*
  
- B) *Entregar el bien objeto del contrato.* En el supuesto de que no se hubiere estipulado tiempo y lugar, las partes deberán observar lo relativo al pago consagrado en los artículos **2062 a 2096** de la legislación civil ya mencionada. De la interpretación del artículo **2012**, se deduce que el comodatario no estará obligado a recibir una cosa distinta a la convenida, aunque ésta fuese de mayor valor.
  
- C) *Rembolsar al comodatario de los gastos urgentes y extraordinarios que éste haya hecho con motivo de la conservación de la cosa (artículo **2513**).*
  
- D) *Indemnizará al comodatario por los perjuicios, que la cosa le hubiere ocasionado a éste, si el comodante hubiera tenido conocimiento y no dio el aviso respectivo (artículo **2414**).*

### 6.7.2 OBLIGACIONES DEL COMODATARIO.

- A) *Conservar la cosa.* El comodatario deberá realizar toda clase de diligencias para la subsistencia de la cosa, siendo responsable de todo



deterioro del mismo que se hubiere ocasionado por su culpa (artículo **2502**).

De ésta obligación, se genera la prohibición de que ningún sujeto puede impedir o molestar al comodatario en la conservación la cosa dada en comodato, puesto que la ejecución de actos que ocasionaran disturbio y perturbación en la posesión, produciría una violación a la norma, que pudiera llevar a encuadrar dicha conducta de lesión de derechos del comodatario (ocupante) en el tipo penal de despojo.

- B)** *Usar el bien conforme a lo convenido*, por lo que el comodatario responderá de la pérdida de la cosa en los siguientes supuestos:
  - a)** Por uso diverso al convenido o por un uso superior al pactado (artículo **2404**).
  - b)** Si estando en la posibilidad de salvar la cosa empleando alguna propia, no lo hubiere hecho, o pudiendo salvar cualquiera de las dos, hubiera salvado la propia.(artículo **2505**).
  - c)** Si la cosa hubiere sido estimada, aun cuando sobrevenga caso fortuito, éste responderá de la pérdida, quién deberá entregar el precio si no hay convenio expreso en contrario (artículo **2506**).
  
- C)** Si la cosa fuera deteriorada por culpa del comodatario, *éste deberá rembolsar al comodante el valor que inicialmente tenía éste al momento de su transferencia* (artículo **2503**).
  
- D)** *No podrá conceder a un tercero el uso que se le hubiere dado en comodato sin la autorización del comodante* (artículo **2500**).
  
- E)** *No podrá disponer de los frutos y acciones de la cosa prestada* (artículo **2501**).

- F)** *No podrá retener la cosa*, alegando alguna deuda debida por el comodante (artículo **2509**).
  
- G)** *Realizar las reparaciones urgentes y extraordinarias* tendientes a conservar el bien (artículo 2513).
  
- H)** *Restituir la cosa individualmente*, la que podrá ser al término del contrato, cuando el comodante lo requiriere si no hubiese sido señalado plazo alguno (artículo **2511**) y de la misma forma, en el supuesto de existir necesidad urgente, cuando dicho comodante lo estimase si considerare que la cosa pudiese perecer si continuare en posesión del comodatario, o por haberla cedido a un tercero sin su consentimiento (artículo **2512**).

6.8. **FORMAS Y CAUSAS DE TERMINACIÓN.**

- A)** Por vencimiento del plazo pactado en el contrato.
  
- B)** Por voluntad del comodante, antes del vencimiento del plazo, cuando:
  - a)** Si no hubo convenio en cuanto al uso o tiempo del bien prestado.
  - b)** Por necesidad urgente.
  - c)** Si existe peligro de perder la cosa si continua en posesión del comodatario
  - d)** Si la cosa hubiese sido prestada a un tercero sin el consentimiento del comodante.
  
- C)** Por muerte del comodatario
  
- D)** Por causas normales para los contratos como: nulidad, rescisión, resolución, pérdida de la cosa, por expropiación, entre otras.

La pérdida de la cosa está en relación directa con la conservación de la cosa, por lo que es de suma importancia señalar, que dicha pérdida hace suponer la ejecución de actos de algún sujeto, que llevaron a que la citada cosa no se pudiera conservar y que por tanto se produjo su destrucción, lo cual, hacen pensar que dicha pérdida pudo estar precedida de un posible despojo.

## CAPÍTULO IV

### **ESTUDIO SUSTANCIAL DEL DELITO DE DESPOJO.**

**E***l problema no es pues de clasificación o sistematización, sino de delimitación y fijación de los perfiles y contornos típicos de cada delito patrimonial. Cuando esto se logra, queda al descubierto el elemento activo del patrimonio que cada tipo autónomo protege, la forma específica de lesionar dicho elemento activo y el fin, alcance y sentido de la tutela penal.*

**MARIANO JIMÉNEZ HUERTA.**

## 1. FUNDAMENTO LEGAL.

El tipo penal que a continuación se analizará, se localiza en **el Libro Segundo, Parte Especial, Título Decimoquinto “Delitos contra el Patrimonio”, Capítulo VII “Despojo”, en los artículos 237 y 238 del Código Penal para el Distrito Federal.**

El artículo 237 establece lo siguiente:

*“Se impondrán de tres meses a cinco años de prisión y de cincuenta a quinientos días multa:*

- I. Al que de propia autoridad, por medio de violencia física o moral, el engaño o furtivamente, ocupe un inmueble ajeno, haga uso de él o de un derecho real que no le pertenezca;*
- II. Al que de propia autoridad y haciendo uso de cualquiera de los medios indicados en la fracción anterior o furtivamente, ocupe un inmueble de su propiedad, en los casos en que la ley no lo permite por hallarse en poder de otra persona o ejerza actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante; o*
- III. Al que en los términos de las fracciones anteriores, cometa despojo de aguas.*

*El delito se sancionará aun cuando el derecho a la posesión de la cosa usurpada, sea dudosa o este en disputa”.*

El artículo 238 señala lo siguiente:

*“Cuando el despojo se realice por grupo o grupos, que en conjunto sean mayores de cinco personas, además de la pena señalada en el artículo anterior, se impondrá a los autores intelectuales y a quienes dirijan la invasión, de uno a seis años de prisión.*

*Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad o con discapacidad, las penas previstas en el artículo anterior, se incrementarán en una tercera parte.*

*A quienes cometan en forma reiterada el despojo de inmuebles urbanos en el Distrito Federal, se les impondrán de dos a nueve años de prisión y de cien a mil días multa”.*

## **2. CONDUCTA.**

### **2.1 ASPECTO POSITIVO.**

#### **2.1.1 CARÁCTER.**

Tomando como fundamento el **artículo 15** del antes mencionado Código Penal, que establece que el delito solo podrá ser realizado por acción u omisión, la conducta de despojar, se presenta como un comportamiento humano de *acción*, que puede presentarse de las siguientes maneras:

- a)** Ocupar un bien inmueble ajeno;
  
- b)** Hacer uso de un bien inmueble ajeno;
  
- c)** Usar un derecho real ajeno;
  
- d)** Ocupar un bien inmueble propio ya que la ley no se lo permite por hallarse en poder de otra persona;
  
- e)** Ejecución de actos de dominio sobre un bien inmueble propio, lesionando los derechos legítimos del ocupante; y
  
- f)** Cometer despojo de aguas.

De esta forma, la conducta de despojar tiene un carácter positivo, esto es, el comportamiento humano que puede ejecutarse mediante estas seis formas, se despliega por la vía de la acción, en la cual, se evidencia que la omisión en la

conducta de despojar no puede ocurrir o acontecer, ya que para que la conducta se adecue al tipo, se requieren forzosamente actos corporales o materiales.

Respecto del carácter positivo de la conducta, esto es, por ser un tipo penal, cuya conducta solo puede ser manifestada por la vía de la acción, el Poder Judicial de la Federación, se ha manifestado de la siguiente manera:

**DESPOJO DE COSAS INMUEBLES. LOS REQUISITOS PARA LA INTEGRACIÓN DE ESE DELITO TAMBIÉN SON APLICABLES EN EL CASO DE QUE LA CONDUCTA SE VERIFIQUE SOBRE UN DERECHO REAL (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 427, FRACCIÓN I, DEL CÓDIGO PENAL DEL ESTADO DE TAMAULIPAS).** De la redacción del artículo 427 del Código Penal del Estado, que establece: "Comete el delito de despojo de cosas inmuebles o de aguas: I. El que de propia autoridad y por cualquier medio ilícito, ocupe un bien inmueble ajeno o haga uso de él, o de un derecho real que no le pertenezca ...", se colige que se alude a dos modalidades en que puede verificarse el despojo: a) la ocupación o el uso de un bien inmueble ajeno; y, b) la ocupación o el uso de un derecho real que no le pertenezca al agente del delito; la ocupación o el uso de tal derecho, para que sea considerada penalmente relevante e integradora del delito, se requiere que sea de propia autoridad, que la realización de la conducta se exteriorice en el mundo real en **forma activa** y se verifique por cualquier medio ilícito, puesto que el enunciado de dicha fracción I, relativo a que alguien de propia autoridad y por cualquier medio ilícito, se aplica no sólo al supuesto del uso o la ocupación de un inmueble ajeno, sino también en el caso en que esas conductas se verifiquen sobre un derecho real que no le pertenezca al sujeto activo. (SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL DÉCIMO NOVENO CIRCUITO, XIX.2o.38 P Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario

Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIV, Diciembre de 2001. Pág. 1717. Tesis Aislada).

Es claro, como lo muestra dicho criterio, que si bien la conducta que puede ser desplegada de diversas formas, ésta debe ser forzosamente ejecutada de manera activa para poder ser sancionada.

### 2.1.2 SUJETOS.

Como es sabido, los sujetos que se presentan en todo delito y lógicamente en el tipo penal de despojo son dos: *Activo y pasivo*.

#### 2.1.2.1 ACTIVO.

El sujeto activo, será la persona física cuyo comportamiento humano se manifieste de alguna de las seis maneras antes mencionadas, pudiendo ser éste, cualquier persona, incluso el propietario del bien inmueble sobre el cual recae la conducta, asimismo, podrán tener tal carácter, grupos de personas (más de cinco) que ejecuten cualquiera de las citadas formas.

#### 2.1.2.2 PASIVO.

El sujeto pasivo, será la persona física o moral titular del bien jurídico tutelado, es decir, será el sujeto físico o colectivo cuyo patrimonio es afectado.

### 2.1.3 OBJETOS.

Se presentan dos objetos, los cuales son: *Material y jurídico*.

#### 2.1.3.1 MATERIAL.

Por ser un tipo penal que atentan contra el patrimonio de las personas, el objeto material, lo podrán ser *bienes inmuebles, derechos reales y aguas*, tanto propios como ajenos, sin embargo, cabe señalar que aunque la ley emplee estos



términos para referirse a dicho objeto material, éstos recaen en una sola categoría, la de bienes inmuebles.

Con los siguientes criterios del Poder Judicial de la Federación, se pone aun más de manifiesto, que el delito de despojo puede recaer sobre bienes inmuebles, derechos reales o aguas, todos ellos como ha quedado señalado, contemplados en una sola categoría, esto es, sobre bienes inmuebles. De esta manera, dicho Poder ha establecido lo siguiente:

**DESPOJO. ELEMENTOS. (LEGISLACION DE PUEBLA).** *De conformidad con el artículo 408, fracción I, del Código de Defensa Social del Estado de Puebla no basta, para la configuración del delito de despojo, el que se perturbe la posesión que detenta un tercero respecto de un predio, ya que para que esta conducta pueda ser constitutiva del delito de que se trata, ha de reunir circunstancias de objeto, es decir que se encamine respecto de un bien inmueble ajeno o derechos reales; de forma, consistentes en que el activo, de propia autoridad, ocupe **un inmueble** ajeno, haga uso de él o de **derechos reales** en provecho propio, altere sus límites o turbe la posesión pacífica que del mismo tenga a su favor un tercero; y, de ejecución o comisión, entendiéndose por éstos, que el activo al ocupar, invadir o introducirse en un **inmueble**, o hacer uso de éste o de un **derecho real**, emplee violencia de cualquier índole, amenazas o engaños o lo realice con furtividad, dicho en otras palabras en forma oculta o clandestina. (SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, 521Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995, Octava Época. Tomo II, Parte TCC. Pág. 314. Tesis de Jurisprudencia).*

**DESPOJO, DELITO DE. COSAS INMUEBLES (LEGISLACION DE MICHOACAN).**

*El artículo 351 del Código Penal del Estado de Michoacán, establece que se aplicará la pena de tres meses a dos años de prisión y multa de cincuenta a quinientos pesos, fracción I, al que de propia autoridad y haciendo violencia física o moral de las personas o furtivamente o empleando amenazas o engaño ocupe un **inmueble** ajeno o haga uso de él, o de un derecho real que no le pertenezca; fracción II, al que de propia autoridad y haciendo uso de los medios indicados en la fracción anterior, ocupa un **inmueble** de su propiedad, en los casos en que la ley no le permite por hallarse en poder de otra persona o ejerza actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante. Los elementos constitutivos de este delito, son: a) que el objeto en que recae la acción ilícita, debe estar constituido por cosa **inmueble**, es decir, el suelo y las edificaciones a él adheridas; **derechos reales**, debiéndose entender como tales los que recaen en inmuebles y permiten un uso material, como ciertas servidumbres; **aguas**, entendiéndose por tales dada la naturaleza del delito, las destinadas al servicio de un inmueble, tales como arroyos, cauces, canales, presas, depósitos, agujajes, etc.; b) las acciones directivas consisten en la ocupación del inmueble ajeno o su uso o en el uso de un derecho real, es decir, en la toma de posesión del inmueble o del derecho real, sea con ánimo de apropiación, de venganza, o en cualquier forma de beneficiarse con su tenencia material; c) la ejecución debe ser por violencia física o moral, caracterizándose aquella por la furtividad, esto es, maniobra clandestina en que se toma posesión del inmueble sin conocimiento de sus custodios o poseedores materiales o engaños. Como se ve, el despojo es delito protector de la propiedad o derechos sobre **bienes inmuebles** de manera exclusiva, relevantemente tutela la posesión; siendo así como el delito se configura independientemente de que respecto*

del **inmueble** el despojante y el despojado tengan derechos dudosos o litigiosos. (1ª. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo CXXVI. Pág. 655. Tesis Aislada).

#### 2.1.3.2 JURÍDICO.

Desde su rubro, se puede advertir claramente que el bien jurídicamente tutelado por la ley, es el *patrimonio de las personas*, ya que la intención de la norma, es la de proteger y salvaguardar el patrimonio de todo individuo, sin embargo, es preciso mencionar que si bien se trata de proteger jurídicamente el patrimonio de las personas, a la vez se busca proteger específica y concretamente la posesión sobre los bienes inmuebles de las personas, aspecto que se puede comprender con más claridad con los criterios expuestos en el capítulo II de la presente investigación en lo referente a la naturaleza jurídica y con el que a continuación se señala:

#### **DESPOJO, DELITO DE, CASO EN QUE NO SE CONFIGURA.**

*Aun cuando el bien jurídico tutelado por el delito de despojo es la posesión, sin embargo, para acreditar el previsto en el artículo 395, fracción II, del Código Penal para el Distrito Federal, necesariamente debe comprobarse la calidad de propietario del inmueble sobre el cual el sujeto activo ejerce los actos de dominio; por lo que si los quejosos habitan el mismo, por razón de parentesco con la persona que posee ese derecho real, tal circunstancia no les confiere el carácter de propietarios y, por tanto, no se actualiza uno de los elementos del cuerpo del delito de despojo aludido. (QUINTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO, I.5o.P.10 P, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época. Tomo XIII, Abril de 2001. Pág. 1062. Tesis Aislada).*

#### 2.1.4 RESULTADO.

La ejecución de la conducta que despliega el sujeto activo, produce un resultado de tipo *material*, puesto que provoca una modificación en el mundo, que se traduce en la afectación o alteración del patrimonio de determinada persona.

#### 2.1.5 NEXO CAUSAL.

El maestro Luis Jiménez de Asúa, manifestándose en torno al nexo causal, establece que: *“Para que el resultado pueda incriminarse precisa existir un nexo causal o relación de causalidad, entre la conducta del ser humano y el resultado sobrevenido.”*<sup>31</sup>

Por tal consideración, por nexo causal se debe entender, aquél vínculo o liga que une a la conducta con el resultado, esto es, lo que une la causa con su efecto.

Es bien sabido, que para que exista relevancia penal, el nexo causal o dicho de otro modo la relación de causalidad, implica que éste deba ser de resultado material. Por lo que tratándose del delito en análisis, cuyo resultado es material, dicho nexo resulta evidentemente relevante.

Se toma en consideración, *“la teoría de la causación adecuada”* desarrollada en las tesis de Luis von Bar y Zitelman, puesto que dicha teoría permite identificar con mayor claridad la relación de causalidad. En la citada teoría se expresa *“que la verdadera causa del resultado será aquella que sea la más idónea para producir dicho resultado.”*<sup>32</sup>

Entonces, se señala que en el tipo penal de despojo, la causa estará constituida por cualquiera de las seis formas ya descritas y contempladas en el

---

<sup>31</sup>JIMÉNEZ de Asúa, Luis, Teoría del delito, Editorial IURE Editores, México, 2003, pág. 56.

<sup>32</sup>Ibidem. Pág. 74.

mencionado artículo 237, y el efecto la alteración del patrimonio de las personas, así por ejemplo, el ocupar un inmueble propio u ajeno de propia autoridad o cuando la ley no lo permite, tiene la consecuencia de alterar o afectar el patrimonio de cierta persona.

#### 2.1.6 FORMAS Y MEDIOS DE EJECUCIÓN DE LA CONDUCTA.

El citado artículo 237, establece como únicos medios de ejecución, los siguientes:

**A)** La violencia.

**a)** Física.

**b)** Moral;

**B)** El engaño; y

**C)** La furtividad.

Dicho medios son de suma importancia, ya que son indispensables al hacer el encuadramiento de la conducta al tipo, por tal motivo, si el despojo no es llevado a cabo utilizando cualquiera de estos medios, entonces este ilícito no puede ser sancionado como despojo. Al respecto, se han establecido los siguientes criterios judiciales:

***DESPOJO. PARA QUE SE CONFIGURE, DEBE PROBARSE LA FORMA EN QUE SE LLEVO A CABO LA OCUPACION.***

***(LEGISLACION DEL ESTADO DE PUEBLA).*** De conformidad con el artículo 408, fracción I del Código de Defensa Social para el Estado de Puebla, comete el delito de despojo quien de propia autoridad, y haciendo violencia o furtivamente, o empleando amenaza o engaño ocupe un inmueble ajeno o remueva o altere sus límites o de otro modo turbe la posesión pacífica del mismo o haga uso de él, o de un derecho real que no le pertenezca. De lo

*anterior se sigue que para integrar esta figura delictiva no basta con que se demuestre que el agente ocupó un inmueble ajeno, sino que es necesario, además, la prueba de que tal ocupación se llevó a cabo ejerciendo violencia, en forma furtiva o utilizando engaño o amenaza y si no se llega a acreditar la utilización de alguno de estos medios, no se habrá probado el cuerpo del delito y en consecuencia debe concederse el amparo.* (PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL SEXTO CIRCUITO, 525, Octava Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice de 1995, Octava Época. Tomo II, Parte TCC. Pág. 317. Tesis de Jurisprudencia.)

**DESPOJO, DELITO DE.** *Es necesario tener en cuenta que la furtividad constitutiva del engaño, es un atributo o cualidad que debe ser apreciada por el juzgador, en relación con la conducta antijurídica observada por el delincuente, y, en este orden de ideas, la afirmación de un testigo, que se concreta a indicar que un acusado de despojo, se introdujo furtivamente a un terreno, carece de eficacia, entre tanto el propio testigo no diga haber visto, en el caso de ser presencial, o solamente saber, en el caso de ser auricular, los medios o actos realizados por el inculpado o las circunstancias de tiempo, topográficas o de cualquiera otra naturaleza de que se aprovechó, para que su proceder fuese desconocido de la víctima, generando de esa manera la furtividad; pero, como ya se dijo, la condición que obliga o no calificar un acto como furtivo, para los efectos de la ley penal, debe ser apreciada por el juzgador, que es a quien corresponde definir si, a través de los hechos punibles imputados al inculpado y de las condiciones que rodearon su proceder, se surte o no aquella cualidad. Además, es muy de tenerse en cuenta que para la existencia del delito de despojo, no basta que el despojante se introduzca u ocupe de*

*propia autoridad un inmueble, perturbando la posesión del ofendido o sus derechos sobre el particular. En tales condiciones, se dispone de acciones civiles, como las que son materia de los interdictos, para definir esos derechos sobre la posesión; pero para que la ilicitud penal se opere, la ley misma exige que el acto de la ocupación o introducción del despojante, se lleve a cabo a través de determinados medios como son la violencia, la furtividad o el empleo de la amenaza o el engaño.* (1ª. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo XCIII. Pág. 1712. Tesis Aislada).

De estos criterios, se advierte que de su actualización dependerá el que opere la ilicitud penal derivada de la conducta de despojar, y de dicha ilicitud penal por lo tanto, comprobar el cuerpo del delito.

#### 2.1.7 TEMPORALIDAD DE LA CONDUCTA.

Tomando como base *las teorías de la actividad y el resultado*, las cuales, establecen que el ilícito debe sancionarse donde se cometió el despojo y donde se produjo el resultado respectivamente, el tiempo en que se comete la conducta de despojar, lo será en el momento del despliegue de la acción y producción del resultado.

#### 2.1.8 ESPACIALIDAD DE LA CONDUCTA.

De la misma manera, para poder establecer el lugar donde se cometió el despojo, las citadas teorías son básicas, puesto que el espacio geográfico donde ésta se comete, tiene lugar en el sitio de la comisión y en el lugar del resultado, esto es, en el bien inmueble.

## 2.2 ASPECTO NEGATIVO.

### 2.2.1 AUSENCIA DE CONDUCTA.

Su fundamento, se localiza en la **fracción I del artículo 29** del citado código sustantivo penal.

El artículo 29 establece:

*“(Causas de exclusión). El delito se excluye cuando:*

*I. (Ausencia de conducta). La actividad o la inactividad se realice sin intervención de la voluntad del agente;”*

Como ha quedado señalado, el despojo, es un tipo penal que sólo puede llevarse a cabo por la vía de la acción, en el cual, existen puntos contradictorios en lo referente a que si puede haber o presentarse algún caso de ausencia de conducta. A este respecto, la maestra Griselda Amuchategui, manifiesta: *“Que no cree que pueda presentarse ningún caso, dada la necesidad de emplear alguno de los medio comisivos.”*<sup>33</sup>

Por otro lado, el maestro Eduardo López Betancourt, señala: *“Que la ausencia de conducta, podrá presentarse cuando haya fuerza física superior e irresistible o hipnotismo”*<sup>34</sup>

Se coincide con el maestro López Betancourt, respecto de que puedan llevarse los citados tipos de ausencia de conducta, puesto que en el primero, se da la presencia de una fuerza física superior que una persona no puede resistir, y en la cual, el agente no tiene la voluntad de efectuar la conducta de despojar, sin embargo, dicha fuerza irresistible y superior lo obliga a efectuar la citada conducta, de tal forma, evidentemente no hay voluntad para ejecutar la conducta y por tanto, hay ausencia de conducta; respecto de la segunda, una persona es sometida

---

<sup>33</sup>AMUCHATEGUI Requena, Irma Griselda, Derecho Penal, 2ª edición, Editorial Oxford University Press, México, 2000, pág. 450.

<sup>34</sup>LÓPEZ Betancourt, Eduardo, Delitos en particular Tomo I, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 365.



mentalmente por vía del hipnotismo, en la cual, un tercero la coloca en un estado de letargo, en la cual, es sometida su voluntad y por virtud de este sometimiento, dicha persona actúa sin intención de efectuar el despojo, de tal forma, al igual que la primera, al no haber voluntad se evidencia la ausencia de conducta.

### 3. TIPICIDAD.

#### 3.1 CLASIFICACIÓN DEL TIPO.

- A) Según la materia que lo norma.** El delito de despojo, es un tipo penal tanto de carácter Federal, como Local.
- a) Federal.** Se encuentra contemplado en los artículos **395 y 396** del Código Penal Federal. Esta facultad de legislar en materia penal deriva de **la fracción XXI del artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos**, la cual, establece que el Congreso tiene facultad para establecer los delitos y faltas contra la Federación y fijar los castigos que por ellos deban imponerse.
- b) Local.** Será de este tipo, cuando se ejecute dentro de la jurisdicción local de que se trate, aplicándose la ley penal que corresponda, que en el caso de la presente investigación, se trata del Código Penal para el Distrito Federal, ordenamiento que como ha quedado señalado, contempla al despojo en los artículos **237 y 238**. La facultad de legislar en materia penal para el Distrito Federal, tiene su fundamento en **el inciso h de la fracción V de la Base Primera del artículo 122** de la citada constitución, en donde se le confiere a la Asamblea Legislativa la potestad para poder legislar en materia penal.
- B) Por el bien jurídico tutelado.** Es un tipo penal, el cual, tutela y protege el patrimonio de las personas, ya que como indica su rubro es un delito

que atenta contra el patrimonio, empero, como ha quedado señalado lo que realmente se protege es la posesión de ese patrimonio que se traduce en bienes inmuebles

- C)** *Por su ordenación metódica o metodológica.* La conducta despojar, es un tipo penal fundamental o básico, puesto que tiene plena independencia, el cual, se forma con una conducta de índole ilícita sobre un bien jurídicamente tutelado (el patrimonio de las personas). Se evidencia inmediatamente dicha circunstancia, puesto que este tipo tiene una regulación específica en los citados artículos **237 y 238**.
- D)** *Por su composición.* Es un tipo penal anormal, ya que su descripción contempla elementos objetivos, subjetivos y normativos.
- a)** *Elementos objetivos.* Cuando se emplea el vocablo despojo, esto es, dicho empleo se limita a ser una descripción objetiva que no requiere ninguna valoración, más que la de los sentidos.
- b)** *Subjetivo.* Ya que contiene elementos que deben de ser valorados, por ejemplo, al emplear los términos engaño o furtividad.
- c)** *Normativos.* Los cuales ponen de manifiesto lo que es antijurídico o contrario a la ley, así el código emplea los términos “*de propia autoridad*”, “*y la ley no lo permita*”.
- E)** *De acuerdo a su autonomía o dependencia.* Se trata de un tipo penal autónomo o independiente, porque no depende de algún otro tipo para poder existir.
- F)** *Por su formulación.* Es un delito casuístico alternativo, ya que dicho delito contempla varios supuestos o hipótesis, en el cual, basta que ocurra uno de ellos, para que exista la adecuación de la conducta con el precepto de la ley. Dichos supuestos, son como han quedado manifestados, las formas en las que se puede desplegar la conducta

(ocupar un bien inmueble ajeno o propio, hacer uso de un bien inmueble ajeno, usar un derecho real ajeno, ocupar un bien inmueble propio ya que la ley no se lo permite por hallarse en poder de otra persona, ejecución de actos de dominio sobre un bien inmueble propio lesionando los derechos legítimos del ocupante, y cometer despojo de aguas). De esta forma, se pueden identificar 4 verbos núcleos rectores del tipo, los cuales son: *Ocupar, usar, ejercer y cometer*.

- G)** *Por la descripción de sus elementos.* Es un tipo penal de carácter normativo, ya que hace referencia a lo antijurídico, ya que el mencionado artículo **237** establece las palabras “*al que de propia autoridad*”, “*y la ley no lo permite*” destacándose así, el elemento normativo.
- H)** *En función a su gravedad.* El tipo penal de despojo, como se puede observar de su redacción en la ley, constituye un delito, porque al desplegarse se violan los derechos de las demás personas que se encuentran amparadas por dicha norma, perturbándose así, la paz y tranquilidad que tienen en sus respectivos patrimonios. Asimismo, es preciso señalar que se trata de un *delito no grave*, puesto que la pena prevista para el delito de despojo no rebasa el término medio aritmético de cinco años (**párrafo quinto de la fracción III del artículo 268 del Código de Procedimiento Penales para el Distrito Federal**), es decir, el término medio aritmético de éste tipo penal es de 2 años 7 meses y 15 días.\*

---

\*La pena prevista para el delito de despojo, como se advierte de la lectura del artículo 237 del Código Penal para el Distrito Federal, es de tres meses a cinco años de prisión. El término medio aritmético resulta del consciente que se obtiene de sumar la pena mínima y la máxima y dividirlo entre dos. Así por tanto, se tiene como pena mínima 3 meses, como máxima 5 años (60 meses), al sumarlos da como resultado 63 meses y al dividir ésta última cantidad entre 2, da como resultado 31 meses  $\frac{1}{2}$  (15 días), dicha cantidad al transformarla en años, meses y días da como resultado 2 años 7 meses 15 días, (ésta cantidad es producto de dividirla entre 12 que es el número de meses que tiene un año), resulta evidente que no se rebasa el término medio aritmético y por tanto no se le considera como un delito grave.

- I) *Por el daño que se infiere.* Se trata de un tipo penal de lesión, ya que al producirse éste, se ocasiona una afectación en el patrimonio de una persona.
- J) *Por el resultado que se produce.* El delito de despojo es de resultado material, ya que se produce una alteración en el mundo, que se traduce en la afectación del patrimonio de determinada persona.
- K) *De acuerdo a la conducta.* Es una conducta evidentemente de acción, puesto que como quedó señalado, para su realización se requieren de actos indispensablemente de carácter corporales y materiales para su configuración o adecuación a la norma penal.
- L) *Según el número de actos.* Se trata de un tipo penal de carácter unisubsistente, ya que para su realización es suficiente la ejecución de un solo acto para configurar dicho tipo penal, es decir, basta que se ejecute cualquiera de las seis conductas contempladas por el tipo.
- M) *Por su duración.* Al respecto, hay polémica para poder establecer cuál es el momento o tiempo de consumación del delito, por lo que existen diversas posturas para señalar cuál es el momento de consumación del ilícito.

El maestro Eduardo López Betancourt señala que se trata “*de un delito permanente, porque su efecto negativo se prolonga a través del tiempo.*”<sup>35</sup>

El profesor Mariano Jiménez Huerta, establece que “*el delito de despojo se consume en el momento en que el sujeto activo ocupa o hace uso del inmueble o de las aguas con el fin, en los casos de ocupación, de*

---

<sup>35</sup>Ibidem. Pág. 361.

*mantenerse permanentemente y ejercer un poder de hecho sobre el inmueble; y en los de uso, de utilizarlo pasajeramente y obtener un beneficio fugaz. En un caso y en otro, aunque con diversa intensidad, se perturba la posesión existente. Es por tanto, el delito de despojo un delito **instantáneo**, cuyo cómputo de prescripción se inicia desde el instante que se efectúa la acción típica que le perfecciona.*<sup>36</sup>

Al igual que el profesor Mariano Jiménez Huerta, la maestra Griselda Amuchategui, expresa que “*el despojo, es un delito instantáneo.*”<sup>37</sup>

El catedrático Francisco Pavón Vasconcelos, al respecto señala que “*la ocupación de un inmueble ajeno, mediante cualquiera de los medios señalados en la ley perfecciona el delito por darse todos sus elementos constitutivos, lo cual implica que se está en presencia de un delito **instantáneo**, con independencia de que la posesión usurpada se prolongue en el tiempo y siga siendo objeto de la tutela de la ley penal hasta en tanto no se opere el fenómeno de la prescripción adquisitiva, si llegaren a reunirse los requisitos de la ley. El uso del inmueble ajeno, que puede implicar la posesión por el usurpante, ordinariamente se realiza en un tiempo más o menos prolongado, lo que lo convierte en delito **permanente** porque su consumación es duradera. Lo mismo puede decirse del uso de un derecho real que no le pertenece al usurpador del inmueble, como sería otorgar a un tercero el ilícito derecho de habitación: mientras se estuviera ejerciendo un derecho real ajeno sobre el inmueble, el delito se estaría consumando, en cuyo caso es adecuado hablar de que el despojo de esa índole es un delito **permanente**. Lo anterior pone en evidencia que en nuestro derecho y según el caso particular la consumación del despojo puede ser*

---

<sup>36</sup>JIMÉNEZ Huerta, Mariano, Derecho Penal Mexicano Tomo IV “La Tutela Penal del patrimonio”, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 334.

<sup>37</sup>AMUCHATEGUI Requena, Irma Griselda, Derecho Penal, 2ª edición, Editorial Oxford University Press, México, 2000, pág. 447.

*instantánea o permanente* y que, por ello, tal vez la posición más acertada sería considerarlo como un delito **eventualmente permanente**. La cuestión es importante para establecer cuando empieza a correr el término de la prescripción de la acción penal (pretensión punitiva), dado que en el delito permanente tal fenómeno se opera hasta que cesa el estado antijurídico creado con la acción delictiva. Tratándose del despojo ejecutado por el propietario mediante la ocupación del inmueble propio o a través de actos de dominio, cuando la ley no lo permita o se lesionen derechos legítimos del ocupante, en uno u otro caso parece tratarse de conductas que se consuman en forma instantánea aún cuando sus efectos puedan calificarse de permanentes por prolongarse en el tiempo (**delito instantáneo con efectos permanentes**).<sup>38</sup>

Dicho lo anterior, se concluye señalando que el despojo es tanto **instantáneo, como permanente (continuo)**, todo dependerá de la duración de la conducta, es decir, si el ocupar, usar, ejercer o cometer se agotan en el mismo momento en que se han realizado todos los elementos de la descripción legal, o cuando dichas conductas se prolonguen en el tiempo, así por ejemplo, si en el momento de la ocupación se integran todos los elementos previstos por el tipo, se estará hablando de un delito instantáneo, pero si dicha ocupación se prolonga en el tiempo, se estará en presencia de un delito continuo o permanente. De esta forma, se adopta la postura del maestro Pavón Vasconcelos, en considerar al delito como **eventualmente permanente**, ya que el citado ilícito puede revestir tanto la forma instantánea, como la permanente.

---

<sup>38</sup>PAVÓN Vasconcelos, Francisco, Delitos contra el patrimonio, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, págs. 465 y 466.

El Poder Judicial al respecto, se ha manifestado de la siguiente manera:

**DESPOJO, ES DELITO INSTANTANEO.** *El delito de despojo es **instantáneo** y se comete en el preciso momento en que se ocupa un inmueble ajeno o se hace uso de él, aunque para mantener su efecto sea necesaria una actividad constante e ininterrumpida en el agente.* (Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época. Volumen LXXXVIII, Primera Parte. Pág. 12. Tesis Aislada).

**DESPOJO, PRESCRIPCION DE LA ACCION PENAL EN EL DELITO DE.** *En razón de que el ilícito de despojo que prevé el numeral 395, fracción I, del Código represivo es de consumación **instantánea**, pues sus elementos típicos se agotan en el momento en que el activo ejecuta el núcleo del tipo (ocupación de propia autoridad del inmueble por los medios comisivos previstos), **aun admitiendo que sus efectos sean permanentes por extenderse de manera eventual en el tiempo la posesión ilícita del bien**; para la prescripción de la actuación penal, atendiendo a la característica descrita, basta el simple transcurso del tiempo, a partir del momento de dicha consumación, hasta aquel otro en que haya tenido conocimiento del mismo la autoridad investigadora, para que opere la extinción de la acción penal por prescripción, atendiendo al plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa de libertad que la ley señala específicamente para la figura delictiva en comento*

*(de dos años, siete meses, quince días) sin que sea menor de tres años, como lo prescriben los artículos 100, 101, 102, fracción I y 103 del Código Penal vigente en el Distrito Federal. (SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA PENAL DEL PRIMER CIRCUITO. T.C. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Tomo VI Segunda Parte-1, Julio a Diciembre de 1990. Pág. 140. Tesis Aislada).*

De tales criterios, se hace notar la instantaneidad del delito, sin embargo, también se hace la aclaración o advertencia de que la conducta podrá tener efectos permanentes de manera eventual, por tales consideraciones, los mencionados criterios abren la posibilidad de que el delito sea tanto instantáneo, como permanente y por tanto considerarlo como eventualmente permanente.

- N) Por el número de sujetos.** Puede ser un delito de carácter tanto unisubjetivo, como plurisubjetivo.
- a) Unisubjetivo.** El propio artículo **237**, en sus tres fracciones requiere únicamente la participación de una sola persona para colmar el tipo penal, al emplear las palabras “*al que*”, entendiéndose como una sola persona o sujeto.
  - b) Plurisubjetivo.** El citado artículo **238** en su primer párrafo contempla la participación de grupo o grupos (más de cinco personas) para sancionarlos con una pena mayor a la prevista en el citado artículo **237**, debido a esta circunstancia, el tipo penal de despojo puede tener asimismo, el carácter de plurisubjetivo.



- O)** *Por la calidad del sujeto activo.* Es un tipo penal impersonal, ya que el precepto legal no pide ni exige alguna característica o calidad especial en el sujeto activo. Es evidente tal circunstancia, puesto que la norma emplea los términos “*Al que*”, de donde se deduce que cualquier sujeto puede cometer despojo.
- P)** *Por su estructura.* Es un delito de naturaleza simple, puesto que únicamente se produce una sola lesión jurídica, es decir, solamente se atenta contra el patrimonio de las personas.
- Q)** *Por el elemento interno o intencionalidad.* Se trata de una conducta dolosa o intencional, ya que el sujeto al ejecutarla tiene la plena intención para cometer el delito, de esta forma, no opera la culpa para colmar este tipo penal.
- R)** *Por su perseguibilidad o forma de procedencia.* Podrá ser perseguido tanto de querrela, como de oficio.
- a)** *Querrela.* El artículo **246** del Código Penal para el Distrito Federal, establece que será perseguido de esta forma, cuando se trate de alguno de los supuestos contemplados en el citado artículo **237**.
- b)** *Oficio.* De igual forma dicho artículo 246, señala que será de oficio su perseguibilidad, cuando se trate de alguna de las hipótesis consagradas en el ya mencionado artículo 238.

### 3.2 ASPECTO POSITIVO.

Como es sabido, la tipicidad se refiere a la adecuación o encuadramiento de la conducta a la descripción legal que establece la norma, de esta forma, habrá tipicidad en el delito de despojo, cuando la conducta encaminada a despojar encuadre con la descripción legal prevista en los citados artículo 237 y 238, por lo tanto, ésta existirá, cuando se den todos los elementos integradores del tipo

previsto en la norma (despojo), esto es, alguna de las conductas previstas por la norma, la ejecución de alguno de los tres medios comisivos, la presencia tanto del sujeto activo, como pasivo, así como del objeto material y del bien jurídico tutelado por la ley, la afectación del patrimonio de determinada persona y finalmente la existencia de las referencias espaciales o de lugar exigidas por el tipo (ocupar un inmueble propio y/o ejercer actos que lesionen derechos legítimos del ocupante).

### 3.3 ASPECTO NEGATIVO (ATIPICIDAD).

Se configurará la atipicidad, cuando falte alguno de los elementos típicos descritos por la norma penal, o como lo señala el destacado jurista Cesare Beccaria, al establecer lo siguiente: *“Cualquiera acción no comprendida entre los límites señalados, no puede ser llamada delito o castigada como tal.”*<sup>39</sup>

De tal forma, habrá atipicidad en el delito de despojo, cuando falte alguno de los mencionados elementos integradores del citado tipo penal, es decir, hay ausencia de sujeto activo y pasivo, la conducta desplegada no encuadra con los supuestos previstos por los citados artículos, la conducta no recae sobre el objeto material que prevé la norma, esto es, no recae sobre bienes inmuebles y por lo tanto no hay afectación de éstos, el bien jurídico tutelado no es afectado, empleo de medios de ejecución diversos a los contemplados por el tipo, y cuando no se den las referencias espaciales requeridas por la norma. De tal forma, nadie podrá ser sancionado por despojo, si su conducta, no contiene los elementos integradores del citado tipo penal, ya que como señala los artículos **14 constitucional tercer párrafo y 1, 2, 4 y 29 fracción II del Código Penal para el Distrito Federal**, el encuadramiento de la conducta al tipo es fundamental para poder sancionar dicho actuar.

---

<sup>39</sup>Beccaria, Cesare Marchese, Tratado de los delitos y las penas, 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002, pág. 28.

Así de esta forma, dicho artículo 14 constitucional establece:

*“En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía y aun por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata”.*

Al respecto, el artículo 1 señala:

*“(Principio de legalidad). A nadie se le impondrá pena o medida de seguridad, sino por la realización de una acción u omisión expresamente prevista como delito en una ley vigente al tiempo de su realización, siempre y cuando concurren los presupuestos que para cada una de ellas señale la ley y la pena o la medida de seguridad se encuentren igualmente establecidas en ésta”.*

Por su parte el artículo 2, establece lo siguiente:

*“(Principio de tipicidad y prohibición de la aplicación retroactiva, analógica y por mayoría de razón). No podrá imponerse pena o medida de seguridad, si no se acredita la existencia de los elementos de la descripción legal del delito de que se trate. Queda prohibida la aplicación retroactiva, analógica o por mayoría de razón, de la ley penal en perjuicio de persona alguna”.*

También al respecto, el artículo 4 señala lo siguiente:

*“(Principio del bien jurídico y de la antijuridicidad material). Para que la acción o la omisión sean consideradas delictivas, se requiere que lesionen o pongan en peligro, sin causa justa, al bien jurídico tutelado por la ley penal”.*

Finalmente, el artículo 29 indica lo siguiente:

*“(Causas de exclusión). El delito se excluye cuando:*

*II. (Atipicidad). Falte alguno de los elementos que integran la descripción legal del delito de que se trate;”*

Lo anterior se traduce en los siguientes 5 principios:

- A)** No hay delito sin ley (Nullum crimen sine lege).
- B)** No hay delito sin tipo (Nullum crimen sine tipo).
- C)** No hay pena sin tipo (Nulla poena sine tipo).
- D)** No hay pena sin delito (Nulla poena sine crimen).
- E)** No hay pena sin ley (Nulla poena sine lege).

#### **4. ANTIJURIDICIDAD.**

##### **4.1 ASPECTO POSITIVO.**

Por constituir el despojo un delito que atenta contra el patrimonio de las personas, se evidencia de inmediato la antijuridicidad de dicha conducta, por ser esta conducta contraria a derecho, es decir, de un comportamiento que va en contra de lo que prevé la norma, por lo tanto, la antijuridicidad se constituye por un actuar que trasgrede lo establecido por la ley y no encuentra amparo alguno por alguna causa de justificación.

El tipo en análisis, pone de manifiesto con el término *“de propia autoridad”* *“y la ley no lo permite”*, la antijuridicidad de la conducta, puesto que como ha quedado señalado, quien actúa de propia autoridad o sin el permiso de alguna ley, despliega su conducta no teniendo norma jurídica o causa de justificación que ampare su actuar, de tal forma, quien de propia autoridad, sin estar amparado por alguna norma ejecuta su conducta en alguno de los seis supuestos que contempla el tipo penal en estudio, configura la antijuridicidad.

## 4.2 ASPECTO NEGATIVO

### 4.2.1 CAUSAS DE JUSTIFICACIÓN.

Las causas de justificación, no son más que aquellas circunstancias contempladas en la ley que excluyen la antijuridicidad de la conducta, que tratándose de la conducta en examen, son razones que anulan el actuar antijurídico del tipo penal de despojo, que por tener éstas, la característica de justificar y amparar dicha conducta, vuelven lícita el citado actuar de despojar.

Dicho lo anterior, como causas de justificación que pueden presentarse en este tipo penal, son las siguientes:

- A) Estado de necesidad.** La cual tiene su fundamento en la **fracción V del artículo 29** del citado Código Penal, que establece que el delito se excluye cuando: Se obre por la necesidad de salvaguardar un bien jurídico propio o ajeno, de un peligro real, actual o inminente, no ocasionado dolosamente por el sujeto, lesionando otro bien de menor o igual valor que el salvaguardado, siempre que el peligro no sea evitable por otros medios y el agente no tuviere el deber jurídico de afrontarlo. Por virtud de ésta, se sacrifica un bien jurídico de menor valía por uno de mayor valía o preponderancia, como pudiera suceder en el caso de que algún fenómeno natural como pudiera ser un sismo o una inundación, afectara a ciertos individuos y éstos, derivado de dicha situación buscaran refugio en un inmueble ajeno sin permiso ni consentimiento del dueño, utilizando los servicios de agua, luz y gas. Puede advertirse de inmediato que el bien jurídico tutelado por la ley que está siendo sacrificado, es el patrimonio del citado dueño por otro de mayor valía o importancia como es la vida de dichas personas.
- B) Consentimiento del titular.** Esta causa de justificación, cuyo fundamento se localiza en la **fracción III del citado artículo 29** del ordenamiento antes señalado, señala que el delito se excluirá cuando: Se actúe con el consentimiento del titular del bien jurídico afectado, o

del legitimado legalmente para otorgarlo, siempre y cuando se cumplan los siguientes requisitos: a) Que se trate de un bien jurídico disponible; b) Que el titular del bien jurídico, o quien esté legitimado para consentir, tenga la capacidad jurídica para disponer libremente del bien; y c) Que el consentimiento sea expreso o tácito y no medie algún vicio del consentimiento. Esta causa no es más que la aprobación que hace el titular del bien jurídico tutelado para que otra persona pueda disponer de él. Es evidente que no habrá despojo cuando el dueño de un inmueble da su consentimiento para que otra persona pueda usar, ocupar, utilizar, etc., el mencionado bien, puesto que dicho consentimiento ampara la conducta de cierta persona para poder disponer del citado inmueble, anulando o excluyendo así la antijuridicidad de su conducta.

**C) Ejercicio de un derecho.** La cual encuentra su fundamento en la **fracción VI del ya mencionado artículo 29** del Código Penal para el Distrito Federal, la cual, establece, que el delito se excluye cuando: La acción o la omisión se realicen en cumplimiento de un deber jurídico o en ejercicio de un derecho, siempre que exista necesidad racional de la conducta empleada para cumplirlo o ejercerlo. Como pudiera suceder en el caso de que determinado sujeto, dueño de un bien inmueble entrara a su propio bien, el cual, se encuentra invadido por un grupo de sujetos. Se evidencia de inmediato que todo lo que no está prohibido está permitido, luego entonces, el citado dueño que tiene el derecho de propiedad sobre el citado bien, podrá disponer de él cuando quiera, puesto que la titularidad de ese bien le da dicho derecho y por lo tanto, su ejercicio pudiendo ser éste en todo momento, exime la antijuridicidad de su conducta.

Con la siguiente tesis, puede observarse de mejor manera como la anterior causa de justificación puede operar:

**DESPOJO INEXISTENTE EN CASO DE COPROPIEDAD.** *Si de los datos que aparecen en la averiguación previa, se desprende que el acusado es copropietario del inmueble otorgado con posterioridad a los denunciantes, no se configura el delito de despojo, ya que es de explorado derecho que el copropietario es poseedor de todo el inmueble en tanto no se haga la división del mismo, máxime si la posesión de los denunciantes es posterior a la del acusado. (TRIBUNAL COLEGIADO DEL OCTAVO CIRCUITO, T.C., Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Séptima Época. Volumen 3 Sexta Parte. Pág. 66. Tesis Aislada).*

Se advierte que una persona en calidad de copropietario, no podrá cometer despojo respecto del bien que comparte en copropiedad con otra u otras personas, ya que al ejercitar dicho derecho tiene las mismas facultades de poder disfrutar de ella, máxime si no se ha procedido a delimitar o dividir dicha copropiedad. El hecho de delimitar o dividir, pone de manifiesto el ámbito espacial donde éste pudiera ejercitar su derecho, es evidente que ya hecha la delimitación, y determinado sujeto lo invade, resulta más que notorio que este individuo está cometiendo despojo al ocupar una demarcación ajena del bien inmueble, puesto que ya no tiene la facultad de ejercer el derecho sobre todo el inmueble, sólo sobre la parte que le corresponde.

## **5. IMPUTABILIDAD.**

### **5.1 ASPECTO POSITIVO.**

La imputabilidad, es la capacidad que tiene un sujeto de entender y querer en el ámbito del Derecho Penal, esto es, el sujeto debe tener los mínimos físicos (edad) y psíquicos (salud mental) de comprender las consecuencias de su

conducta y por tanto de responder de ellas. Así de esta manera, quien es imputable y comete un delito, es culpable y por tanto, tiene que responder de su actuar, de tal forma, para ser culpable debe el individuo ser imputable primeramente, por lo tanto, se señala que la imputabilidad es presupuesto de la culpabilidad.

Dicho lo anterior, solo podrá cometer despojo aquel sujeto que tenga la mayoría de edad (18 años) y se encuentre bien de sus facultades mentales, ya que estas dos situaciones le permiten saber y comprender el resultado de sus actos, y a su vez estas condiciones son indispensables para poder atribuir a dicho sujeto la comisión de un delito.

## 5.2 ASPECTO NEGATIVO

### 5.2.1 INIMPUTABILIDAD.

La inimputabilidad a contrario de la imputabilidad, debe entenderse como la ausencia en la capacidad del sujeto de entender y querer en el campo del Derecho Penal, es decir, el sujeto carece de los mínimos físicos y psíquicos que lo hacen comprender la consecuencia de sus actos, y por tanto hacen imposible imputarle la comisión de un delito. De esta forma, no podrá ser un sujeto imputable del delito de despojo, si éste no cuenta con la mayoría de edad requerida por la ley y no presenta salud mental.

Al respecto, **la primera parte del ya citado artículo 29 en su fracción VII** del mencionado Código, señala que el delito se excluirá cuando:

*“Al momento de realizar el hecho típico, el agente no tenga la capacidad de comprender el carácter ilícito de aquél o de conducirse de acuerdo con esa comprensión, en virtud de padecer trastorno mental o desarrollo intelectual retardado...”*



### 5.2.1.1 CAUSAS DE INIMPUTABILIDAD.

Las causas de inimputabilidad que pueden presentarse en el delito de despojo, son las siguientes:

- A) Minoría de edad.** Como se ha venido señalando, la edad requerida para que una persona pueda ser imputable de un delito, es la de 18 años, puesto que el legislador infiere que es la edad en la cual, un sujeto tiene la madurez suficiente para comprender la conducta de sus actos, luego entonces, en tratándose del delito de despojo, la minoría de edad hace que el sujeto no pueda ser considerado como sujeto de dicho delito, ya que como la misma ley señala, los menores de edad no pueden cometer delito.
- B) INCAPACIDAD MENTAL.** Que se traduce en el trastorno mental o desarrollo intelectual retardado (artículo 29 fracción VII), causa que evidencia alteración en la salud mental del individuo, la cual provoca que dicho sujeto no comprenda el carácter ilícito del hecho. Es claro que quien padece alguna incapacidad mental, no podrá imputársele la comisión de algún delito, de tal forma, un sujeto que no tenga salud mental, no podrá ser sujeto activo del delito de despojo. Sin embargo, el citado Código Penal, **en el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 29** señala que: *“Cuando la capacidad a que se refiere el párrafo anterior se encuentre considerablemente disminuida, se estará a lo dispuesto en el artículo 65 de este Código.”* Dicho artículo 65, establece: *“Si la capacidad del autor sólo se encuentra considerablemente disminuida, por desarrollo intelectual retardado o por trastorno mental, a juicio del juzgador se le impondrá de una cuarta parte de la mínima hasta la mitad de la máxima de las penas aplicables para el delito cometido o las medidas de seguridad correspondientes, o bien ambas, tomando en cuenta el grado de inimputabilidad, conforme a un certificado médico apoyado en los dictámenes emitidos por cuando menos dos peritos en la materia”* De lo que se deduce que un sujeto

incapacitado mentalmente podrá ser imputable y consecuentemente sancionado por el delito de despojo, siempre que ésta, se encuentre considerablemente disminuida.

### *5.2.2 ACCIONES LIBRES EN SU CAUSA.*

Son aquellos actos llevados de manera consciente por una persona para trastornar su salud mental antes de cometer un delito, tendientes a colocarlo en un estado de inimputabilidad, como pudiera suceder cuando un sujeto ingiere alguna sustancia para situarlo en un estado en el cual, no pueda imputársele algún delito, con el fin de darse ánimo o valor y así cometer el delito. Cabe destacar que el sujeto está consciente de lo que podrá provocarle la ingesta de determinada sustancia. Enfocado a nuestro tipo penal, se puede observar infinidad de casos en los cuales, las personas se suministran alguna droga para alterar su comportamiento y así cometer el ilícito de despojo, alegando en caso de ser aprehendidos su deterioro mental.

Derivado de lo anterior, se podría pensar que es válido colocarse en estado de inimputabilidad de manera consciente y no ser sancionado, sin embargo el código penal en la **segunda parte de la fracción VII del artículo 29** señala que el hecho de provocarse trastorno mental para cometer algún delito no es causa de inimputabilidad y por tanto, tiene la sanción de responder por el resultado típico producido por dicha situación. De esta forma, quien ingiriendo alguna sustancia para atreverse a invadir un inmueble y así cometer despojo, no podrá alegar inimputabilidad y por tanto deberá ser sancionado. Por tal motivo, estas acciones son consideradas por la doctrina libre en su causa pero determinadas por su efecto.

## 6. CULPABILIDAD.

### 6.1 ASPECTO POSITIVO.

Tomando como fundamento la *teoría psicológica*, la culpabilidad vendría a ser aquella relación que de manera directa enlaza la voluntad del sujeto al desplegar su conducta con el resultado de ésta última, esto es, hay una liga entre la voluntad del individuo con el resultado de su conducta de la cual, tiene conocimiento antes de producirse el hecho.

Es de evidenciarse que en la conducta de despojar existe un vínculo en la cual, se encuentran enlazados la voluntad con el resultado típico, esto es, hay una liga que une la voluntad (ocupar, hacer uso, usar, ejecutar actos de dominio o cometer despojo de inmuebles o de aguas) con el resultado típico que es la afectación del patrimonio de cierta persona, colmándose así el tipo penal de despojo, y que por lo tanto debe de sancionarse. Al respecto el **artículo 5** del ordenamiento penal antes mencionado, señala *el principio de culpabilidad* el cual establece:

*“No podrá aplicarse pena alguna, si la acción o la omisión no han sido realizadas culpablemente. La medida de la pena estará en relación directa con el grado de culpabilidad del sujeto respecto del hecho cometido, así como de la gravedad de éste”.*

Como es de apreciarse, es indispensable que la conducta del sujeto deba de ser culpable para poder aplicar una sanción, por tal motivo, y como quedó señalado, al ser la imputabilidad presupuesto de la culpabilidad, los inimputables quedan excluidos y por tanto, no pueden ser sancionados. Dicho lo anterior, el individuo que comete despojo debe ser imputable para poder ser culpable y así ser sancionado.

### 6.1.1 FORMAS DE LA CULPABILIDAD.

Es un delito evidentemente de naturaleza *dolosa o intencional* en el cual, no opera la forma culposa, puesto que el sujeto tiene pleno conocimiento de la ilegalidad y antijuridicidad de su acto y aún así quiere causar intencionalmente el resultado típico (alteración del patrimonio inmueble de determinada persona), configurándose así el delito de despojo. No puede operar la forma culposa, ya que en dicha forma el individuo no tiene la intención de producir el resultado típico. Asimismo, el propio Código Penal, en **su artículo 76, párrafo tercero**, no prevé al delito de despojo como un tipo penal culposo, por lo que de su interpretación de dicho artículo, es un delito eminentemente doloso. De igual forma el artículo **18** del citado Código, señala las características que contiene una conducta dolosa al establecer que un obrar doloso será aquel en el cual, se conozcan los elementos objetivos del hecho típico de que se trate (en este caso del delito de despojo), o previendo como posible el resultado típico, quiere o acepta su realización. Por lo que es preciso señalar, que la culpabilidad está determinada por un elemento intelectual que se traduce en el conocimiento del hecho y uno volitivo que es la voluntad.

Ha quedado claro de que se trata de un tipo penal de naturaleza dolosa, ahora bien, solo queda señalar qué clase de dolo reviste dicho tipo, por lo que se puntualiza que se esta hablando de un *dolo de tipo directo* ya que el sujeto tiene la plena intención de causar un daño determinado y lo hace, es decir, el individuo quiere despojar y lo hace, por lo que hay una identidad entre la intención y el resultado típico.

## 6.2 ASPECTO NEGATIVO.

### 6.2.1 INCULPABILIDAD.

La inculpabilidad no es más que la ausencia o inexistencia de la culpabilidad, es decir, la inculpabilidad se traduce en la falta de voluntad, del conocimiento del hecho y consecuentemente del resultado típico. Por tal motivo,

la inculpabilidad operará cuando falte alguno de los elementos de la culpabilidad, ya sea la voluntad o el conocimiento del hecho.

Enfocada la inculpabilidad al presente delito, si el agente no tiene o carece de voluntad para cometer su conducta o no tiene el conocimiento del hecho que se va a producir, no será culpable del delito de despojo y por lo tanto, no deberá ser sancionado.

### 6.2.2 CAUSAS DE INCULPABILIDAD

Son causas de inculpabilidad, aquellas situaciones o circunstancias extrañas al agente que anulan o provocan confusión tanto en la voluntad, como en el conocimiento del hecho, de esta forma, habrá inculpabilidad cuando dichas causas anulen cualquiera de los dos elementos antes mencionados o ambos (voluntad y conocimiento del hecho).

Como causas de inculpabilidad, se mencionan las siguientes:

**A) Error esencial de hecho invencible de tipo o de prohibición.**

Tratándose del error de tipo, el sujeto por una falsa apreciación o concepción de la realidad, no sabe que está realizando alguno de los elementos previstos por el tipo (**inciso a de la fracción VIII del artículo 29**); cuando el error es de prohibición, el sujeto por un deformado conocimiento de la realidad, cree que su actuar esta amparado por una causa de ilicitud (**inciso b de la fracción VIII del artículo 29**).

**B) Inexigibilidad de otra conducta.** En atención a las circunstancias que concurren en la realización de una conducta ilícita, no sea racionalmente exigible al sujeto una conducta diversa a la que realizó, en virtud de no haberse podido conducir conforme a derecho (**fracción IX del artículo 29**).

## 7. CONDICIONALIDAD OBJETIVA.

### 7.1 ASPECTO POSITIVO.

El maestro Rafael Márquez Piñero, al referirse a la condicionalidad objetiva manifiesta que: *“Están constituidas por la exigencia de la ley para que concurren determinadas circunstancias ajenas o externas al delito e independientes de la voluntad del agente, en calidad de requisitos para que el hecho sea punible, para que la pena tenga aplicación.”*<sup>40</sup>

El maestro Fernando Castellanos, refiriéndose a ésta, señala que son: *“Aquellas exigencias ocasionalmente establecidas por el legislador para que la pena tenga aplicación.”*<sup>41</sup>

De estas consideraciones, entonces, la condicionalidad objetiva, no es en realidad un elemento del delito, puesto que se trata de circunstancias ajenas al tipo, que sin embargo cuando éstas aparecen en algún delito (excepcionalmente) son indispensables para que el hecho sea punible y luego entonces la pena tenga aplicación.

Al respecto el maestro Octavio Orellana al referirse a dicha condicionalidad, expresa que: *“Niega su existencia en la teoría del delito, pues el ilícito se da con independencia de tales condiciones objetivas, que son referibles a aspectos procesales, no de derecho sustantivo penal.”*<sup>42</sup>

Por lo anteriormente mencionado, al enfocar dicha condicionalidad el tipo penal en análisis, se señala que no se presenta condicionalidad alguna, puesto que en la descripción del tipo, no se hace referencia a circunstancias que

---

<sup>40</sup>MÁRQUEZ Piñero, Rafael, Derecho Penal Parte General, 1ª edición, Editorial Trillas, México, 1986, pág. 252.

<sup>41</sup>Castellanos Tena, Fernando, Lineamientos elementales de Derecho Penal, 40ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 278.

<sup>42</sup>ORELLANA Wiarco, Octavio Alberto, Teoría del Delito: Sistemas Causalista, Finalista y Funcionalista, 11ª edición, Editorial Porrúa, 2001, pág. 74.

condicionen la punibilidad del hecho y que por lo tanto, condicionen la aplicación de la pena.

## 7.2 ASPECTO NEGATIVO (AUSENCIA DE CONDICIONES OBJETIVAS DE PUNIBILIDAD).

Puesto que no se presentan en el delito de despojo, condiciones objetivas de punibilidad, por consiguiente y por consecuencia, hay ausencia de las mismas, esto es, al no haber condiciones de punibilidad que condicionen la punibilidad del hecho y asimismo de la aplicación de la pena, por lo tanto su aspecto negativo no tiene presencia.

## 8. PUNIBILIDAD.

### 8.1 ASPECTO POSITIVO.

El citado Código Penal para el Distrito Federal en su **artículo 237**, señala como pena para sancionar el delito de despojo, *de tres meses a cinco años de prisión y de cincuenta a quinientos días multa*, sin embargo, la sanción puede cambiar cuando en la descripción del tipo aparecen agravantes o atenuantes o aparezca alguna excusa absolutoria.

#### 8.1.1 AGRAVANTES.

Por cuanto hace a las agravantes, esto es, de aquellas situaciones que se presentan en la descripción del tipo y que hacen que la pena (genérica) aumente, éstas se derivan del ya mencionado artículo **238**, el cual, contempla en sus tres párrafos, tres diferentes agravantes, las cuales son:

- A)** Cuando el despojo se realice por grupo o grupos, que en conjunto sean mayores de cinco personas, además de la pena señalada en el artículo anterior, se impondrá a los autores intelectuales y a quienes dirijan la invasión, **de uno a seis años de prisión.**

- B) Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad o con discapacidad, las penas previstas en el artículo anterior, **se incrementarán en una tercera parte.**
  
- C) A quienes cometan en forma reiterada el despojo de inmuebles urbanos en el Distrito Federal, se les impondrán **de dos a nueve años de prisión y de cien a mil días multa.**

De la primera de las agravantes, es de destacarse que el incremento de la sanción está en relación con el sujeto activo, puesto que cuando el delito es llevado a cabo por varias personas y más aún por los autores intelectuales o dirigentes de la invasión, la pena aumenta; la segunda de ellas, está en relación con el sujeto pasivo, ya que si el despojo es llevado a cabo en contra de personas mayores de sesenta años o con discapacidad, de igual forma la sanción incrementa; finalmente por lo que hace a la tercera de ellas, ésta va en relación con la reiteración en el despojo de inmuebles urbanos, en la cual, la pena o sanción tiene un incremento.

Asimismo, respecto de la primera de las agravantes, es preciso señalar la consideración que el profesor Mariano Jiménez Huerta hace respecto de dicha agravante, pues él establece que: *“La agravante entra en juego tanto si la invasión colectiva se efectúa por un solo grupo de más de cinco personas, como si se realiza por diversos grupos que en su conjunto rebasen el número indicado. Empero si la invasión se efectúa: de una parte, por grupo de cinco personas, y de otra por un solo individuo; o por más de cinco personas que en vez de invadir el terreno por grupos irrumpieren cada una de ellas aisladamente por linderos distintos, la agravante no puede tomarse en consideración, habida cuenta de que no se ha realizado por grupos. Hubiera sido más certero que la ley dijera que la*



*agravante se aplica cuando la invasión se efectúa por más de cinco personas, ora operen en grupos ora aisladamente.*<sup>43</sup>

Es evidente que el citado profesor pone de manifiesto la dificultad que podría presentársele al órgano juzgador al momento de aplicar la agravante, ya que como bien expresa dicho catedrático, cómo se sancionaría la irrupción de cinco o más personas a un inmueble si cada una aisladamente o por su cuenta invadieran dicho bien, por tal motivo, se está de acuerdo con el mencionado investigador, respecto de la especificación que debiese incluirse en el precepto en torno a señalar la operación en grupos o aisladamente.

### 8.1.2 ATENUANTES

En lo relativo a las atenuantes o de las circunstancias descritas en el tipo que tienen por función disminuir o reducir la sanción, el **segundo párrafo del artículo 248** del ya mencionado ordenamiento sustantivo penal, señala la siguiente:

*“No se impondrá sanción alguna por los delitos previsto en los artículos 220, en cualquiera de las modalidades a que se refieren las fracciones I, III y IX del artículo 224, 228, 229, 230, 232 y 234; cuando el monto o valor del objeto, lucro, daño o perjuicio no exceda de cien veces el salario mínimo; despojo a que se refiere el artículo 237 fracciones I y II, siempre y cuando no se cometan con violencia física o moral y no intervengan dos o más personas y 239, todos ellos cuando el agente sea primo-delincuente, si éste restituye el objeto del delito o satisface los daños y perjuicios o, si no es posible la restitución, cubra el valor del objeto y los daños y perjuicios, antes de que el Ministerio Público ejercite acción penal, salvo que se trate de delitos cometidos con violencia por personas armadas o medie privación de la libertad o extorsión.*

---

<sup>43</sup>JIMÉNEZ Huerta, Mariano, Derecho Penal Mexicano Tomo IV “La Tutela Penal del patrimonio”, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000, pág. 336.

***En los mismos supuestos considerados en el párrafo anterior, se reducirá en una mitad la sanción que corresponda al delito cometido, si antes de dictarse sentencia en segunda instancia, el agente restituye la cosa o entrega su valor y satisface los daños y perjuicios causados”.***

Es de notarse que la ley establece como requisito para que haya reducción de la pena hasta en una mitad, que antes de dictarse la sentencia en segunda instancia, el sujeto activo restituya o entregue su valor y satisfaga los daños y perjuicios causados.

#### **8.1.3 PUNIBILIDAD DE LA TENTATIVA.**

Puesto que se trata de un tipo penal que puede presentar la tentativa, la punibilidad en caso de presentarse ésta, será de entre una tercera parte de la mínima y dos terceras partes de la máxima (artículo **78**).

#### **8.1.4 PUNIBILIDAD EN CASO DE CONCURSO DE DELITOS.**

Tratándose de *concurso ideal*, se impondrán las sanciones correspondientes al delito que merezca la mayor penalidad, las cuales, podrán aumentarse sin rebasar la mitad del máximo de la duración de las penas correspondientes de los delitos restantes, asimismo, si las sanciones son de la misma naturaleza, cuando éstas fueran de diversa naturaleza, podrán imponerse las penas correspondientes a los restantes delitos. La pena aplicable en ningún caso podrá exceder de los máximos señalados en el Título Tercero del Libro Primero del citado Código (artículo **79 primer párrafo**).

Por lo que respecta al concurso material, se impondrá la pena del ilícito que mereciere la mayor, la cual, podrá aumentarse con las penas que la ley contempla para cada uno de los delitos restantes, los cuales, no podrán exceder de cincuenta años (artículo **79 párrafo segundo**).

## 8.2 ASPECTO NEGATIVO (EXCUSAS ABSOLUTORIAS).

El profesor Raúl Carrancá, señala que las excusas absolutorias son: *“Circunstancias en las que, a pesar de subsistir la antijuridicidad y la culpabilidad, queda excluida desde el primer momento la posibilidad de imponer la penal al autor (Kohler).”*<sup>44</sup>

Así por lo tanto, son excusas absolutorias aquellas causas que se presentan y cuya función es impedir que se establezca sanción alguna aún cuando la conducta tenga todos los elementos del delito, el artículo 248 al respecto en su primer párrafo del ya citado Código Penal, establece la siguiente excusa:

*“No se impondrá sanción alguna por los delitos previsto en los artículos 220, en cualquiera de las modalidades a que se refieren las fracciones I, III y IX del artículo 224, 228, 229, 230, 232 y 234; cuando el monto o valor del objeto, lucro, daño o perjuicio no exceda de cien veces el salario mínimo; despojo a que se refiere el artículo 237 fracciones I y II, siempre y cuando no se cometan con violencia física o moral y no intervengan dos o más personas y 239, todos ellos cuando el agente sea primo-delincuente, si este restituye el objeto del delito o satisface los daños y perjuicios o, si no es posible la restitución, cubra el valor del objeto y los daños y perjuicios, antes de que el Ministerio Público ejercite acción penal, salvo que se trate de delitos cometidos con violencia por personas armadas o medie privación de la libertad o extorsión.*

Se puede advertir, que no habrá imposición de sanción en el delito de despojo cuando éste, aún cuando se hayan integrado todos los elementos de dicho ilícito, no sea cometido con violencia física o moral y haya la intervención de dos o más personas, asimismo para que no se imponga pena alguna, el agente deberá de tener la calidad de primodelincuente, deberá restituir el objeto del delito

---

<sup>44</sup>Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas Raúl, Derecho Penal Mexicano Parte General, 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001, pág. 651.

o satisfacer los daños y perjuicios o, si éste no fuese posible, dicho sujeto deberá cubrir el valor del objeto y los daños y perjuicios, antes de que el Ministerio Público ejercite la respectiva acción penal, con la salvedad de que se trate de delitos cometidos con violencia por personas armadas o medie privación de la libertad o extorsión, requisitos todos ellos indispensables para suprimir la pena aún cuando se haya configurado el delito.

### 8.3 *PRESCRIPCIÓN DE LA PUNIBILIDAD.*

Ya han quedado manifestadas los tipos de penas que pueden aplicarse, por lo que es preciso y conveniente analizar ahora la manera en que opera la prescripción, esto es, la extinción de la pretensión punitiva y la potestad de ejecutar las penas y las medidas de seguridad, cuya operación tiene efectos durante el transcurso o del tiempo señalado por la ley (artículo **105** del Código Penal para el Distrito Federal).

Por tratarse el delito de despojo de un tipo penal cuya perseguibilidad puede darse tanto de querrela, como de oficio, el cómputo de los plazos puede variar. Por lo que el citado código sustantivo señala las siguientes:

**A) Querrela.** El artículo **110** del citado código, señala que los delitos perseguidos por querrela prescribirán en un año contado desde el día en que quienes puedan formular la querrela o el acto equivalente, tengan conocimiento del delito y del delincuente, y en tres años fuera de esta circunstancia, asimismo señala que una vez cumplido el requisito de procedibilidad dentro del plazo antes mencionado, la prescripción seguirá corriendo según las reglas para los delitos perseguibles de oficio.

**B) Oficio.** La **fracción I del artículo 111**, señala que la pretensión punitiva respecto de delitos que se persigan de oficio prescribirán en un plazo igual al término medio aritmético de la pena privativa, incluidas las

modalidades del delito cometido, señalándose además que en ningún caso será menos de tres años. Dicha regla se aplicará cuando la pena privativa de la libertad esté señalada en forma conjunta o alterna con otra diversa.

Por lo que hace al **concurso de delitos**, la prescripción del tipo penal en análisis prescribirá conforme a las reglas que merezca la pena mayor cuando el concurso sea ideal o formal, por lo que se refiere al *concurso real o material*, dicha prescripción empezará a correr simultáneamente, prescribiéndose separadamente para cada uno de los delitos (artículo **112**).

Puesto que el delito de despojo como se mencionó, es un tipo penal que según las circunstancias puede ser tanto instantáneo, como permanente, luego entonces los plazos para computar la prescripción serán a partir del momento en que se consumó el delito, si es instantáneo (**fracción I del artículo 108**); y a partir del momento en que cesó la consumación, si el delito es permanente (**fracción II del artículo 108**).

Transcurridos los plazos, la resolución en torno a la prescripción se dictará de oficio o petición de parte (artículo **106**).

## **9. ASPECTOS COLATERALES AL DELITO.**

### **9.1 DESARROLLO O CAMINO DEL DELITO (ITER CRIMINIS).**

Es evidente que por tratarse de un tipo penal de acción, lo importante sería solo estudiar la exteriorización de la conducta, sin embargo, para un análisis más profundo y completo es indispensable hacer un estudio que comprenda todo el recorrido del delito, esto es, una exploración que abarque esa idea o concepción

que surge en el sujeto activo antes de producirse el ilícito. El iter criminis consta de dos fases: *Interna y externa*.

**A) Fase interna.** Esta fase, como su nombre lo indica no se exterioriza, es un proceso de índole mental, es la constituida por el proceso intelectual del sujeto activo, en donde se lleva a cabo el análisis por parte del individuo acerca de la intención de si va o no a cometer el delito de despojo. Dicha fase esta constituida por tres etapas: *Ideación, deliberación y resolución*.

**a) Ideación.** En esta etapa, surge la primera concepción intelectual de cometer el despojo, es la primera idea que se origina en el sujeto para cometer dicho ilícito.

**b) Deliberación.** Surge en esta etapa, una especie de pugna o conflicto de valores (bien y mal), de modo que el individuo acepta o rechaza cometer el despojo, hace un estudio de las situaciones favorables o desfavorables que pueden suscitarse al cometer dicho delito.

**c) Resolución.** Etapa también llamada de decisión, en la cual, el sujeto resuelve que va a cometer el citado delito de despojo, o se va abstener de cometerlo.

**B) Fase externa.** Esta etapa comprende el instante en que el despojo se hace manifiesto y concluye con la consumación del mismo. Esta fase consta de tres etapas: *Manifestación, preparación y ejecución*.

**a) Manifestación.** La idea de cometer el despojo aparece en el exterior, sin embargo el delito todavía no se ha cometido.

**b) Preparación.** Surge la ideación de todos aquellos actos preparatorios para cometer el ilícito, por ejemplo cuando el sujeto idea el plan de aprovechar que el dueño del inmueble no lo está habitando por encontrarse de vacaciones, alegando a sus vecinos que es su hermano para no levantar sospecha alguna, sin embargo

dichos actos como su nombre lo señala, no han sido ejecutados y por lo tanto el ilícito aun no ha sido cometido.

**c) Ejecución.** En esta etapa los citados actos preparatorios ya son ejecutados y por lo tanto éstos dan origen al despojo. Este momento puede presentar dos situaciones: *Tentativa y consumación.*

➤ **Tentativa.** En este delito de despojo, puede presentarse tanto la tentativa acabada, como la inacabada (artículo 20).

❖ **Acabada.** En este tipo, el sujeto ha realizado todos los actos encaminados a cometer el despojo, sin embargo, por alguna causa ajena a su voluntad, éste no surge. Retomando el ejemplo anterior, el sujeto ésta a punto de efectuar el ilícito, sin embargo ocurre un torrencial sismo que destruye el inmueble, lo que impide consumir el delito.

❖ **Inacaba.** En esta clase de tentativa, el individuo ha omitido realizar o efectuar algún acto necesario y sin el cual no pudo producirse el despojo.

➤ **Consumación.** La consumación opera cuando la conducta desplegada por el sujeto ha encuadrado en la descripción típica del despojo prevista en la ley, esto es, la ejecución ha reunido todos los elementos previstos por dicho tipo penal, por tal motivo, se señala que la consumación se presenta en el instante en que se despoja del inmueble a la persona poseedora del mismo.

## 9.2 CONCURSO DE DELITOS.

Lo lógico es pensar que una conducta produzca un resultado típico, sin embargo, la ley prevé la situación de que en ocasiones una sola conducta produzca varios delitos, denominándosele a ésta situación *concurso ideal o formal*;

o varias conductas produzcan varios ilícitos, tomando el nombre de *concurso real o material* (artículo 28).

**A) Concurso ideal o formal.** Esta forma se presenta, cuando el sujeto al desplegar su conducta tendiente a cometer el despojo, además infringe dos o más disposiciones legales, por ejemplo el sujeto al momento de cometer dicho ilícito, daña la propiedad del bien inmueble, roba las cosas que hay dentro del inmueble y mata al dueño del mismo para que no haya testigos. Al respecto, se señala los siguientes criterios judiciales:

**DESPOJO Y ROBO, DELITOS DE.** *Aun en el supuesto caso de que el reo tuviese derechos a la propiedad, sobre el predio rústico de que se trata, no los tenía para invalidarlo cuando tenía la posesión otra persona. En tal virtud, si la ofendida estaba en posesión del terreno y lo cultivaba a título de albacea de una sucesión, dicho reo, al apoderarse de ese predio y levantar la cosecha, **cometió los delitos de despojo y de robo.*** (1a., Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Quinta Época. Tomo XCIX. Pág. 1699. Tesis Aislada).

**DESPOJO Y DAÑO EN PROPIEDAD AJENA.** *Aunque el inmueble objeto del delito corresponda al acervo hereditario de una persona de cuyos bienes el reo fue declarado único heredero en el intestado respectivo, para entrar en posesión del inmueble de que se trata, debió estar a lo mandado en el juicio sucesorio, esto es, esperar a que hubiera sido declarado heredero y albacea de dicha sucesión y no proceder, como lo hizo a ocupar furtivamente la casa mencionada destruyendo para ello las chapas;*



*y es obvio que la conducta desplegada por él es **constitutiva de los delitos de despojo y de daño en propiedad ajena** y le es reprochable penalmente en virtud del dolo con que procedió.* (1a., Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Sexta Época. Volumen XVII, Segunda Parte. Pág. 172. Tesis Aislada).

Es más que evidente que una sola conducta, en este caso la de despojar, puede llegar a infringir otras disposiciones y por consiguiente constituir un concurso ideal o formal de delito, como se observa de la lectura de dicho criterios, donde se señala la coexistencia del despojo tanto con el robo, como con el daño en propiedad ajena.

**B) Concurso real o material.** Se podrá presentar, cuando varias conductas además de consumar el delito de despojo, trasgredan varias disposiciones legales, por ejemplo lesionar, cometer daño en propiedad ajena, etc.

### 9.3 PARTICIPACIÓN.

En esta clase de tipo penal, pueden presentarse los siguientes grados de participación, los cuales se derivan del artículo **22** del citado código penal:

**A) Autoría.** En virtud de la cual, la persona física realiza la conducta típica del despojo, pudiendo ser esta autoría *material, intelectual y mediata*.

**a) Material.** Es la persona física que directamente ejecuta el delito de despojo. Es fácil de advertir tal situación, cuando de la redacción del artículo 237 se establecen las palabras “*al que*”, refiriéndose así al autor material del ilícito. A este respecto, la ley en el citado

artículo 22 en su fracción I se refiere a éste, cuando utiliza las palabras *“lo realcen por sí”*.

- b) Intelectual.** Es la persona que planeando y dirigiendo instiga a otro a cometer el ilícito. Tal situación puede observarse de la simple lectura del artículo 238, donde se contempla tanto a autores intelectuales, como a personas que dirijan una invasión. El citado código emplea los términos *“determinen dolosamente al autor a cometerlo (artículo 20 fracción IV)*.
  - c) Mediato.** Por virtud de la cual, una persona se vale de otra para cometer el ilícito, situación que prevé la ley en el citado artículo 238 cuando hacer referencia a aquellas personas que dirigen alguna invasión de donde se puede deducir, que cuando la persona dirige la ocupación de un determinado inmueble, se esta valiendo de una o más personas para cometer el ilícito. La ley emplea las palabras *“lo lleven a cabo sirviéndose de otro como instrumento” (artículo 20 fracción III)*.
- B) Coautoría.** En este grado de participación, dos o más sujetos cometen el despojo, situación que contempla la ley en dicho artículo 238 que refiere el despojo llevado a cabo por grupo o grupos de personas. La **fracción II del mencionado artículo 20** al establecer: *“Lo realicen conjuntamente con otro u otros autores”*, contempla también dicha autoría.
- C) Complicidad.** En virtud de ésta, personas de manera indirecta o secundaria presta ayuda o auxilio al autor material para cometer el despojo. La ley utilizando las palabras *“dolosamente presten ayuda o auxilio al autor para su comisión” (artículo 20 fracción V)*, contemplan dicha complicidad.

**D) Encubrimiento.** En la cual, una persona oculta al culpable del despojo; si bien no hay participación en el delito, si existe ayuda o auxilio posterior que evita la acción de la justicia. **La fracción VI del citado artículo 20** se refiere a éste grado de participación al establecer: *“Con posterioridad a su ejecución auxiliien al autor en cumplimiento de una promesa anterior al ilícito”*.

## CAPÍTULO V

### CONSIDERACIONES SOCIO-JURÍDICAS DEL DELITO DE DESPOJO.

*“E*l Derecho de toda familia de disfrutar de una vivienda digna y decorosa”, está subordinado, en cuanto a su goce y ejercicio, a las condiciones económicas y sociales que permitan su efectividad práctica, ya que sin ellas tal derecho se antoja onírico o quimérico. A mayor abundamiento, la obligación correlativa a tal derecho estará a cargo del Estado o de las entidades paraestatales que la obligación ordinaria determine, por lo que dicha declaración constitucional no deja de ser un mero sano propósito para mejorar los niveles de vida de las grandes mayorías que integran la población mexicana.

**IGNACIO BURGOA ORIHUELA.**

## 1. LA PROBLEMÁTICA ACTUAL DE LA VIVIENDA EN MÉXICO.

Hablar de la vivienda, es hablar de una enorme problemática que desafortunadamente no ha encontrado solución. La vivienda junto con las necesidades de alimentarse y abrigarse, han sido, son y serán necesidades básicas esenciales, que los seres humanos siempre tratarán de satisfacer, puesto que constituyen las condiciones indispensables para alcanzar calidad, seguridad y tranquilidad en sus vidas, por tales motivo, los individuos y los gobierno de las distintas naciones han luchado férrea y afanosamente para solucionar dicha problemática.

Pero, ¿Qué es la vivienda? “El Diccionario Jurídico 2000, define a la vivienda señalando que proviene del latín *vivenda, de vivere*, vivir, apuntando además, que es un vocablo utilizado en la materia jurídica del trabajo para denotar la casa o morada que un patrón debe proporcionar a sus trabajadores, de acuerdo con las modalidades establecidas en la Constitución, en disposiciones reglamentarias, en los contratos colectivos o en instrumentos que derivan de acuerdos prioritarios.”<sup>45</sup>

Es de advertir, que dicha definición es limitativa, puesto que solo hace referencia a las habitaciones que los patrones tienen la obligación de otorgar a sus trabajadores, dejando de lado a los sujetos que no tiene dicha calidad, además de no aportar las características, ni funciones que debe cumplir toda vivienda.

La Ley Federal de Vivienda, en **el párrafo segundo del artículo 3**, señala que debe entenderse por vivienda de interés social, al establecer:

*“Para todos los efectos legales, se entiende por **vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el***

---

<sup>45</sup>Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000. Todos los derechos reservados. DJK2-941.

**salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate”.**

Este artículo no aporta ninguna definición para los efectos de lo que debe entenderse por vivienda, puesto que solo se limita a cuantificar el valor de este tipo de vivienda, y al igual que la anterior, no aporta sus características ni funciones.

Una definición más, se establece en el **Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006**, la cual, aunque tampoco proporciona sus características, si señala alguna de las funciones que debe de cumplir ésta. De esta forma, dicho programa define a la vivienda como: *“El lugar donde la familia consolida su patrimonio, establece mejores condiciones para su inserción en la sociedad, genera las bases para una emancipación individual y colectiva e inicia el desarrollo social sano de sus miembros. Es por ello que la vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye el cimiento del patrimonio familiar y es, al mismo tiempo, condición primordial para alcanzar niveles adicionales de desarrollo”.*

*“Las características y funciones que debe aportar toda vivienda son:*

**A) Protección.** *Es la capacidad de la vivienda para aislar a sus ocupantes en forma suficiente, permanente y regulable a voluntad, de agentes externos potencialmente progresivos. Estos últimos pueden ser de origen climático (calor, frío, lluvia, nieve, vientos, etc.), de origen residual (polvo, ruido, etc.), producidos por catástrofes (inundaciones, sismos, tormentas) o referirse a la agresión directa de animales y especialmente de gérmenes patógenos.*

**B) Higiene.** *Toda vivienda debe ofrecer condiciones de higiene suficientes para reducir las probabilidades de que sus ocupantes contraigan enfermedades cuyo origen, frecuencia o persistencia sean imputables directa o indirectamente a la casa habitación.*

**C) Privacidad.** Referida a la capacidad dosificada en forma voluntaria que tiene el grupo que ocupa la vivienda para aislarse del medio social y físico exterior.

**D) Comodidad y funcionalidad.** Para que una vivienda que cumple con los requisitos de protección, higiene y privacidad sea, además cómoda y funcional, debe tener un orden espacial que respete los modos y los medios con lo que la familia realiza sus actividades domésticas y, al mismo tiempo, debe proporcionar la expresión de las pautas culturales y hábitos de vida de la familia y de los individuos que la forma. El orden social se entiende como una concatenación de ambientes e instalaciones acordes con las actividades usuales de la familia, con su temporalidad, frecuencia y secuencia; con los movimientos grupales e individuales que aquéllas impliquen; con el mobiliario y utensilios necesarios; así como con las vinculaciones funcionales de sus ocupantes, tanto internas, como en el exterior inmediato. Para que una vivienda pueda considerarse funcional, esa calidad de ordenadora activa de la vida familiar debe estar apoyada en espacios suficientes para los miembros del grupo, de sus desplazamientos y de los enseres domésticos correspondientes, de modo que no interfiera en el desarrollo de las actividades domésticas habituales. Así una vivienda es internamente funcional cuando cumple al mismo tiempo con los mínimos de protección, higiene, privacidad, orden espacial, flexibilidad e idoneidad en sus instalaciones.

**E) Localización.** La ubicación de la vivienda en el espacio determina sus relaciones operativas con la infraestructura de servicios (drenaje, agua, energía eléctrica, comunicación, vialidad, etc.). Además, su ubicación

*determina y condiciona sus relaciones con el clima, y en consecuencia, su calidad como agente protector y regulador ante aquéllos.*<sup>46</sup>

Por tales consideraciones, *la vivienda debe ser considerada como aquella, casa, morada o habitación, la cual, debe proveer a sus ocupantes protección, higiene, privacidad, comodidad, funcionalidad y localización, la cual al generar desarrollo social de sus ocupantes, satisface al mismo tiempo, las necesidades de calidad, seguridad y tranquilidad.*

En México, diversas y numerosas, son las causas y motivos que originan la incapacidad de que el gobierno pueda proveer, y asimismo satisfacer la gran demanda de vivienda que requiere toda la población, entre las que se pueden mencionar:

**A) Altas tasas de crecimiento demográfico.** Que se traducen en un acelerado incremento en la población, es decir, en un aumento poblacional desmedido. De por sí, ya es difícil proporcionar vivienda a todo individuo, por lo que, dicho crecimiento dificulta aún más esta tarea.

**B) Inadecuada distribución de la población en el territorio.** Aunado a dicha explosión demográfica, surgen grandes concentraciones de personas, que implican una alta migración del campo a las ciudades, que saturan de moradas a dichas entidades (urbanas), lo que provoca que una densidad alta, dificulte la provisión de vivienda para la población, esto es, al haber dicha concentración o saturación de personas en determinado espacio geográfico, acarrea dificultad para acceder al suelo urbano.

**C) Deficiente desarrollo económico.** En relación a esta causa, el maestro Rafael Catalán, señala lo siguiente: *“Si se acepta la premisa*

---

<sup>46</sup> PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Necesidades esenciales en México Tomo 3 Vivienda, 4ª edición, Siglo XXI Editores, México, 1990, págs. 17 a 22.



*de que el problema de la insuficiente generación de vivienda tiene raíces económicas y financieras, por lógica elemental los avances en su solución deberán fincarse en avances en la estructura bancaria y financiera del país.*<sup>47</sup>

Para nadie es extraño la anterior consideración, ya que dicha causa al ser una de las principales razones que general el problema de la vivienda, que se traduce en empleos mal remunerados, así como sistemas financieros que no ofrecen suficiente crédito, inevitablemente llevan a que la población no pueda adquirir una vivienda, y por lo tanto, este desarrollo que más bien parecería un retroceso económico, provoca que la capacidad de generar bienes y servicios sea casi nula.

**D) Empleos mal remunerados.** Una mala remuneración imposibilita a la mayor parte de la población de satisfacer la necesidad de tener una casa en donde habitar, debido a la exigüidad en los ingresos en comparación con los gastos que implican obtener una morada adecuada, es decir, la insuficiencia de recursos monetarios aunado a costos altos en las viviendas, conduce inevitablemente a la imposibilidad de obtener un espacio donde habitar.

**E) Desempleo.** Ya en sí el tener un deficiente desarrollo económico, origina gran dificultad para proveer a la población de una vivienda, aunado a eso, surge otro obstáculo que es la imposibilidad del gobierno de crear empleos, por lo que, es evidente que si las personas no cuentan con alguna actividad que les provea de algún sueldo o salario, resulta aún más que obvia la imposibilidad de adquirir una vivienda.

**F) Inoperante sistema jurídico.** Lo cual implica, que las disposiciones legales sean inútiles para satisfacer primeramente, la gran demanda de

---

<sup>47</sup>Catalán Valdéz, Rafael, Las Nuevas Políticas de Vivienda, 1ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993, pág. 174.

vivienda y segundo, que dichas viviendas cumplan con los mínimos de funcionalidad. Estas disposiciones legales, que buscan resolver esta problemática de la vivienda son de acuerdo a su importancia:

**1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.** Dicho ordenamiento, en el párrafo quinto del artículo 4, consagra como garantía individual el derecho a una vivienda, estableciendo:

***“Artículo 4.***

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

Al respecto, el maestro Ignacio Burgoa, considera al derecho a la vivienda, como una garantía de igualdad, la cual la define como *“una relación jurídica que media entre el gobernado por una parte y el Estado y sus autoridades por la otra, constituyendo el primordial contenido de los derechos subjetivos públicos que de dicho vínculo se derivan, las prerrogativas fundamentales del hombre, o sea, aquellos elementos indispensables para el desenvolvimiento de su personalidad y el logro de su felicidad. La igualdad jurídica como garantía individual, está integrada por la propia personalidad humana en su aspecto universal abstracto, eliminando toda diferencia entre grupos humanos e individuos desde el punto de vista de la raza, nacionalidad, religión, posición económica etc.”*<sup>48</sup>

El derecho a una vivienda es una garantía de igualdad, puesto que la norma no hace distinciones respecto de quien puede gozar de dicho derecho, ya que al establecer que toda familia tiene el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, se entiende que al ser la

---

<sup>48</sup>BURGOA Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, 36ª México, 2003, págs. 254 y 255.

familia el núcleo de toda sociedad, la cual, esta integrada por individuos, esta garantía deberá ser entendida para toda persona y sin distingo alguno.

El Poder Judicial de la Federación, considera que una vivienda digna y decorosa será aquella creada con el objeto de evitar el deterioro social, al establecer:

**ARRENDAMIENTO, LA SENTENCIA QUE LO DECLARA TERMINADO NO ES VIOLATORIA DEL ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL.** *La garantía a una vivienda digna y decorosa fue creada por el legislador con el objeto de que se establecieran los instrumentos legales necesarios para que todo gobernado cuente con una habitación digna, a fin de evitar el deterioro social, pero no puede considerarse que dicha garantía proteja la posesión de un inmueble, adquirida por virtud de un contrato de arrendamiento cuya terminación haya sido declarada por una autoridad judicial, como consecuencia de un procedimiento en el que se dio el debido cumplimiento a las garantías consagradas en los artículos 14 y 16 de nuestra Carta Magna. (SEXTO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA CIVIL DEL PRIMER CIRCUITO. T.C. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación, Octava Época. Tomo IX, Abril de 1992. Pág. 430. Tesis Aislada).*

Por tales consideraciones, el derecho de disfrutar de una vivienda digna y decorosa debe ser entendida, *como el derecho de todo individuo de ser provisto por el Estado de casa, morada o habitación, la cual, deberá contar con las características de protección, higiene, privacidad, comodidad, funcionalidad y localización, la cual al generar desarrollo social de sus ocupantes, satisface al mismo tiempo, las necesidades de calidad, seguridad y tranquilidad, evitando así el deterioro social.*

Al respecto, el citado maestro Ignacio Burgoa, señala que “*este derecho subjetivo que proclama tal derecho a una vivienda, esta subordinado, en cuanto a su goce y ejercicio, a las condiciones económicas y sociales que permitan su efectividad práctica, ya que sin ellas tal derecho se antoja onírico o quimérico.*”<sup>49</sup>

Ante tal consideración, se desprende de inmediato la desafortunada inoperancia de dicha garantía.

Asimismo, la fracción XII del apartado A del artículo 123 y el inciso f de la fracción XI del apartado B del citado artículo, hacen referencia al derecho a la vivienda al establecer respectivamente:

**“XII.**

*Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a **proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.** Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de*

---

<sup>49</sup>Ibidem. Pág. 277.

*sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.”*

**“f)**

**Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.** Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrara el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos;

Como se puede apreciar, este derecho a la vivienda, se limita a la materia laboral, puesto que en dichos artículos, la obligación de proveer de una vivienda está a cargo de las empresas y en beneficio de los trabajadores, tanto a los trabajadores en general (apartado A), como de los trabajadores al servicio del Estado (apartado B).

**2. Ley Federal de Vivienda.** En diversos preceptos, esta ley establece lineamientos para dar operatividad a la mencionada garantía. Los artículos a destacar, son los siguientes:

***“Artículo 1.***

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

Como se puede observar, este primer artículo da la pauta para establecer y regular los instrumentos y apoyos para poder cumplir con el precepto constitucional de proveer a la familia de una vivienda digna y decorosa.

***“ARTICULO 2.***

*Los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, son los siguientes:*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Este segundo precepto, ya establece de manera más concreta esos instrumentos y apoyos, esto es, mediante una política nacional de vivienda, se busca atacar las distintas causas que origina la citada problemática, así pues, se canaliza esta política con el objeto de ayudar a las personas con más bajos ingresos, evitar la especulación del suelo, establecer sistemas de financiamiento para la vivienda, mejoramiento de los procesos de producción e instrumentos para la coordinación de los sectores público, social y privado.

### **“Artículo 3**

*Se establece el Sistema Nacional de Vivienda que es el conjunto integrado y armónico de relaciones*



*jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.”*

Lo que enuncia este artículo, es que esta política nacional de vivienda, será llevada a cabo, a través del Sistema Nacional de Vivienda.

**“Artículo 7.**

*Las acciones públicas federales de vivienda se programarán a través de:*

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

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

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

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

**“Artículo 10.**

*Las acciones y lineamientos básicos que comprenda el **Programa Sectorial de Vivienda** serán, cuando menos, los siguientes:*

*I.- Suelo para vivienda y oferta pública en fraccionamientos populares;*

*II.- Producción y distribución de materiales de construcción;*

*III.- Producción y mejoramiento de la vivienda urbana estimulando la construcción de la vivienda de interés social destinada al arrendamiento;*

*IV.- Producción y mejoramiento de la vivienda rural y apoyo a las comunidades rurales para su desarrollo;*

*V.- Fomento a la autoconstrucción y apoyo a la vivienda de construcción progresiva;*

*VI.- Fomento a la producción y mejoramiento de vivienda a través de sociedades cooperativas y otras formas de gestión social;*

*VII.- La tipificación y aplicación de diseños en la construcción de vivienda, la coordinación modular de elementos y componentes y de espacios arquitectónicos y la aplicación de criterios ecotécnicos;*

*VIII.- La canalización y aplicación de recursos financieros y asistencia crediticia de amplia cobertura para vivienda de interés social;*

*IX.- Medidas de asistencia técnica, organización y capacitación social; y*

*X.- Promoción y apoyo a los programas de vivienda de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios”.*

Es importante el establecimiento de ambos artículos, ya que éstos contemplan la existencia del Programa Sectorial de Vivienda, el cual, en términos generales, busca mejorar los procesos de producción, con lo cual, se potencializa la construcción de viviendas.\*

**“Artículo 45**

*La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las autoridades financieras y crediticias expedirán, con arreglo a los ordenamientos legales aplicables, las reglas para la operación y el otorgamiento de créditos para viviendas producidas o mejoradas con recursos federales, para el cumplimiento de los propósitos de esta ley.”*

Como ha quedado establecido, al ser México, un país con un desarrollo económico deficiente, la ejecución de este precepto resulta nula, ya que el gobierno se ha visto incapaz de crear eficientes sistemas financieros que puedan otorgar crédito para la obtención de viviendas.

De esta forma, salta a la vista que la realidad del país difiere con los deseos e intenciones del legislador, por lo que, el establecimiento de dichas disposiciones legales, resultan en su gran mayoría inoperantes.

**G) Actuación ineficaz de autoridades.** Aún cuando se hayan creado diversos organismos como por ejemplo, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los

---

\*Nota: Dicho Programa Sectorial de Vivienda será abordado de manera más específica y profunda en el punto 2 de éste capítulo V.

Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI) entre otros, los vicios de la burocracia agudizan aún más la problemática, es decir, con tanta corrupción, al no haber una profesionalización en los empleos, entre otras, y aunado a que las disposiciones legales no concuerdan con la realidad del país, esto produce que la actuación de las autoridades de dar solución a la problemática de la vivienda, resulte ineficaz.

**H) Especulación en el suelo urbano.** El suelo, como un recurso natural susceptible de especulación o valoración económica y factor indispensable para la construcción de casas-habitación, al generar alza en su precio, provoca que las personas que ya de por sí con sus bajos recursos, no puedan adquirir un lugar donde vivir. Aun cuando el **artículo 19 de la Ley Federal de la Vivienda** señale que se considerará de utilidad pública la adquisición de tierra para la construcción de viviendas de interés social o para constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales, esto no impide que la valoración económica del suelo se minimice.

Así por tanto, ante tales causas, y en concordancia con el maestro Ignacio Burgoa, el derecho a una vivienda, estará supeditado a las posibilidades jurídicas, económicas y sociales que permitan su cristalización, ya que estas condiciones son requisitos *sine qua non* para que el derecho a una vivienda sea una realidad, por lo que derivado de las circunstancias que imperan en el país, la materialización de dicho derecho resulta un sueño.

Ahora bien, como ha quedado establecido, el gobierno se enfrenta a dos problemas por una parte la de satisfacer la demanda de vivienda y por otro, la de que esa vivienda provea de calidad, seguridad y tranquilidad a los individuos, por lo que, aún cuando sea satisfecha dicha demanda, aparecen día con día casas o moradas que no cumplen con el requisitos de ser una vivienda digna y decorosa, y

así podemos encontrar por ejemplo: ciudades perdidas, colonias proletarias y ejidales, fraccionamientos populares y colonias de paracaidistas, que en su mayoría carecen de redes de agua potable, de drenaje y de energía eléctrica, lo que empeora aun más la problemática.\*

## **2. VENTAJAS Y DESVENTAJAS DEL PROGRAMA NACIONAL DE GOBIERNO.**

### *2.1 INTRODUCCIÓN.*

Cabe hacer notar, que este Programa Nacional de Gobierno, siendo el instrumento jurídico, del cual, se vale el gobierno para atender y consecuentemente satisfacer las necesidades fundamentales de la población, como las de empleo, seguridad, educación, vivienda, entre otras, es una herramienta de aplicación muy extensa y variada, que sin embargo, dada las características de la presente investigación que se han ido desarrollando, solo se realizará el análisis del sector vivienda, para lo cual, se tomará como referencia el **Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006\*** para el respectivo estudio de las ventajas y desventajas de dicho sector.

### *2.2 PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2001-2006.*

#### *2.2.1 NATURALEZA.*

Este programa encaminado a la vivienda, constituye el marco que norma la actividad habitacional y guarda un carácter obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de las entidades paraestatales, en el ámbito de sus respectivas competencias. Es el instrumento, por medio del cual, convergen los sectores público, social y privado con la

---

\***Nota:** El tema referente a las colonias de paracaidistas, será analizado de forma más concreta en el punto 3 de este capítulo V relativo al problema del paracaidismo.

\*Ver anexo.

intención de satisfacer las necesidades actuales y futuras y reducir las desigualdades y elevar el nivel de vida de la población.

### 2.2.2 VENTAJAS.

Como ventajas, se mencionan las siguientes:

- A)** El simple hecho, del establecimiento de este Programa Sectorial de Vivienda, constituye ya en sí una ventaja, ya que dicho programa es uno de los instrumentos rectores de las políticas económicas y sociales del país.
  
- B)** Retomar el objetivo de proveer a todo individuo de vivienda digna y decorosa, contemplado tanto en la Constitución, como en la Ley Federal de Vivienda, reduce aún más las desigualdades y, eleva el nivel de vida de la población
  
- C)** Su observancia obligatoria, tanto para las dependencias de la Administración Pública Federal, como para las entidades paraestatales, consolida el papel promotor del Estado en materia de vivienda;
  
- D)** La acción conjunta de los sectores público, privado y social, tendientes a promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran adquirir vivienda nueva, comprar a terceros viviendas usadas, comprar terreno, construir en terreno propio, rentar o mejorar su vivienda, apuntalan aún más, el mercado habitacional para convertir dicho sector en un motor del desarrollo y el crecimiento.
  
- E)** Las consultas populares, las opiniones de expertos en la materia y de instituciones como la Organización de las Naciones Unidas (ONU), la Universidad Iberoamericana y del Instituto Nacional de Estadística,

Geografía e Informática (INEGI) de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), de aportaciones derivadas de documentos, como la Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos, del Programa Hábitat y del Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, así como de Foros como el Iberoamericano de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de Desarrollo Urbano y Vivienda, proporcionan estrategias y tecnología para satisfacer de manera más eficiente la demanda de vivienda, distribuir de forma más proporcional a la población y consecuentemente elevar las condiciones de desarrollo económico tanto del Estado, como de dicho elemento humano.

- F)** Una consecuencia directa de fomentar la edificación habitacional, es la creación de empleos, con lo que se logra más flujo de recursos y consecuentemente desarrollo económico.
- G)** Incrementar la oferta de vivienda, aumentando no solo su número, sino haciéndola más accesible a la capacidad económica de los individuos con menos recursos.
- H)** Evitar la especulación del suelo y promover su oferta con aptitud habitacional.
- I)** La promoción para la utilización de materiales más duraderos y sólidos para la edificación y mejoramiento de viviendas, que tienda a evitar los problemas de durabilidad, higiene y mantenimiento, tratando de abatir así las diferencias entre las ciudades y el campo, fortaleciendo así las políticas de subsidios y de procesos a la edificación habitacional y de mejoramiento de la vivienda en todas las regiones del país.

- J)** Impulsar la titulación de viviendas, a través del establecimiento de una infraestructura legal que integre económicamente a la población con la finalidad de que la mayoría de las viviendas, sea propiedad de quienes las ocupan.
  
- K)** El establecimiento de políticas para contribuir a la normalización de cobros y transparencia, con lo que se logra agilizar los trámites solicitados, ofreciendo así certeza jurídica de los desarrollos habitacionales, lo que representa una disminución en los tiempos, gastos y papeleo que repercuten en el adquiriente final de la vivienda.
  
- L)** La contemplación e intervención en el citado programa de organismos especializados en la vivienda, como el Instituto Nacional de Fomento para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI), el Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C (BANOBRAS), entre otros, que coordinados unos con otros, aumentan la generación y el otorgamiento de créditos para la vivienda, lo que produce competitividad entre ellos, ya que dichos organismos concursan el otorgamiento de crédito para la edificación de vivienda a los promotores y constructores, con lo que finalmente, se impulsa el sistema financiero.
  
- M)** Sentar las bases para propiciar que los autoconstructores irregulares e informales desarrollen vivienda de manera formal y organizada, tanto en zonas urbanas, como rurales.
  
- N)** Acabar con el rezago habitacional, a través de la construcción de 750,000 viviendas anuales y la creación de condiciones necesarias



que garanticen a la población el acceso a una vivienda, promoviendo así un mayor flujo de recursos destinados hacia la producción y financiamiento de vivienda.

- O)** Orientar la oferta de suelo habitacional en función de criterios de prevención y mitigación de desastres naturales, a partir de la reubicación de asentamientos irregulares ubicados en zonas de alto riesgo.
  
- P)** Conservar y preservar las áreas y reservas naturales.

### 2.2.3 *DESVENTAJAS.*

Las desventajas que se señalan son las siguientes:

- A)** Si bien la obligación de proveer a la población de vivienda, corresponde al Estado, dicho programa, establece la convergencia de los sectores público, privado y social para cumplir con la citada labor, sin embargo, el hecho de que tres órganos del sector público, en este caso la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Función Pública funjan las dos primeras, como órganos evaluadores y la última, como órgano encargado de vigilar las obligaciones derivadas del citado programa, esto produce que esta encomienda de carácter tripartita, derive en la monopolización de la misma por el sector público, ya que ellos no solo intervienen, sino que califican los avances y cumplimiento del programa, luego entonces, al tener dicho carácter, la credibilidad del citado orden normativo es parcial y poco fiable.
  
- B)** Si se considera el deficiente desarrollo económico actual de la nación, y el gran rezago habitacional, es poco viable la generación de 750,000 viviendas anuales, por lo que deberían contemplarse cifras más acordes con la realidad.

- C)** Aunado con la problemática de satisfacer de vivienda a la población, surge el problema de que dicho sector tenga las características de ser digna y decorosa, problema que el gobierno no ha podido solucionar, lo que ha provocado en la actualidad un surgimiento desmedido de asentamientos irregulares alrededor de la ciudad, por lo que la regulación en la materia de asentamientos resulta ineficaz.
- D)** Aún cuando la generación de empleos sea una consecuencia directa en el proceso de edificación habitacional, la realidad, es otra, el desempleo vive un alza y por lo tanto, no hay generación ni flujo de recursos.
- E)** Aun cuando se tiene el propósito de evitar la especulación del suelo y ocupar solo terreno apto para fines habitacionales, la regulación de dicho programa ha resultado ineficaz, puesto que la valoración económica de este elemento natural va en aumento y el uso de suelo inadecuado para fines de vivienda es desmedido, el cual, se puede observar con el crecimiento excesivo de asentamientos irregulares.
- F)** Además del crecimiento desmedido de asentamiento irregulares, hay un incremento de otros espacios geográficos como ciudades perdidas, colonias proletarias y ejidales, fraccionamientos populares y colonias de paracaidistas, que en su mayoría carecen de redes de agua potable, de drenaje y de energía eléctrica, que el mencionado programa contempla de manera muy vaga y que no ha podido mejorar dichas condiciones ni acabar con ellos.
- G)** Si bien el arrendamiento constituye la manera más rápida y sencilla de hacerse de un lugar donde vivir, dicho programa, presenta una regulación pobre en dicho tópico, que no presenta bases o instrumentos inmediatos para desarrollar dicha materia, ya que solo se

limita a promoverla, lo que lleva a hacer un análisis a largo plazo, asimismo, el hecho de considerar esta materia por el gobierno, demuestra su imposibilidad de proveer a la población de vivienda.

- H) Si bien se contempla un Programa de Trabajo para el Mejoramiento Jurídico de la Vivienda, en dicho orden y en todo el Programa Sectorial, no se contempla asesoría legal para auxiliar a propietarios y poseedores de habitaciones, en los supuestos de afectaciones o detrimentos que pudieran acontecerles en los mencionados patrimonios.
- I) Al no existir una profesionalización burocrática, este Programa de Vivienda, puede verse afectada de vicios como de corrupción e ineficacia en su ejecución, que impedirán satisfacer de forma más ágil y eficaz la tarea de proveer de vivienda a la población.

### 3. EL PROBLEMA DEL PARACAIDISMO.

#### 3.1 NOCIÓN DEL TÉRMINO “PARACAIDISMO”.

En el libro **Necesidades Esenciales de México**, refiriéndose al paracaidismo se emplea el término “colonias de paracaidistas”, las cuales son: *“Una distorsión del sistema de fraccionamientos populares, con un período de consolidación mucho más largo, pues no cuenta con la propiedad de la tierra. Estos asentamientos no cuentan con ningún servicio de urbanización. También predomina la construcción paulatina.”*<sup>50</sup>

---

<sup>50</sup>PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA, Necesidades esenciales en México Tomo 3 Vivienda, 4ª edición, Siglo XXI Editores, México, 1990, págs. 17 a 22.

El paracaidismo, hace referencia a aquella ocupación o invasión ilegal de inmuebles (bosques, cerros, barrancas, etc.) que grupos de personas hacen, con la intención de poderlos construir o edificar para poder habitarlos.

Con el tiempo, las personas que realizan este tipo de actividad, llegan a constituir asentamientos humanos pero de carácter irregular. Al respecto, **la fracción II artículo 2 de la Ley General de Asentamientos Humanos**, refiriéndose al elemento humano, señala que un asentamiento humano es aquel establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada. **La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente en la fracción I del artículo 3** en relación con el espacio geográfico y refiriéndose al **ambiente**, señala que es un conjunto de elementos naturales y artificiales o inducidos por el hombre que hacen posible la existencia y desarrollo de los seres humanos y demás organismos vivos que interactúan en un espacio y tiempo determinados. Por tales razones, se señala que la actividad del paracaidismo llega a constituir asentamientos de carácter irregular, ya que los lugares que son invadidos u ocupados no son propicios para la subsistencia, ya que los lugares donde se establecen son, como se mencionó, cerros o barrancas que no cuentan con servicios básicos que impiden su desarrollo.

Estas edificaciones que se realizan y que no tienen ningún amparo legal, se han tornado la única elección de vivienda para la gente de más bajos recursos.

Las características de este tipo de asentamientos son:

- A)** La aparición de este tipo de sitios, no tiene ningún sustento legal, es decir, su existencia constituye una violación a la ley y más específicamente configuran el delito de despojo, que como ya ha quedado señalado, se encuentra contemplado en los artículos 237 y 238 del Código Penal para el Distrito Federal.

- B) Los lugares susceptibles de éste tipo de actividad, es siempre la propiedad ajena, pudiendo ser ésta, bosques, cerros, barrancas, orillas de ríos, etc.
- C) Constituyen subviviendas, puesto que las edificaciones son realizadas con materiales poco duraderos como lámina, cartón, plástico o piedras, y asimismo carecen de servicios básicos como agua, drenaje, electricidad, entre otros, constituyendo así **asentamientos irregulares**.
- D) Las personas que habitan dichos lugares, son personas que pertenecen a los más bajos estratos.
- E) El paracaidismo, constituye una actividad de riesgo, ya que atenta contra la integridad tanto física de las personas, como del entorno geográfico. Al respecto, en torno a una actividad de riesgo, **la fracción I del artículo 6 de la Ley Ambiental del Distrito Federal**, señala que una **actividad riesgosa** es toda acción u omisión que ponga en peligro la integridad de las personas o del ambiente, en virtud de la naturaleza, características o volumen de los materiales o residuos que se manejen, de conformidad con las normas oficiales mexicanas, los criterios o listados en materia ambiental que publiquen las autoridades competentes en el Diario Oficial de la Federación y la Gaceta Oficial del Distrito Federal;

### 3.2 CAUSAS QUE LO ORIGINAN.

Las causas que motivan el problema del paracaidismo son:

- A) La necesidad de un lugar donde vivir.
- B) La falta de recursos tanto del Estado, como de la población.

- C)** El intervencionismo limitado del Estado en materia de vivienda, esto es, la incapacidad del gobierno de satisfacer la gran demanda habitacional del país.
  
- D)** Las acciones llevadas por agrupaciones políticas como el Frente Popular Francisco Villa (FPFV), la Unión Popular Revolucionaria Emiliano Zapata (UPREZ), entre otras, y de los propios partidos políticos, que ofrecen a las personas gran variedad de inmuebles carentes de toda validez legal para ser habitados, con la intención de obtener derivada de dicha cesión, mayor número de simpatizantes en sus filas y consecuentemente votos para las elecciones. Cabe destacar que además de los anteriores sujetos de carácter político, existen otros sujetos como fraccionadores clandestinos y especuladores inmobiliarios que también promueven el establecimiento de este tipo de sitios mediante promesas y documentos ilegales.
  
- E)** La inobservancia y caso omiso que hacen las autoridades sobre la aparición de dichos establecimientos.

### 3.3 CONSECUENCIAS.

Las consecuencias que se derivan de la citada actividad son:

- A)** Gran proliferación de asentamientos irregulares. Por ejemplo solo en el Distrito Federal, “cifras oficiales revelan que hay 199 asentamientos irregulares de alto riesgo en la capital, localizados en barrancas, lechos de ríos y laderas de cerros, en los cuales habitan 28 mil 176 personas.”<sup>51</sup>
  
- B)** Gran afectación de zonas y reservas ecológicas, es decir, el crecimiento acelerado de este tipo de lugares pone en peligro las características

---

<sup>51</sup>[www.lajornada.com.mx](http://www.lajornada.com.mx).

físicas y biológicas que las caracterizan. La existencia de estos asentamientos humanos en dichas zonas y reservas, hace que éstas se vean sujetas a diferentes procesos de degradación, como:

- a) La contaminación de gases que afectan la condición del arbolado.
  - b) Erosión acelerada del suelo.
  - c) Disminución de suministros naturales de agua que proveen al país.
  - d) La pérdida de la flora a causa de la tala clandestina de grandes extensiones de bosques y de incendios provocados que asimismo, provoca cambios climáticos como el incremento de la temperatura.
  - e) La extinción de cada vez más especies animales a causa de la invasión y destrucción de sus ecosistemas que les proveen los elementos necesarios para subsistir.
- C)** Las personas que habitan dichos establecimientos, como se señaló, son personas de muy bajos recursos, característica que los obliga a adoptar como principal actividad para generar recursos, la agricultura, actividad que origina un desgaste acelerado del suelo y consecuentemente su improductividad.
- D)** Ante la existencia de estos establecimientos humanos, surge la demanda de servicios básicos (agua, drenaje, electricidad, etc.) por parte de los habitantes de dichos lugares. Derivada de esta situación que el gobierno no ha podido satisfacer, se producen grandes inundaciones a causa de la insuficiencia de drenaje.
- E)** Altos índices de mortandad, puesto que los lugares donde se lleva a cabo (cerros, barrancas, bosques, orillas de ríos y de otras clases de afluentes, etc.) dicha actividad, en su gran mayoría son insalubres e inseguros.

- F)** Innumerables disturbios sociales traducidos en desalojos violentos, como el ocurrido “el 24 del junio de 2005 en el predio denominado “Las Calabazas”, en donde se enfrentaron granaderos contra militantes del Frente Popular Francisco Villa (FPFV).”<sup>52</sup>
- G)** Gran rezago en la administración de justicia puesto que no se ha podido controlar la proliferación de dichos asentamientos, ni sancionar a los actores de esta actividad.

---

<sup>52</sup><http://www.esmas.com/noticierotelevisa/mexico/455278.html>



## **CONCLUSIONES**

### **PRIMERA:**

La conducta de despojar, aún cuando halla sido contemplada o considerada de distinta manera en los distintos momentos de su evolución, siempre constituyó una conducta contraria a la ley, es decir, un delito y por lo tanto un ilícito, hecho que se conserva en la actualidad. Asimismo, durante su evolución tanto internacional, como nacional, aún cuando hubo adoptado distintas denominaciones, derivado de las diferentes legislaciones que regularon dicho delito, como por ejemplo, *remoción de términos* en Roma, *despojo de cosa inmueble o de aguas* empleado por los Códigos Penales de 1871, 1929 y 1932, entre otras, siempre tuvo como denominador común el de regular y proteger la propiedad de las personas, referida ésta, en algunos tiempos de su evolución a cualquier tipo de bienes como sucedió en el Fuero Real español, llegando así a establecer en la actualidad los *bienes inmuebles* para especificar de manera ya concreta el tipo de bien sobre el cual, recaía la conducta.

### **SEGUNDA:**

Puesto que la Nación mexicana, en algún momento de su historia fue conquistada y formó parte del Estado Español, se proyecta una fuerte influencia legislativa para la creación del tipo penal de despojo, que se refleja tanto en los Códigos Penales de 1871, 1929 y 1932, como en el actual Código Penal para el Distrito Federal.

### **TERCERA:**

El patrimonio de las personas, el cual, ha sido y es de esencial importancia para los individuos, no solo ha sido objeto de una tutela penal, sino que su importancia ha sido tal, que su regulación y protección ha llegado a ser en la actualidad, objeto de una regulación constitucional a través de garantías individuales, que fortalecen aún más dicha protección y otorgan más seguridad en las propiedades de las personas.

**CUARTA:**

La naturaleza jurídica del tipo penal de despojo, se refiere a un delito, por tratarse de una conducta contraria a derecho que va dirigida a perturbar los derechos de propiedad y de posesión de las personas en su patrimonio, el cual, está constituido por bienes inmuebles.

**QUINTA:**

Los términos ocupar y usar, que son utilizados en algunas de las hipótesis contempladas por el delito de despojo, no deben ser entendidas como sinónimos, ya que mientras en el ocupar existe la finalidad de ostentarse como dueño, en el usar la finalidad se traduce en la utilización para obtener algún beneficio o ventaja. En ambas, la duración de una u otra conducta puede ser igual o diferente, lo que interesa es el tiempo que dure la ostentación como dueño o la duración de los beneficios. Esta distinción es necesaria para poder establecer el tipo de delito según su duración.

**SEXTA:**

Desde una perspectiva civil, el patrimonio es definido como el conjunto de derechos y obligaciones pertenecientes a una persona física o moral, apreciables en dinero y que constituyen una universalidad jurídica, empero, desde un enfoque penal, el patrimonio que se contempla en el tipo penal de despojo, queda dirigido a la parte activa del patrimonio, esto es, a los bienes inmuebles, donde se localizan los derechos reales y aguas establecidos en la ley. Por lo tanto, los objetos materiales que se contemplan en el tipo penal de despojo, pudiendo ser éstos inmuebles, derechos reales y aguas, todos ellos quedan envueltos en la categoría de los bienes inmuebles. Dicha inmovilidad, es una de las características que lo diferencia del delito de robo, puesto, que en este último su objeto material recae sobre bienes muebles

#### **SÉPTIMA:**

El estudio de los actos jurídicos por virtud de los cuales se transmite la posesión de bienes inmuebles, el cual, tiene su fundamento en la fracción II del artículo 237 del mencionado Código Penal para el Distrito Federal, va encaminada principalmente a dos aspectos, por un lado, permite destacar las calidades del sujeto activo y pasivo del delito despojo, esto es, del propietario del inmueble y del ocupante (arrendatario, habitacionario, comodatario, etc.) respectivamente, y por otro lado, el de conocer de que manera se lesionan los derechos legítimos de dicho ocupante.

#### **OCTAVA:**

Si bien, el patrimonio de las personas, es el bien jurídico tutelado por la ley penal en el despojo, en este patrimonio quedan protegidos también los derechos de propiedad y de posesión sobre los bienes inmuebles.

#### **NOVENA:**

El delito de despojo, es un tipo penal cuya ejecución solo puede efectuarse a través de una conducta activa, es decir, la conducta que se despliega tiene un carácter positivo y por lo tanto no admite la omisión en su realización.

#### **DÉCIMA:**

La duración del ilícito de despojo, es eventualmente permanente, ya que este ilícito contempla tanto la instantaneidad, como la permanencia en su duración.

#### **DECIMOPRIMERA:**

La imposibilidad del Gobierno Mexicano de proveer de vivienda a la población está determinada por tres factores: **Social**, representado por un alto crecimiento

demográfico; **Económico**, constituido por la falta de generación de recursos y; **Jurídico**, integrado por la inoperancia del sistema legal, factores, que hacen inalcanzable el objetivo del Programa Sectorial de Vivienda de construir 750,000 viviendas anuales.

#### **DECIMOSEGUNDA:**

La vivienda, como una de las tres necesidades básicas que los individuos buscan satisfacer, es el principal factor que mueve al conglomerado humano a incurrir en el delito de despojo, ya que su insuficiencia e insatisfacción mueve a dicho elemento humano, a tener que recurrir a cualquier forma de adquisición aún siendo ilícita, esto es, ante ésta imperiosa necesidad, la población ha tenido que recurrir a actividades como la del paracaidismo, para hacerse de un espacio geográfico donde habitar, constituyendo en la mayoría de los casos, asentamientos irregulares carentes de servicios públicos.

#### **DECIMOTERCERA:**

La aparición de los citados asentamientos, es resultado de los tres factores ya mencionados (Social, Económico y Jurídico). Actualmente dicha aparición, se ha venido acentuando de manera más intensa, debido al surgimiento de un cuarto factor de carácter **Político**, el cual, se ve representado por las acciones llevadas por las distintas agrupaciones políticas y partidos políticos, que ofrecen a la población grandes extensiones de inmuebles carentes de validez legal, con el propósito de obtener derivada de esta cesión, más simpatizantes y consecuentemente más votos.

#### **DECIMOCUARTA:**

La problemática de proporcionar a la población de vivienda, no solo está determinado cuantitativamente, sino también cualitativamente, es decir, el

problema radica en cuanto al número de viviendas construidas, y en el carácter de que éstas sean dignas y decorosas. Por tales motivos, se da la aparición de infinidad de viviendas como ciudades perdidas, colonias proletarias y ejidales, fraccionamientos populares, colonias de paracaidistas y de los ya citados asentamientos irregulares, que en su mayoría carecen de servicios públicos (redes de agua potable, drenaje, energía eléctrica, entre otros.)

**DECIMOQUINTA:**

Aún cuando haya convergencia de los sectores público, privado y social para cumplir con los objetivos contemplados por el Programa Sectorial de Vivienda, la credibilidad y el objetivismo de dicho programa resulta ser poco fiable y parcial, ya que la calificación de los avances y cumplimiento de las obligaciones de este programa, queda al arbitrio y observancia del sector público, que en su gran mayoría se encuentra plagado de los vicios de la corrupción y la falta de profesionalización burocrática.

# PROPUESTA

Como es sabido, toda conducta requiere de ciertos elementos tales, como la tipicidad, antijuridicidad, punibilidad, etc. para poder constituir o configurar un delito. Situación que no escapa ni es ajena al tipo penal de despojo.

De esta forma, tomando como elemento en estudio a la tipicidad y específicamente a la formulación del tipo penal (casuístico alternativo), dos de los verbos núcleos rectores del tipo (ocupar y usar), hacen surgir serias dudas, en cuanto a poder encuadrar la conducta al tipo, y por lo tanto, poder establecer la duración del mismo, ya que estos dos verbos permiten la posibilidad de considerarlo al momento de su consumación, instantáneo o permanente o tener efectos eventualmente permanentes.

Por tal motivo se sugiere la modificación de la **fracción I y II del artículo 237 del Código Penal para el Distrito Federal**, para lo cual, se recomienda utilizar la palabra **invadir** en vez de los términos **ocupar y usar**, puesto como quedó señalado, ésta refiere a aquella conducta por virtud de la cual, una persona irrumpe en un territorio de manera arbitraria y sin tener derecho alguno, causando afectación al poseedor de dicho lugar, término que por consecuencia, permite determinar con mayor facilidad cuál es el momento de su consumación, puesto que el mismo, arroja instantaneidad en su ejecución.

Así por lo tanto, dicha fracción quedaría establecida de la siguiente forma:

FRACCIÓNES I Y II DEL ARTÍCULO 237 (ACTUAL)	MODIFICACIÓN SUGERIDA
I. Al que de propia autoridad, por medio de la violencia física o moral, el engaño o furtivamente, <b>ocupe</b> un inmueble ajeno, haga <b>uso</b> de él o de un derecho real que no le pertenezca;	I. Al que de propia autoridad, por medio de la violencia física o moral, el engaño o furtivamente, <b>invada</b> un inmueble ajeno, o haga uso de un derecho real que no le pertenezca;



<p>II. Al que de propia autoridad y haciendo uso de cualquiera de los medios indicados en la fracción anterior o furtivamente, <b>ocupe</b> un inmueble de su propiedad, en los casos en que la ley no lo permite por hallarse en poder de otra persona o ejerza actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante.</p>	<p>II. Al que de propia autoridad y haciendo uso de cualquiera de los medios indicados en la fracción anterior o furtivamente, <b>invada</b> un inmueble de su propiedad, en los casos en que la ley no lo permite por hallarse en poder de otra persona o ejerza actos de dominio que lesionen derechos legítimos del ocupante.</p>
---	--

Por otro lado y analizando la punibilidad y concretamente a las agravantes de dicho ilícito, se desprenden claras insuficiencias para poder sancionar a los infractores de esta conducta.

Esta insuficiencia se manifiesta, puesto que este delito se ciñe únicamente a castigar la conducta y dejar intactos los fines que se persiguen al ejecutarla, situación que provoca que la conducta delictiva vaya más allá de un simple ocupar o hacer uso de un inmueble, ya que dicha conducta lleva inmersa consigo numerosos fines tanto económicos, como políticos, lo que provoca que la problemática de sancionar y prevenir el despojo se agudice aún más.

Si bien existe la agravante para los autores intelectuales y dirigentes de alguna invasión en **el párrafo primero del artículo 238 del Código Penal para el Distrito Federal**, debiese adicionarse una agravante más y por lo tanto un cuarto párrafo, para aquellos sujetos que con fines económicos y políticos, incitarán a cometer la conducta de despojar, ya que como ha quedado apuntado en la presente investigación, diversas agrupaciones y partidos políticos promueven este delito con el único fin de conseguir simpatizantes y consecuentemente votos. Asimismo, gran cantidad de individuos, engañando a las personas, venden innumerables inmuebles carentes de validez, con el único fin como es evidente, de enriquecerse a costa de los demás.

Así de esta forma, dicha adición quedaría señalada de la siguiente manera:

ACTUAL ARTÍCULO 238	ADICIÓN SUGERIDA
<p>Cuando el despojo se realice por grupo o grupos, que en conjunto sean mayores de cinco personas, además de la pena señalada en el artículo anterior, se impondrá a los autores intelectuales y a quienes dirijan la invasión, de uno a seis años de prisión.</p> <p>Cuando el delito se cometa en contra de persona mayor de sesenta años de edad o con discapacidad, las penas previstas en el artículo anterior, se incrementaran en una tercera parte.</p> <p>A quienes cometan en forma reiterada el despojo de inmuebles urbanos en el Distrito Federal, se les impondrán de dos a nueve años de prisión y de cien a mil días multa.</p>	<p>PRIMERO.-...</p> <p>SEGUNDO.-...</p> <p>TERCERO.-...</p> <p>CUARTO.- Al que con <b>finés políticos y/o económicos</b>, incitare a cometer el delito de despojo, se le impondrá de tres a diez años de prisión.</p>

Así dicho lo anterior, se tiene una mayor claridad para sancionar el citado delito; sin embargo, la problemática del despojo no termina con modificar el tipo, sino que también, es necesario hacer modificaciones en materia de vivienda y política salarial para poder erradicar dicho ilícito, puesto que en muchos casos lo que lleva a las personas a cometer despojo, es el de hacerse de un lugar donde poder habitar, motivo que trae como consecuencia en muchos casos la figura del

paracaidismo, esto es, la formación de asentamiento irregulares, lo que provoca que el gobierno se vea obligado a proveer a estos asentamientos de servicios públicos.

De esta manera, se proponen reformas al **párrafo 5° del artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (derecho a la vivienda), la Ley Federal de Vivienda, al Plan Sectorial de Vivienda 2001-2006**, este último que si bien su vigencia esta a punto de concluir, sí servirá de antecedente para los próximos planes que regularán dicha materia y por último, a **los sistemas educativos de la Nación en todos niveles.**

Como es sabido, la Constitución es el ordenamiento del cual derivan todas las demás legislaciones, por lo que es evidente que el problema de la vivienda empieza con este orden normativo. El Estado al enfrentarse al problema de la gran demanda de vivienda y a la calidad en ésta, dificulta aún más su tarea de proveer a la población de vivienda, por lo que dicho precepto constitucional, más que una garantía, es un bello discurso demagógico carente de análisis y estudio, ya que resulta irrealizable, por lo cual, se recomienda que el citado artículo constitucional, debiese ser reformado.

Evidentemente, el gran problema para poder satisfacer la enorme demanda de vivienda es económico, por lo que el Gobierno Federal, a través de sus órganos, debería por una lado generar más empleos y, por otro procurar que dichos empleos fueran realmente bien remunerados, por lo que, la recomendación sería que tanto el **artículo 123 constitucional, como la Ley Federal del Trabajo**, debiesen implementar mecanismos e instrumentos capaces de incrementar todo tipo de salarios sobre todo el mínimo, que tendiesen de manera más eficaz y eficiente a satisfacer la necesidad de la vivienda.

Con relación al problema en la calidad en la vivienda, el citado precepto constitucional como se ha dicho, resulta ser un bello discurso demagógico,

inalcanzable e irrealizable, por lo que dicha disposición debería establecer lo siguiente: “El Estado proveerá a la población de vivienda de acuerdo a las condiciones económicas imperantes en el país y en todo momento, dicha vivienda deberá tener las características de ser digna y decorosa”, con lo que se estaría satisfaciendo la calidad en la demanda.

Si bien tanto la Ley Federal de Vivienda, como el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, contienen los mecanismos para llevar a cabo una política nacional de vivienda eficaz, éstos han resultado inoperantes, ya que por un lado, como ha quedado señalado, el factor económico impide la satisfacción tanto cuantitativa como cualitativa de vivienda, por lo que dichos ordenamientos debieren adicionárseles una política de natalidad, en la cual, la población observará que una alta tasa de crecimiento demográfico dificulta tanto sus posibilidades para obtener vivienda, como las del Gobierno de cumplir con la misión de satisfacer dicha demanda de vivienda, esto es, mediante esta política demostrarle a los individuos que un crecimiento desmedido de la población impide cumplir con la tarea de proveer de vivienda a las personas.

Asimismo, es necesario implementar en los modelos educativos, programas tendientes a enseñar a los individuos que la canalización de recursos económicos a familias poco numerosas satisfacen más necesidades, ya que como es evidente, resulta ser más viable la satisfacción de necesidades de menos individuos.

**En resumen, se propone:**

1. Suprimir los términos ocupar y usar de las fracciones I y II del artículo 237 del Código Penal para el Distrito Federal y adicionar el término invadir en su lugar;
2. Adicionar una agravante y, por lo tanto, un párrafo más al artículo 238 del citado código adjetivo, tendiente a sancionar las conductas cuyos fines sean políticos y económicos.

3. Reformar tanto la Constitución Federal, como la Ley Federal del Trabajo, con el fin de incrementar todo tipo de salario, sobre todo el mínimo;
4. Suprimir el párrafo quinto del artículo 4 constitucional y adicionar lo siguiente como dicho párrafo: “El Estado proveerá a la población de vivienda de acuerdo a las condiciones económica imperantes en el país y en todo momento, dicha vivienda deberá tener las características de ser digna y decorosa”;
5. Implementar no sólo en la Ley Federal de Vivienda y en el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, sino en todo ordenamiento que regule la materia habitacional una política de natalidad; y
6. Establecer en todos los niveles de los sistemas educativos de la Nación, programas que contemplen temas de explosión demográfica y crecimiento desmedido de la población.

## **ANEXO**

*“PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2001-2006”*

## **DECRETO POR EL QUE SE APRUEBA EL PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2001-2006.**

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.-  
Presidencia de la República.

**VICENTE FOX QUESADA**, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en ejercicio de la facultad que me confiere la fracción I del artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 9o., 31, 32 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 9o., 16, 17, 22, 23, 27, 28, 29, 30 y 32 de la Ley de Planeación; 2o., 4o., fracción I y 5o. a 14 de la Ley Federal de Vivienda, y

### **CONSIDERANDO**

Que la Ley Federal de Vivienda determina como lineamientos de la política nacional de vivienda, entre otros, la ampliación de la cobertura de los mecanismos de financiamiento para la producción, mejoramiento y conservación de vivienda, a fin de canalizar un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios, así como el impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población, sin detrimento de su integración al entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente;

Que el mismo ordenamiento jurídico determina que para satisfacer las necesidades habitacionales del país, resulta indispensable la coordinación de acciones e inversiones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las de los gobiernos estatales y municipales con la participación de los sectores social y privado;

Que la propia Ley establece que la programación de las acciones públicas de vivienda, se sujetará a lo dispuesto en la Ley de Planeación y en el Plan Nacional de Desarrollo y será congruente con los programas de desarrollo urbano y vivienda estatales y municipales, en los términos de los respectivos acuerdos de coordinación;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 determina que el derecho a una vivienda digna, es una de las más altas prioridades del Estado. La calidad y continuidad de este esfuerzo sólo se podrá asegurar mediante el compromiso de los sectores público, social y privado con el fin de reducir el rezago de vivienda que existe en el país, en calidad y cantidad;

Que el mismo instrumento de planeación nacional determina la necesidad de promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda; aumentar los esfuerzos para otorgar créditos suficientes, mediante el financiamiento público y privado, mejorar la titulación e inscripción de las viviendas y, en general, buscar la consolidación del mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor de desarrollo;

Que la Secretaría de Desarrollo Social, con la participación de los sectores social y privado y de los tres órdenes de gobierno, a través de un amplio proceso de consulta popular, ha formulado el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, que tiene como objetivos rectores, promover y concertar políticas públicas. y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda y reactivar la banca de desarrollo para promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de vivienda social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros;

Que dicho Programa señala como objetivos estratégicos, la consolidación del papel promotor del Estado en la materia; el fortalecimiento de las políticas de subsidios a la construcción y al mejoramiento de vivienda que apuntalen el mercado habitacional en todas las regiones del país; el fomento de tecnologías y diseños de construcción que disminuyan costos e incorporen criterios de sustentabilidad regional, así como la consolidación de la visión del sector vivienda como un factor de desarrollo económico y financiero y como el espacio esencial en el que se satisfacen las necesidades básicas para el desarrollo integral de la familia.

Que previo dictamen de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Desarrollo Social ha sometido al referido Programa a la consideración del Ejecutivo a mi cargo, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente

## **DECRETO**

**ARTÍCULO PRIMERO.-** Se aprueba el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006.

**ARTÍCULO SEGUNDO.-** Dicho programa es de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias y, conforme a las disposiciones legales aplicables, la obligatoriedad del programa será extensiva a las entidades paraestatales.

**ARTÍCULO TERCERO.-** La Secretaría de Desarrollo Social en ejercicio de sus atribuciones, será la encargada de promover, coordinar y concertar acciones con los sectores público, social y privado para el cumplimiento y ejecución del Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, conforme a lo previsto en la Ley de Planeación y en la Ley Federal de Vivienda.

**ARTÍCULO CUARTO.-** La Secretaría de Desarrollo Social, así como las entidades paraestatales coordinadas por la misma, elaborarán los correspondientes programas anuales que incluirán los aspectos administrativos y de política económica y social. Dichos programas servirán de base para la integración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto, a efecto de prever los recursos presupuestarios necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos y metas del Programa, en concordancia con las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006.

**ARTÍCULO QUINTO.-** La Secretaría de Desarrollo Social, con la intervención que corresponda a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, evaluará periódicamente el avance del Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, los resultados de su ejecución, así como su incidencia en la consecución de los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006; además, realizará las acciones necesarias para corregir las desviaciones detectadas y, en su caso, propondrá, las reformas a dicho programa.

**ARTÍCULO SEXTO.-** Si en la ejecución del Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, se contravienen las disposiciones de la Ley de Planeación, los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, y lo previsto en este Decreto, se procederá en los términos de la propia Ley de Planeación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos para el fincamiento de las responsabilidades a que haya lugar.

**ARTÍCULO SÉPTIMO.-** La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilará, en el ámbito de sus atribuciones, el cumplimiento de las obligaciones derivadas de las disposiciones establecidas en este Decreto.

## **TRANSITORIO**

**ÚNICO.-** El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.



Dado en la Residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintitrés días del mes de mayo de dos mil dos.- Vicente Fox Quesada.- Rúbrica.- El Secretario de Hacienda y Crédito Público, José Francisco Gil Díaz.- Rúbrica.- La Secretaria de Desarrollo Social, Josefina Eugenia Vázquez Mota.- Rúbrica.- El Secretario de Contraloría y Desarrollo Administrativo, Francisco Javier Barrio Terrazas.- Rúbrica.

## **PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA 2001-2006.**

### **ÍNDICE**

#### **POR QUÉ SE HIZO**

#### **INTRODUCCIÓN**

#### **MARCO JURÍDICO.**

Cómo se hizo y qué es el Programa Sectorial de Vivienda.

Congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con la Nueva Política Social.

#### **I. CÓMO ESTÁ EL SECTOR VIVIENDA**

##### **SITUACIÓN ACTUAL**

##### **EVOLUCIÓN DEL SECTOR.**

##### **LAS OPORTUNIDADES Y AMENAZAS PARA EL SECTOR VIVIENDA.**

- a) Economía nacional y sector de la vivienda.
- b) Contexto internacional de las políticas de vivienda.
- c) Dinámica demográfica y vivienda.
- d) Impacto de los patrones de concentración urbana y de dispersión rural sobre la demanda de vivienda.
- e) Rezago habitacional.
- f) Necesidades de vivienda.
- g) Características de la demanda de vivienda.
- h) Estimación estadística del tipo de vivienda.
- i) Las fortalezas y debilidades del proceso de producción de vivienda.
- j) Oferta de suelo e insumos para vivienda.
- k) Condiciones físicas y geográficas de la vivienda.
- l) Costos de transacción, trámites y tiempos de la construcción habitacional.
- m) Organismos públicos de vivienda.
- n) Alcances y limitaciones del financiamiento: oferta-producción habitacional-demanda.
- o) Coordinación institucional del sector.

#### **II. HACIA DÓNDE VAMOS**

##### **SECTOR VIVIENDA**

##### **VISIÓN AL AÑO 2025.**

##### **MISIÓN DEL SECTOR VIVIENDA.**

#### **III. QUÉ SE QUIERE LOGRAR.**

##### **OBJETIVOS RECTORES DEL SECTOR VIVIENDA**

#### **IV. QUÉ CAMINO SE VA A SEGUIR.**

##### **ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN**

##### ***Estrategia 1.***

##### **ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO DEL SECTOR VIVIENDA**

##### ***Líneas de acción:***

- a) Coordinar la política nacional de vivienda con la participación de los organismos públicos de vivienda, así como con los sectores social y privado.
- b) Promover una mayor eficacia operativa de los organismos públicos de vivienda y homologar sus procedimientos y normas, así como consolidar su vocación financiera.
- c) Integrar un sistema nacional de información e indicadores de vivienda.
- d) Impulsar en el ámbito nacional tanto la construcción como el mejoramiento de la vivienda.

***Estrategia 2.***

**CRECIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO PARA LA VIVIENDA .**

***Líneas de acción.***

- a) Desarrollar mecanismos que generen la movilidad habitacional con la rotación de la vivienda usada y el arrendamiento de vivienda.
- b) Impulsar el mercado primario y desarrollar el mercado secundario de hipotecas.
- c) Generar y promover esquemas de ahorro para enganche en la adquisición de vivienda.
- d) Fortalecer a los agentes financieros y desarrolladores de vivienda.
- e) Reducir la cartera vencida de los ONAVIS.

***Estrategia 3.***

**APOYO SOCIAL A LA POBLACIÓN MÁS NECESITADA PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA, EL MEJORAMIENTO HABITACIONAL RURAL Y URBANO, Y LA CONSOLIDACIÓN JURÍDICA DE SU PATRIMONIO**

***Líneas de acción:***

- a) Diseñar la política de subsidios directos, transparentes y al frente para las familias de menores ingresos, así como sus mecanismos de distribución.
- b) Diseñar e implementar programas para el mejoramiento físico de la vivienda.
- c) Instrumentar un programa de mejoramiento jurídico para consolidar la tenencia de la propiedad de la vivienda.
- d) Vivienda rural.

***Estrategia 4.***

**DESGRAVACIÓN, DESREGULACIÓN HABITACIONAL Y SU MARCO NORMATIVO**

***Líneas de acción:***

- a) Reducir los costos indirectos asociados a la producción y titulación de vivienda.
- b) Simplificar trámites y procedimientos asociados a la producción y titulación de vivienda.
- c) Aspectos crediticios.
- d) Suelo.

***Estrategia 5.***

**ABASTO DE SUELO CON APTITUD HABITACIONAL Y DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PARA VIVIENDA**

***Líneas de acción:***

- a) Promover la oferta de suelo.
- b) Desarrollo de la infraestructura y servicios para uso habitacional.
- c) Redensificación.
- d) Marco regulatorio.

***Estrategia 6.***

**DESARROLLO TECNOLÓGICO, ABASTO COMPETITIVO DE INSUMOS, NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN HABITACIONAL PARA EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN**

***Líneas de acción:***

- a) Actualizar y equiparar los reglamentos de construcción.
- b) Promover normas y procedimientos de certificación de la calidad habitacional.
- c) Incorporar tecnologías constructivas con criterios de sustentabilidad.
- d) Inducir el abasto competitivo de insumos y materiales de construcción.
- e) Cómo se alcanzarán los objetivos

**V. CÓMO SE ALCANZARÁN LOS OBJETIVOS.  
INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA SECTORIAL  
VERTIENTE.**

**CONSOLIDAR EL CRECIMIENTO DEL SECTOR VIVIENDA**

- a) Programa de Trabajo para Coordinar Nacionalmente el Fomento para la Construcción y el Mejoramiento de Vivienda.
- b) Programa de Trabajo para el Fortalecimiento Institucional.
- c) Programa de Trabajo para la Información y Medición Sectorial.
- d) Programa de Trabajo de Subsidios Directos para la Adquisición de Vivienda.
- e) Programa de Trabajo para el Mejoramiento Físico de la Vivienda.
- f) Programa de Trabajo para el Mejoramiento Jurídico de la Vivienda.

**VERTIENTE 2.**

**INCREMENTAR EL FINANCIAMIENTO DE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE VIVIENDA**

- a) Programa de Trabajo para la Movilidad Habitacional.
- b) Programa de Trabajo para Desarrollar el Mercado Hipotecario.
- c) Programa de Trabajo para el Ahorro para Vivienda.

**VERTIENTE 3.**

**DESARROLLAR LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR VIVIENDA**

- a) Programa de Trabajo para la Disminución de Costos Indirectos.
- b) Programa de Trabajo para la Simplificación de Trámites para Vivienda.
- c) Programa de Trabajo para la Competitividad en la Producción de Vivienda.

**VERTIENTE 4.**

**INCREMENTAR LA OFERTA DE SUELO CON INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PARA VIVIENDA**

- a) Programa de Trabajo para el Fomento del Abasto de Suelo con Aptitud Habitacional.
- b) Programa de Trabajo para el Desarrollo de la Infraestructura y Servicios para Uso Habitacional.

**VI. CÓMO SE MEDIRÁN LOS AVANCES.**

**A) METAS DEL SECTOR VIVIENDA**

**B) INDICADORES DE IMPACTO DEL SECTOR VIVIENDA**

**VII. APÉNDICES.**

- A) Foros de Consulta Ciudadana.
- B) Cuadros Estadísticos.
- C) Listado de Cuadros, Gráficas y Mapas.
- D) Glosario de Términos.

**ABREVIATURAS Y ACRÓNIMOS  
INSTITUCIONES Y ORGANISMOS**

<b>ABM</b>	Asociación de Banqueros de México
<b>AFORES</b>	Administradoras de Fondos para el Retiro
<b>AMSFOL</b>	Asociación Mexicana de Sociedades Financieras de Objeto Limitado
<b>ANNM</b>	Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C.
<b>BANOBRAS</b>	Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C.
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CFE</b>	Comisión Federal de Electricidad
<b>CIHAC</b>	Centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, A.C.
<b>CMIC</b>	Cámara Mexicana de la Industria de la Construcción
<b>CNA</b>	Comisión Nacional del Agua
<b>CNBV</b>	Comisión Nacional Bancaria y de Valores
<b>CONACYT</b>	Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología
<b>CONAFOVI</b>	Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda

<b>CONAPO</b>	Consejo Nacional de Población
<b>CONAVI</b>	Consejo Nacional de Vivienda
<b>CONCAMIN</b>	Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos
<b>CONCANACO</b>	Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo
<b>CORETT</b>	Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra
<b>COPARMEX</b>	Confederación Patronal de la República Mexicana
<b>DDF</b>	Departamento del Distrito Federal
<b>FCARM</b>	Federación de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana, A.C.
<b>FECIC</b>	Federación de Colegios de Ingenieros Civiles de la República Mexicana, A.C.
<b>FIFONAFE</b>	Fideicomiso Fondo Nacional de Fomento Ejidal
<b>FIVIDESU</b>	Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano
<b>FOGA</b>	Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda
<b>FOMERREY</b>	Fideicomiso Fomento Metropolitano de Monterrey
<b>FONDEN</b>	Fondo de Desastres Naturales
<b>FOHAPO</b>	Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares
<b>FOVI</b>	Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda
<b>FOVIMI- ISSFAM</b>	Fondo de la Vivienda Militar del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas
<b>FOVISSSTE</b>	Fondo de Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
<b>IMSS</b>	Instituto Mexicano del Seguro Social
<b>INDECO</b>	Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda
<b>INEGI</b>	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática
<b>INFONAVIT</b>	Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores
<b>ISSSTE</b>	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado
<b>LFC</b>	Luz y Fuerza del Centro
<b>MINURVI</b>	Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y el Urbanismo de América Latina y el Caribe
<b>ONAVIS</b>	Organismos Nacionales de Vivienda
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OREVIS</b>	Organismos Estatales de Vivienda
<b>PA</b>	Procuraduría Agraria
<b>PEMEX</b>	Petróleos Mexicanos
<b>PROFECO</b>	Procuraduría Federal del Consumidor
<b>PROVIVAC</b>	Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda, A.C.
<b>RAN</b>	Registro Agrario Nacional
<b>SAR</b>	Sistema de Ahorro para el Retiro
<b>SE</b>	Secretaría de Economía
<b>SECODAM</b>	Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo
<b>SEDESOL</b>	Secretaría de Desarrollo Social
<b>SHCP</b>	Secretaría de Hacienda y Crédito Público
<b>SOFOLES</b>	Sociedades Financieras de Objeto Limitado
<b>SRA</b>	Secretaría de la Reforma Agraria
<b>SSA</b>	Secretaría de Salud

#### CONCEPTOS Y PROGRAMAS

<b>ISAI</b>	Impuesto Sobre Adquisición de Inmuebles
<b>PIB</b>	Producto Interno Bruto
<b>PISO</b>	Programa de Incorporación de Suelo Social
<b>PND</b>	Plan Nacional de Desarrollo
<b>PROSAVI</b>	Programa Especial de Crédito y Subsidios para la Vivienda
<b>UDI</b>	Unidad de Inversión
<b>VIVAH</b>	Programa de Ahorro y Subsidios para la Vivienda Progresiva

## **POR QUÉ SE HIZO INTRODUCCIÓN MARCO JURÍDICO**

El Artículo 4 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos confiere a toda familia el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Dicho precepto establece que la Ley fijará los instrumentos y apoyos necesarios con el fin de alcanzar tal objetivo.

Como respuesta a este mandato constitucional, surge la Ley Federal de Vivienda, reglamentaria de la disposición constitucional invocada, cuya finalidad es establecer los mecanismos que permitan dar cumplimiento a esta garantía social. Una de las herramientas que esta Ley señala para alcanzar tal objetivo, consiste en la instrumentación de acciones de los sectores público, social y privado por medio del Sistema Nacional de Vivienda.

Este ordenamiento jurídico decreta la obligación de elaborar el Programa Sectorial de Vivienda como mecanismo programático de las acciones públicas en la materia, considerando las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como de los grupos privados, sociales y de los particulares interesados.

Por otra parte, nuestra Carta Magna señala, en su Artículo 26, la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional. Asimismo, prescribe la elaboración de un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

En correspondencia con estas disposiciones, y en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática, la Ley de Planeación prevé en su Artículo 23, la elaboración de los programas sectoriales, los cuales estarán sujetos a las previsiones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo y especificarán los objetivos, prioridades y políticas que regirán el desempeño del sector administrativo; contiene también, estimaciones de recursos y determinaciones sobre mecanismos y responsables de su ejecución. De este modo, el Artículo 16, fracción III de dicho ordenamiento jurídico, establece la obligación de las dependencias de la Administración Pública Federal de elaborar los programas sectoriales que les corresponden.

Asimismo, con la finalidad de que todas las acciones federales se encaminen hacia la consecución de objetivos comunes, dicha Ley prevé, en sus artículos 17 y 24, que los programas institucionales que realicen las entidades se sujeten al lo previsto en el Plan y en el programa sectorial correspondiente.

El Gobierno Federal ha dado a conocer el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en el cual se establecen los objetivos que permitirán realizar los cambios medulares que impulsará este gobierno. Cambios que, entre otras cosas, permitan abatir la pobreza y lograr una mayor igualdad social. De la misma forma, instruye la elaboración de los programas que de él deriven, como lo es el Programa Sectorial de Vivienda que aquí se presenta. Estos programas cubrirán de manera detallada la estrategia de acción del Ejecutivo Federal y los temas de prioridad nacional mencionados en el Plan, constituyéndose en los mecanismos operativos para lograr el cumplimiento cabal de los objetivos y metas planteadas para el año 2006, y señalar los procesos, programas y proyectos que serán llevados a la práctica.

En tal sentido, y de conformidad con las atribuciones encomendadas por el Artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal a la SEDESOL, así como la Ley Federal de Vivienda, será dicha dependencia la encargada de elaborar el Programa Sectorial de Vivienda, el cual deberá observar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

Con la creación de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) como órgano desconcentrado de la SEDESOL, y de conformidad con lo estipulado en el Artículo 2o. Fracciones I, V y VI del Decreto que le dio vida, es a esta Comisión a quien corresponde establecer

y proponer la política general de vivienda, de conformidad con los objetivos y prioridades que marque el Plan Nacional de Desarrollo; elaborar, dar seguimiento y evaluar el Programa Sectorial de Vivienda, así como los programas que de él deriven y proponer, en su caso, las adecuaciones correspondientes, e implementar sus directrices.

### **CÓMO SE HIZO Y QUÉ ES EL PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA**

Con base en las demandas y propuestas de campaña y ahora como compromisos de gobierno, el tema de la vivienda representa uno de los grandes retos de la presente administración, pues esta última se propone lograr que todo mexicano tenga -en función de sus posibilidades- acceso a una vivienda.

Estas demandas fueron recogidas durante los eventos a los que asistió Vicente Fox Quesada como candidato a la Presidencia de la República, estructuradas en las reuniones con expertos en la materia y fortalecidas a través de la consulta ciudadana del Plan Nacional de Desarrollo, incluyendo medios electrónicos y el correo.

Como parte de los trabajos que comprenden la Consulta Ciudadana para la formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, la ciudadanía pudo expresar sus propuestas a través de tres foros regionales en las ciudades de Aguascalientes, Hermosillo y Veracruz, en los cuales se contó con la asistencia de 672 participantes registrados, provenientes de todo el país. En esos foros se presentaron 208 ponencias escritas (un resumen de estas propuestas se encuentra en el Apéndice "A"). Asimismo, se realizó una sesión de planeación con reconocidos expertos en vivienda. A esta participación se sumó la Universidad Iberoamericana, mediante la realización de un foro donde también se recibieron 36 ponencias sobre la materia. Además, por medio del INEGI se recibieron, analizaron y sistematizaron más de 3,770 aportaciones sobre los temas de desarrollo urbano y vivienda, mismos que fueron enviados por la población interesada en colaborar en la formulación del apartado de vivienda del Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006. Todas estas aportaciones se han sumado a la visión institucional del sector y han quedado contenidas en las líneas de acción del Programa Sectorial de Vivienda para este mismo periodo.

Las ideas plurales y diversas recopiladas fueron los insumos que dieron contenido al presente Programa, el cual se inscribe en un ambicioso proyecto de Nación que propone sentar las bases necesarias para aprovechar las oportunidades que se presentarán en los próximos 25 años, a través de los cuales se habrá de construir, con el esfuerzo de todos, un nuevo país.

Como lo establecen las leyes de Planeación y Federal de Vivienda, el presente programa constituye el marco normativo de la acción habitacional y guarda un carácter obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias.

Por su carácter y enfoque, el Programa Sectorial de Vivienda es el instrumento que orienta hacia un mismo fin todas las acciones que se realicen en la materia. Asimismo, por medio de este instrumento se conjuntará la capacidad productiva y creadora de los sectores público, social y privado, como parte del esfuerzo que habremos de realizar todos los mexicanos para responder a las necesidades actuales y futuras, y para reducir las desigualdades y elevar el nivel de vida de la población.

### **CONGRUENCIA CON EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO**

La vivienda, es el lugar donde la familia consolida su patrimonio, establece mejores condiciones para su inserción en la sociedad, genera las bases para una emancipación individual y colectiva e inicia el desarrollo social sano de sus miembros. Es por ello que la vivienda es un indicador básico del bienestar de la población, constituye el cimiento del patrimonio familiar y es, al mismo tiempo, condición primordial para alcanzar niveles adicionales de desarrollo.

Al hablar de la relación existente entre el crecimiento económico y el desarrollo social, la vivienda debe considerarse como uno de sus principales elementos articuladores. Por ello, el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 ubica a la vivienda en dos de sus grandes capítulos nacionales, que corresponden a las comisiones creadas dentro de la Presidencia, en las cuales se encuentra inscrito el proceso de transformación de nuestra sociedad.

Así, la política de vivienda ha quedado delineada en el área de Desarrollo Social y Humano, como parte del objetivo rector que promueve el mejorar los niveles de educación y bienestar de los mexicanos. Mientras que, en los objetivos y estrategias del área de Crecimiento con Calidad, la vivienda aparece en los objetivos sobre solidez macroeconómica y competitividad. Con ello, se destaca a la vivienda como un factor de desarrollo social que tiene un impacto directo e inmediato en el crecimiento económico. Por ser una importante fuente generadora de empleo, por consumir casi en su totalidad insumos nacionales y por ejercer un efecto multiplicador en 37 ramas de actividad económica, la vivienda es un motor de desarrollo económico.

La carencia de vivienda genera inequidades entre los diferentes grupos sociales y el surgimiento y proliferación de asentamientos irregulares alrededor de las ciudades, provocados por la necesidad inmediata. De esos grupos de suelo barato, propiciando el crecimiento anárquico de los centros urbanos, aumentando los rezagos en infraestructura urbana y de servicios y constituyendo un peligro latente para sus ocupantes. Las dimensiones, el tipo de materiales, su ubicación geográfica, así como la disponibilidad de infraestructura básica y de servicios, son los elementos que definen su calidad.

En este sentido, las necesidades habitacionales del país han cobrado un dinamismo prácticamente equiparable al ritmo del crecimiento de nuestro proceso de urbanización, íntimamente ligado al de industrialización, lo que lo ha convertido en un reto creciente. Por ello, se han venido diseñando diversos instrumentos de política orientados a crear condiciones para su solución. En un inicio, la política definida por el Estado, fue la de adjudicarse la responsabilidad de ser el ejecutor directo de las diferentes etapas del proceso habitacional; sin embargo, a través del tiempo, esta tarea se ha modificado, con lo cual se pasó de un Estado ejecutor a uno promotor que facilita una dinámica incluyente y abierta. No obstante, el acelerado proceso de modernización de la sociedad, al no ofrecer igualdad de oportunidades no se ha visto acompañado de un incremento homogéneo en el nivel de bienestar de todos los ciudadanos.

El Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, ha sido formulado con apego a las prioridades, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Su ejecución corresponde a todos los sectores de la sociedad y a los tres órdenes de gobierno. A través de las vertientes de obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción, el Gobierno Federal asume el compromiso de sentar las bases necesarias para orientar, hacia un mismo fin, los esfuerzos de los diversos sectores de la sociedad para abatir los rezagos existentes y atender las nuevas necesidades habitacionales del país, con una visión al año 2025.

## **I. CÓMO ESTÁ EL SECTOR VIVIENDA**

### **SITUACIÓN ACTUAL**

### **EVOLUCIÓN DEL SECTOR**

La evolución de la acción habitacional y de las políticas públicas hacia el sector se ha desarrollado en el tiempo a través de cuatro distintas etapas, en las cuales la participación del gobierno, en sus tres órdenes, ha adquirido diversas modalidades. Con el fin de dimensionar la misión del gobierno y de definir la estrategia futura de la acción gubernamental, conviene revisar de manera resumida cada una de ellas.

#### **Primera etapa**

A partir de 1925, el Estado Mexicano inicia la asistencia gubernamental directa al problema habitacional, con la creación de organismos públicos como la Dirección de Pensiones Civiles;

posteriormente, en 1933, establece el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas. En 1934, faculta al DDF para construir vivienda, y en 1943, funda el Banco de Fomento a la Vivienda, mientras que el IMSS realizaba programas de vivienda en arrendamiento. Sin embargo, no obstante los esfuerzos para enfrentar el problema social de la vivienda, a este primer modelo de asistencia directa gobierno-trabajador le faltó una visión de política nacional, en el sentido de que la cobertura se limitaba a las fuerzas armadas, empleados federales, trabajadores del IMSS y del DDF.

### **Segunda etapa**

Esta concepción evoluciona, así, en los años cincuenta y sesenta, a la segunda etapa que da un paso adelante en la integración de una política nacional. De esta forma en 1954, el Estado crea instituciones públicas como el Instituto Nacional de la Vivienda, cuyas funciones incluyeron la planificación y coordinación de los diferentes órdenes de gobierno. En estos años, en parte como reflejo de las nuevas tendencias arquitectónicas, pero, sobre todo en respuesta a las crecientes necesidades de habitación urbana, comienza el desarrollo vertical de las construcciones en las ciudades, mediante la aparición de conjuntos habitacionales que inauguran "el departamento" como nuevo tipo de vivienda. Con esta modalidad, la planificación habitacional buscaba facilitar la asistencia a sectores sociales específicos.

Así, en 1963 la SHCP desarrolla el Programa Financiero de Vivienda a través del ahorro interno, y se crean tanto el FOVI como el FOGA, cuyas funciones básicas consistían en fijar los criterios crediticios a los bancos que financiaban vivienda, así como las especificaciones que deberían cumplir los programas de construcción habitacional, accesibles a la población asalariada.

### **Tercera etapa**

De los años setenta a principios de los noventa, con estas experiencias se transita a una tercera etapa orientada fundamentalmente hacia la transformación estructural, caracterizada por la aparición de instituciones especializadas en la atención de este sector. El cambio se explica por la necesidad de dimensionar y diversificar los alcances institucionales, en función de tres tendencias básicas que influían de manera importante en la gestión gubernamental: el acelerado crecimiento de la población; la movilidad del campo a la ciudad, con el consecuente desarrollo urbano desordenado; así como, las crecientes carencias económicas de amplios grupos sociales, acentuadas en los ochentas.

De este modo, en 1971, se crea el INDECO, cuya cobertura nacional busca cuantificar y satisfacer las necesidades de vivienda en cada entidad federativa. Su estructura y procedimientos operativos corresponden a un esquema en el que la intervención estatal tiene el papel preponderante y en el que la responsabilidad de impulsar la actividad habitacional recae casi exclusivamente dentro de su ámbito. Bajo este esquema, si bien se enfrentó la problemática de manera consistente, el propio impulso del desarrollo de las entidades federativas generó un desfase entre la intervención federal y las necesidades locales, de modo que los esfuerzos gubernamentales, en su conjunto, no resultaron lo suficientemente oportunos.

También, al inicio de la década de los setentas, se reforma el apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, para reconocer el derecho de la población asalariada de disponer de una vivienda, situación que desemboca, en la creación del INFONAVIT y del FOVISSSTE, en 1972.

Así, para 1981 se crea el FONHAPO, como una alternativa de financiamiento para atender las necesidades de vivienda de las familias de menores recursos económicos, que laboraban tanto en la economía formal como informal, y que no eran atendidos por otros organismos públicos; también se estableció el FOVIMI-ISSFAM, cuyo objetivo es atender a los miembros de las fuerzas armadas.

En los ochenta, con el inicio de la política de descentralización de la vida nacional, se extingue el INDECO en 1982, y se forman los OREVIS. Estas instancias, al interior de las entidades federativas, realizan funciones de cuantificación de necesidades; establecimiento de



metas de producción; promoción de programas de fomento; creación de nuevas modalidades de atención; desarrollo de nuevas alternativas de financiamiento, y organización de la demanda. Del mismo modo, en aquellos lugares donde las condiciones propias de demanda y desarrollo habitacional así lo requerían, se crearon organismos específicos para la atención de la comunidad. Tal es el caso de los fideicomisos de desarrollo urbano y vivienda tanto de las metrópolis como de los centros de población estratégicos (como son los casos de FIVIDESU y FOMERREY).

Es en esta tercera etapa, específicamente en 1983, se confiere en el artículo 4o. Constitucional, el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Con ello, el Estado, durante esta fase, mediante su abanico institucional, amplía su participación ejecutora en el sector y construye, posee y adjudica vivienda a los sectores laborales; asimismo, origina las estructuras financieras de cobertura nacional para atender el problema social de la vivienda.

A pesar de todos estos esfuerzos, esta etapa generó un modelo muy sensible a las presiones gremiales, lo que llevó a satisfacer las necesidades de vivienda de manera sectorizada, de tal manera que las características laborales y salariales, así como algunas necesidades específicas de la población determinaron la cobertura de las instituciones y dejaron sin acceso a una vivienda, o con acceso muy limitado, a un grupo importante de la población.

#### **Cuarta etapa**

En la década de los noventa, se transita a una cuarta etapa en la participación del Estado, en la cual se ajusta nuevamente su papel con respecto a la vivienda, y deja de construir y concentrar sus esfuerzos en la promoción habitacional y en su financiamiento. Con ello, en esta cuarta etapa se plantea el cambio estructural de los organismos de vivienda y una forma diferente para financiar el acceso habitacional. En 1993, los organismos de cobertura nacional como el INFONAVIT y el FOVISSSTE se reestructuran para regresar a su origen eminentemente financiero, sin perder la vocación social y para promover que el mercado habitacional se integre.

En 1995, con la crisis económica y financiera, el sistema bancario se retiró del financiamiento hipotecario. En ese año el FOVI inicia el desarrollo de nuevas entidades financieras que distribuyen crédito hipotecario desarrollándose así las SOFOLES.

Esta fase se encamina hacia la madurez de la política pública en su atención a la demanda social de la vivienda. El factor clave radica en el impulso que el Estado debe dar a los sectores social y privado para que financien y construyan vivienda. Se trata de un modelo participativo, cuyo concepto de necesidad de vivienda se plantea como una "cuestión social" de política pública. En esta cuarta etapa, se logra un crecimiento importante en el financiamiento hipotecario el cual genera, a su vez, un incremento en la construcción. Sin embargo, también conlleva limitaciones para atender el requerimiento de vivienda anual que se necesita al no existir una adecuada coordinación entre los principales factores de la producción y el financiamiento, produciéndose distorsiones en el mercado financiero que, aunadas a los efectos de la crisis económica de 1995, restringieron el desarrollo del financiamiento hipotecario privado.

En suma, se trata de cuatro etapas distintas que marcan la transición del sector habitacional y la concepción de la problemática social de la vivienda en México hasta el año 2000, cuya importancia actual radica en reconocer sus aciertos y errores, con el fin de usarlas como base y sustento para que en el presente demos inicio a una nueva etapa de mayores alcances.

Es importante que esta nueva etapa se fundamente en una estrecha coordinación institucional y en el desarrollo del financiamiento hipotecario privado, de tal manera que se dé respuesta a la demanda habitacional que se genere, tanto en número y calidad, como en su cobertura geográfica.

La finalidad del Estado es contar con la capacidad de respuesta para atender la demanda habitacional, que proviene de una población que seguirá creciendo en número, que continuará con

la tendencia a urbanizarse, que demandará un patrimonio propio y que buscará un espacio habitacional más digno, tanto urbano como rural.

## **LAS OPORTUNIDADES Y AMENAZAS PARA EL SECTOR VIVIENDA**

### **a) Economía nacional y sector de la vivienda**

La nueva política económica que impulsa la presente Administración Federal, brinda oportunidades para que el proceso de producción de vivienda asuma un papel promotor con mayor certidumbre y logre un crecimiento económico sostenido, basado en la conducción eficaz de las finanzas públicas y la participación de un sector financiero sólido y competitivo.

Estimulada por un entorno internacional de expansión de los mercados, la economía mexicana mantuvo un crecimiento económico promedio cercano al 5 por ciento anual durante la segunda mitad de la década de los noventa (cuadro 1.1). La expansión económica se apoyó en un fuerte incremento en la productividad, resultante, a su vez, del dinamismo de la inversión privada. Este incremento hizo posible una recuperación gradual de los salarios de los trabajadores, que fue compatible con un elevado crecimiento del empleo.

Así, en la medida que se fortaleció la economía del país, el sector vivienda registró los efectos positivos de la mejoría económica, lo que provocó el desarrollo institucional de los organismos públicos de vivienda y también el mejoramiento de la productividad del sector. Lo anterior actuó como contrapeso de las limitantes tanto a la inversión en la oferta de vivienda como a su demanda, resultado del bajo poder adquisitivo de la población; logrando que, finalmente, se otorgasen más de 3 millones de créditos en el periodo 1995-2000 (cuadro 1.2); siendo el 51 por ciento para adquisición de vivienda (1.54 millones) y el 49 por ciento para mejoramiento de vivienda (1.48 millones).

El control permanente de la inflación es sin duda indispensable para el desarrollo del sector vivienda. La persistencia en esta acción es clave para mejorar el poder adquisitivo de los salarios de la población y su capacidad de ahorro, y es también importante para promover tasas de interés competitivas, pues con ello se posibilita el acceso a la vivienda a un mayor número de mexicanos en condiciones financieras más asequibles a su capacidad de pago.

La inflación continúa disminuyendo. La convergencia de la inflación mexicana con la de nuestros socios comerciales brinda amplias oportunidades para impulsar la producción de vivienda, especialmente para atender las demandas de los grupos de menores ingresos de la población, ya que propicia la reducción y estabilidad de las tasas de interés y la expansión del crédito hipotecario. La experiencia de las SOFOLES, y aun de la banca, en el otorgamiento de créditos hipotecarios abre oportunidades para su mayor participación en el financiamiento del sector vivienda, en apoyo del limitado abasto crediticio de las familias de niveles medios de ingreso. Asimismo, un mayor volumen de créditos hipotecarios facilitaría la incorporación de recursos financieros del mercado de valores que complementen los recursos existentes.

Aunado a ello, un mayor nivel de ahorro interno se ha complementado por un flujo elevado y estable de recursos externos. La creciente apertura a los flujos internacionales de comercio y de inversión brinda mayores oportunidades para enfrentar factores externos de inestabilidad de manera ordenada y para transformar nuestra solidez macroeconómica en un mayor bienestar de la población.

Así, la economía mexicana adquirió una mayor fortaleza durante los últimos años. Un entorno macroeconómico de más certidumbre genera el ambiente propicio para un crecimiento sólido. Su impacto microeconómico, sin embargo, se refleja en la perspectiva familiar de empleo y salario, requiere aún de ser consolidado.

En este contexto, el sector habitacional juega un papel importante, para lo que debe lograr un mayor flujo de recursos financieros para apoyar a la adquisición de vivienda en dos vertientes:

la crediticia, donde se ofrezcan oportunidades para que las familias con capacidad de crédito puedan acceder a recursos hipotecarios más amplios y competitivos para el financiamiento de vivienda; y la de apoyo gubernamental a los sectores de la población de menores ingresos, quienes no son sujetos de créditos. Así, el sector requiere de recursos presupuestales gubernamentales que, en un esquema federalista de corresponsabilidad, apoye a las familias más vulnerables.

La posición actual de las finanzas públicas continúa estructuralmente frágil lo que limita un crecimiento más dinámico. Si bien el déficit financiero del sector público mejoró moderadamente durante los últimos años, un adecuado reconocimiento de los pasivos contingentes gubernamentales revela un déficit superior, situación que afecta la sustentabilidad de la estructura fiscal. Adicionalmente, la dependencia de los ingresos federales de los recursos petroleros todavía representa una de las principales amenazas para el desempeño económico a mediano plazo. Relacionado con lo anterior, la productividad tributaria del sistema resulta insuficiente frente a los requerimientos de financiamiento que nos exige el desarrollo, incluidos los recursos necesarios para atender las necesidades de vivienda. Aunado a los factores mencionados, la economía nacional presenta rasgos de debilidad como resultado de la desaceleración económica de nuestro principal socio comercial y de la incertidumbre generada por los eventos internacionales recientes.

Por ello, las oportunidades en el sector de la vivienda dejarían de aprovecharse si no se llevara a cabo una reforma del marco impositivo y presupuestal que conduzca a la ampliación y diversificación de los ingresos del sector público y que aumente el financiamiento por medio de recursos tributarios para reducir así su volatilidad. Se debe fomentar una mezcla tributaria más conducente al crecimiento y al ahorro, con una estructura capaz de eliminar distorsiones, de cerrar la brecha de inequidad y que permita un crecimiento incluyente que dé oportunidades a todos.

Fortalecer las finanzas públicas ayuda también a confrontar una importante debilidad del sector habitacional, el abasto de vivienda para los grupos más vulnerables de la población. Una mayor disposición de recursos fiscales posibilitará, sin duda, la instrumentación de programas de subsidios directos impulsados por el Gobierno Federal para atender las necesidades habitacionales de los estratos de población de menores ingresos.

La nueva dinámica del país también ofrece oportunidades en la reforma del sistema financiero para el fomento del ahorro, particularmente el de largo plazo y el popular. En este sentido, privilegiando el ahorro para la obtención de un crédito o de un subsidio, los organismos públicos de vivienda deben aprovechar la promoción de la cultura del ahorro que permita a la población demandante, la integración del enganche para la adquisición de una vivienda.

El esfuerzo de transformar los procedimientos de asignación y aplicación del gasto público y de elevar los criterios de transparencia y eficiencia en los mecanismos presupuestales, con el fin de alcanzar una mayor eficacia y equidad en la utilización de los recursos públicos representa una oportunidad para que el sector vivienda enfatice los cambios estructurales y reduzca la cartera vencida de los organismos públicos de vivienda. Ello permitirá recuperar más recursos, ampliar y mejorar la participación de los agentes involucrados y, consecuentemente, fomentar el papel económico y social del sector.

La promoción de un crecimiento con calidad de la economía también reconoce que la producción de vivienda es un motor del desarrollo, toda vez que plantea un crecimiento sostenido y dinámico que admite crear empleos para quienes se incorporen al mercado de trabajo en los próximos años; que promueve la igualdad de oportunidades laborales entre regiones, y que coadyuva en la generación de recursos fiscales para la compra de materiales y productos locales.

La política económica debe responder a las necesidades de un mundo global, de una población joven y de una sociedad marcada por profundos contrastes. Se requiere la generación de un ambiente de competencia, donde el Estado canalice la acción pública para crear las condiciones necesarias que permitan al sector privado aprovechar su energía y su capital para

alcanzar altos índices de productividad y competitividad, pero que, al mismo tiempo, reconozca la necesidad de una acción pública decidida para promover la equidad entre las regiones, las familias y los individuos.

La incorporación de más mexicanos al mercado laboral ampliará las posibilidades de fortalecer la demanda de vivienda e incrementará las necesidades de crédito hipotecario, razón por la cual los organismos públicos de vivienda y las instituciones financieras tendrán el reto de ampliar paralelamente su cobertura de atención, al ritmo de la incorporación de la población al mercado de trabajo.

**b) Contexto internacional de las políticas de vivienda**

Se vive un proceso acelerado de urbanización en el mundo, cuya tendencia de acuerdo con la ONU llevará, para el año 2005, a más de la mitad de la población mundial a vivir en ciudades. En América Latina, la distribución espacial de la población es del 75 por ciento en las ciudades y del 25 por ciento en el campo.

Estamos a un paso de vivir en un mundo de ciudades con una población mundial que se estima en poco más de 6 mil millones de habitantes, de los cuales, alrededor de mil 300 millones viven en condiciones de pobreza extrema. Llama la atención que en muchos de los casos la mayor parte de la pobreza se localiza en las ciudades, más que en el campo. Esto lleva a reflexionar sobre el tema de las ciudades pues estos espacios serán donde, seguramente, se presentarán los mayores retos y las presiones más significativas para proveer de servicios básicos y de vivienda a grandes conglomerados de población.

A medida que avanza el fenómeno de la globalización de la economía mundial, las metrópolis que encabezan los principales espacios económicos, como Londres, Frankfurt, Nueva York, París, entre otras, tienden a constituirse como “ciudades globales”, cuyas nuevas formas de organización social, política, económica y financiera, se rigen por las relaciones internacionales.

De acuerdo con el Reporte 2001 “El Estado de las Ciudades del Mundo”, publicado por la ONU, el inventario mundial de vivienda urbana oscila entre 700 y 720 millones de unidades de todos tipos. En el caso específico de México, de acuerdo con el Censo General de Población y Vivienda 2000, la cifra es del orden de poco más de 13 millones 911 mil viviendas urbanas. Esto representa casi el 2 por ciento del inventario habitacional urbano del mundo. Es de señalar que México cuenta con 14.1 millones de hogares urbanos.

Debemos estar conscientes de que tanto el fenómeno de la globalización como la acelerada urbanización en el mundo ofrecen amenazas y oportunidades para mejorar las condiciones y la calidad de vida de los asentamientos humanos.

Afortunadamente, en el mundo existe una verdadera conciencia y preocupación colectiva sobre estos temas; prueba de ello, es el reconocimiento internacional del derecho a la vivienda contenido en el artículo 25 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, expedida por la ONU. Así, desde entonces, se han llevado a cabo encuentros de alcance internacional y regional relacionados con el tema de la vivienda.

En esta perspectiva, en junio de 1996 se celebró la Cumbre Mundial de Ciudades, en Estambul, Turquía, con la participación de México, bajo el título de Segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), cuyos temas centrales fueron “Vivienda adecuada para todos” y “Desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo proceso de urbanización.

De aquí surgieron dos importantes aportaciones que cuentan con el reconocimiento y el consenso de la comunidad internacional y que enriquecen a las naciones:

- ❖ La Declaración de Estambul sobre Asentamientos Humanos: este documento reconoce que la globalización de la economía mundial presenta oportunidades y retos para el

proceso de desarrollo y plantea expandir la oferta de vivienda a costo adecuado, así como el acceso a una vivienda segura, entre otros aspectos relevantes.

- ❖ El Programa Hábitat: destaca la importancia de las acciones de coordinación y participación pública, social y privada, la protección al ambiente y el fomento a la participación social en la planeación y la gestión pública; el fomento de tecnologías y de los servicios de financiamiento a la vivienda. También subraya la necesidad de contar con oferta de vivienda accesible y el impulso del mejoramiento y rehabilitación del parque habitacional, bajo los criterios del desarrollo sostenido.

En junio de 2001 se realizó un periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas en la ciudad de Nueva York, denominado Estambul+5, a fin de efectuar un examen y evaluación general en la aplicación y avances del Programa Hábitat. En el marco de este evento, México y. Los países de América Latina efectuaron propuestas de recomendaciones complementarias para el Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos, con la finalidad de actualizarlo para mejorar las condiciones de la calidad de vida y funcionalidad de los asentamientos humanos en la región.

Por otra parte, regionalmente, en América Latina, el tema de la vivienda ha merecido una especial atención debido a los esfuerzos realizados por entidades como MINURVI y el Foro Iberoamericano de Ministros y Autoridades Máximas del Sector de Desarrollo Urbano y Vivienda; reuniones que se realizan de manera simultánea en el marco de las Cumbres Iberoamericanas de Jefes de Estado y de Gobierno.

Estos encuentros han enfocando el debate y propuestas de la región en torno a tres ejes temáticos principales:

### **Participación comunitaria. Vulnerabilidad frente a desastres naturales. Ordenación del territorio.**

Especialmente, la prevención y mitigación de los desastres naturales ha adquirido especial relevancia, dado que sus efectos devastadores, en la actualidad, parecen ser una de las principales causas de destrucción, pobreza y muerte en muchas partes de la región y el mundo. Son un signo distintivo de esta época y en muchos casos, producen atrasos en el desarrollo de un país por varios años, con los riesgos que ello implica.

De acuerdo con proyecciones de la CEPAL, tomando como base 19 censos nacionales de la región, se estima que para el año 2020, habitarán 663 millones 500 mil personas en cerca de 164 millones de hogares. Esto indica que dentro de veinte años la región enfrentará un reto mayor, ya que para entonces se deberán de haber construido poco más de 70 millones de viviendas; es decir, un monto equivalente a cerca del 75 por ciento de las aproximadamente 93 millones de viviendas particulares que existían a principios de los años noventa. En México, nuestra propia tendencia indica que tendremos que duplicar el parque habitacional hacia el 2025.

Por otra parte, según esta agencia de la ONU, la gran mayoría de los países de la región no logra siquiera construir suficientes viviendas para los hogares que se constituyen anualmente, por lo que sus carencias siguen aumentando de año en año (cuadro 1.3).

### **Cuadro 1.3**

De acuerdo con los censos de los años 90 de los países de la región, a pesar de los progresos en el mejoramiento y en la extensión en la cobertura de la infraestructura básica, el 30 por ciento de las viviendas no tenía acceso a agua potable, el 56 por ciento carecía de cobertura del saneamiento básico y el 25 por ciento no tenía acceso a la electricidad.

En el caso de México, para 1990 el 19.8 por ciento de las viviendas carecía de agua potable; el 34.6 por ciento no tenía acceso al drenaje, y el 12.5 por ciento, no contaba con electricidad. Afortunadamente en los últimos 10 años, México avanzó aún más en esta materia

A raíz de los desafíos que emanan de su panorama habitacional y de las discusiones llevadas a cabo en los distintos foros mundiales en la década de los noventa, las políticas de vivienda de los diferentes países. De la región, han experimentado ajustes importantes (cuadro 1.4).

En general, nuestra región demanda intervenciones habitacionales en el ámbito urbano y rural de una mayor complementariedad con otros programas de tipo social, económico o ambiental y que, a su vez, favorezcan la participación de las autoridades locales en el campo de la vivienda ocupado sólo por instituciones sectoriales especializadas.

Hasta hace unos años, la gran mayoría de los países de la región operaba de forma centralizada, a través de entidades nacionales de rango ministerial o instituciones especializadas, ya sea en el área de financiamiento o de construcción. Sólo en algunos países las políticas de vivienda otorgaban un espacio para los niveles subnacional y local (cuadro 1.4). Hoy existe una mayor apertura hacia la descentralización, de modo que los estados y los municipios pueden participar en la formulación y el manejo de programas de vivienda. A su vez, las autoridades locales han manifestado vivamente su interés por participar en el campo de la vivienda.

En varios países, el financiamiento habitacional que antes operaba en forma separada del resto del sistema financiero, evolucionó hacia sistemas abiertos, para la participación de la inversión privada. Además, se perfeccionaron nuevos instrumentos financieros y normativos para aumentar la eficiencia y eficacia de los programas de vivienda social. Los subsidios orientados a la oferta, que predominaban hasta los años ochenta, tales como exenciones tributarias o créditos preferenciales para la producción de vivienda, han sido reemplazados por subsidios directos al frente, a la demanda, que se estiman más adecuados para una provisión socialmente justa, objetiva y transparente del apoyo gubernamental al alojamiento. Asimismo, según la CEPAL, la experiencia señala que estos subsidios permiten manejar mejor el presupuesto sectorial y crear una oferta habitacional diversificada, en lugar de los rígidos segmentos de vivienda “privada” y “pública” que prevaleció hasta los años ochenta.

En un esfuerzo por diversificar las alternativas de acceso a la vivienda, según la situación y evolución del ingreso de los diferentes tipos de hogares en la región, se busca lograr una mayor participación de los mismos en el financiamiento de su vivienda. Esquemas de cofinanciamiento, incentivos al ahorro para la vivienda y al pronto pago de las deudas hipotecarias que se han contraído, se aplican en forma gradual a los grupos sociales conforme se mejora su nivel de ingresos y pueden contribuir al pago de su vivienda.

Si bien en América Latina y el Caribe, dos de cada tres viviendas están ocupadas en régimen de propiedad, los promedios nacionales no reflejan la realidad de los estratos más pobres, los cuales registran una mayor proporción de tenencia irregular. Por ello, es positivo que los países estén instrumentando políticas de regularización de la tenencia de vivienda precaria en sectores rurales y urbanos, para favorecer así su inserción en el proceso del desarrollo al garantizar su patrimonio.

La experiencia internacional, y en especial la de América Latina, es vasta y rica. Consideramos importante aplicar al caso de México, este cúmulo de experiencia regional en materia de vivienda.

### **c) Dinámica demográfica y vivienda**

La población mexicana atraviesa por un rápido proceso de transición demográfica. El descenso de la fecundidad, el aumento de la esperanza de vida y la disminución de la tasa de crecimiento son expresiones de este profundo proceso de cambio. La dinámica demográfica de México se desaceleró gradualmente desde mediados de la década de los sesenta, al pasar de una

tasa de crecimiento de 3.5 a 1.4 por ciento anual durante el presente año. A pesar de ello, la población mexicana ha seguido aumentando significativamente en números absolutos. Tan sólo entre 1980 y 2000 creció de 66.8 a 97.4 millones de habitantes, lo que representó un incremento de 30.6 millones de personas en ese periodo. De este considerable incremento de la población mexicana, se tiene que la población residente en las entidades federativas con grado de muy bajo, bajo y medio de marginación, aumentó alrededor de 21.9 millones de personas, mientras que aquella establecida en los estados con grado alto y muy alto de marginación se incrementó en 8.7 millones (mapa 1.1).

Más recientemente, la tasa de crecimiento de la población mexicana disminuyó de 2.1 por ciento anual durante el primer quinquenio de los noventa a 1.6 por ciento anual en el segundo lustro de esa década, lo que implicó un aumento de alrededor de 16.2 millones de habitantes durante el periodo 1990-2000. Se reconoce que esta dinámica poblacional se refleja en mayores necesidades habitacionales, servicios básicos --agua potable, drenaje y energía eléctrica-- y espacios adecuados donde las familias puedan establecer su hogar y su residencia.

En adición a los cambios en el tamaño y la dinámica demográfica de la población mexicana, también se han producido importantes transformaciones en su estructura por edad, lo cual ha implicado un gradual estrechamiento de la base de la pirámide de población y el desplazamiento de generaciones numerosas hacia las edades centrales lo que incide sobre la recomposición de un gran número de demandas y necesidades sociales. Ello se refleja, por ejemplo, en el incremento, tanto en términos absolutos como relativos, de la población residente del país que se encuentra en edad de demandar una vivienda (principalmente de 20 a 59 años). La población de este amplio grupo de edades, que representaba 39.8 por ciento de la población total en 1980, se incrementó a 47.1 por ciento en 2000, es decir, alrededor de 45.9 millones de personas (gráficas 1.1 y 1.2).

La presión por vivienda se origina principalmente en la formación de nuevos hogares asociados con el matrimonio y la unión consensual, así como en la división de los hogares que se deriva de la ruptura de las uniones. La información disponible indica que en promedio las parejas forman un hogar independiente a los 25 años (los hombres a los 27 años y las mujeres a los 23 años), que es ligeramente inferior a la edad media de la población mexicana (27 años). Se prevé que esta edad promedio continuará aumentando en los próximos años a medida que se eleven los niveles educativos de la población y se amplíen las capacidades, libertades y oportunidades de las personas.

La magnitud y composición de la demanda futura de la vivienda está condicionada en buena medida por el curso que siga la transición demográfica en México.

En cuanto a la fecundidad, resulta alentador constatar que la tasa global continúa disminuyendo en el país, al pasar de 2.9 hijos promedio por mujer en 1994 a 2.4 en el 2000. Se prevé que para el año 2025 la fecundidad podría ubicarse en un nivel de alrededor de 1.7 hijos promedio por mujer. No obstante esta disminución de la fecundidad, el efecto de la inercia demográfica, resultado del alto crecimiento demográfico del pasado, todavía es considerable, lo que seguirá propiciando el aumento continuo de la población en edad de demandar vivienda.

La esperanza de vida se elevó de 62 años en 1970 a cerca de 75 años en la actualidad y se prevé que aumente a 81 años en 2025. La disminución de la mortalidad origina un progresivo aumento de la sobrevivencia, reflejada en la pirámide de la población por un número cada vez mayor de personas que llegan con vida a edades adultas y avanzadas. De acuerdo con la información disponible, el peso relativo de la población de 65 años y más respecto a la población total se elevó de 3.7 por ciento en 1970 a casi 5.0 por ciento en 2000 y se prevé que hacia el año 2025 este grupo representará más de 10.5 por ciento de la población total. El gradual envejecimiento de la población dará lugar a profundos cambios en los arreglos residenciales y domésticos e incidirá en la demanda de vivienda con un perfil acorde con las necesidades de los adultos mayores (gráficas 1.1, 1.2, y Anexo B).

### **Gráficas 1.1 y 1.2**

El número de miembros por hogar disminuyó en los últimos 20 años, al reducirse el número de hijos por familia y elevarse la proporción de hogares unipersonales o los formados por parejas sin hijos. Se estima que el tamaño de los hogares disminuyó de 4.9 a 4.4 personas entre 1980 y 2000, y se prevé que esta tendencia continuará en los próximos años, hasta alcanzar poco menos de 3.0 personas por hogar en 2025.

En el corto y mediano plazos, que corresponden al horizonte de previsión de este Programa Sectorial de Vivienda, es de esperarse que continúe creciendo la proporción de la población en edad de formar un hogar, y, por consiguiente, de requerir vivienda. De acuerdo con las proyecciones de CONAPO, el grupo de 20 a 59 años incrementará su peso relativo a 52.4 por ciento de la población total en 2006 y a 57.4 por ciento en 2025, lo que implicará que 56.1 y 71.8 millones formen parte de este amplio grupo de edad en 2006 y 2025, respectivamente (gráficas 1.1 y 1.2). En los próximos seis años, la demanda habitacional más numerosa provendrá principalmente de las generaciones nacidas en la década de los setenta y parte de los ochenta, periodo en el cual el incremento demográfico en términos absolutos siguió siendo considerable, pese a la disminución de la tasa de crecimiento.

Las tendencias enunciadas determinan que la presión generada por la demanda de nuevos hogares seguirá siendo elevada. En cambio, es razonable estimar que en un futuro se atenúen los requerimientos de superficie edificada y el número de cuartos por vivienda, como resultado de la disminución prevista en el tamaño de los hogares.

#### **d) Impacto de los patrones de concentración urbana y de dispersión rural sobre la demanda de vivienda**

Un importante rasgo de la distribución de la población en el territorio nacional es la coexistencia de un perfil de concentración urbana creciente y otro de enorme dispersión demográfica en miles de pequeñas localidades. Ello representa un formidable desafío, al tiempo que abre una oportunidad para diseñar e instrumentar una estrategia de ordenación del territorio apoyada en la atención de los requerimientos de vivienda.

La dispersión de la población rural en el país se manifiesta agudamente en el crecimiento del número de localidades. En 1980, el 33.8 por ciento de la población radicaba en 123 mil asentamientos de menos de 2,500 habitantes; veinte años más tarde, en el año 2000, el peso relativo de la población residente en localidades rurales disminuyó a cerca de 25.4 por ciento, aunque el número de localidades creció a más de 196 mil.

En el otro extremo, el proceso de concentración urbana se refleja en el hecho de que en 1980 cerca de 40.9 por ciento de la población habitaba en 71 localidades con más de 100 mil personas, mientras que en el año 2000 el peso relativo de la población residente en localidades de ese tamaño se incrementó a 47.4 por ciento y el número de localidades a 114. De estos totales, 21.3 por ciento de la población se ubica en 84 localidades intermedias (entre 100 y 500 mil habitantes) y 26.4 por ciento se encuentra establecida en 30 localidades mayores de 500 mil habitantes.

El resto de la población mexicana, es decir, el 27.2 por ciento, radica en 2,899 asentamientos localizados a lo largo y ancho del territorio nacional de entre 2,500 y menos de 100 mil habitantes. De éstos, 2,500 localidades tienen entre 2,500 y menos de 15 mil habitantes, donde reside cerca de 13.6 por ciento de la población nacional, en tanto que una proporción similar vive en 399 localidades de entre 15 mil y menos de 100 mil habitantes. Estos datos dan cuenta de un intenso proceso de urbanización en el país. Las entidades más urbanizadas son Baja California, Distrito Federal y Nuevo León, donde más de 91 por ciento de su población reside en localidades urbanas. En contraste, Chiapas, Hidalgo y Oaxaca presentan un predominio de asentamientos rurales.



Estas dinámicas generan oportunidades y dan lugar a retos diversos para el desarrollo del sector. Mientras que las viviendas ubicadas en localidades rurales dispersas tienen problemas de acceso y de suministro de servicios como agua y electricidad --por los altos costos que implica llevarlos a zonas aisladas a menudo en áreas montañosas o de riesgo que comprometen la seguridad de sus habitantes--, la marcada concentración urbana conlleva problemas de disponibilidad de suelo con aptitud habitacional para la construcción de vivienda. Este hecho genera fuertes presiones para generar oferta de vivienda accesible para los grupos de menores ingresos, especialmente en las grandes zonas urbanas, al encarecerse el terreno y al promoverse mayores densidades en las unidades habitacionales.

La población de las urbes con más de 100 mil habitantes requerirá dos viviendas nuevas por cada vivienda necesaria en los poblados con menos de 2 mil 500 habitantes. De persistir en atender las necesidades habitacionales con esta dinámica, los patrones de distribución de la población rural y urbana se reflejarán de manera proporcional tanto en la adquisición de viviendas nuevas, como en su ampliación y reparación.

**e) Rezago habitacional**

En dos décadas, el rezago total de vivienda muestra una tendencia favorable que presenta una disminución en su proporción con el inventario habitacional. En la década de los ochenta fue poco más de 4 millones 678 mil unidades, 39 por ciento del inventario habitacional; diez años después, en los noventa disminuyó ligeramente a poco más de 4 millones 667 mil acciones, el 29 por ciento del parque habitacional; y para el año 2000 se calculó en casi 4 millones 291 mil acciones, el 20 por ciento del inventario total (mapa 1.2).

Al precisar en qué consiste el rezago habitacional se deben tomar en cuenta tanto el déficit de vivienda nueva, como los requerimientos de mejoramiento habitacional derivado de tres aspectos: la que necesita sustituirse; la que requiere ampliarse; y la que necesita repararse para cumplir su función básica social de integración y protección familiar, así como la económica de generar patrimonio. Así, respecto al déficit de vivienda, en el 2000, se estima que 756 mil hogares en todo el país no tienen una casa independiente donde habitar, por lo que cada uno de esos hogares, actualmente hacinados, requiere de una vivienda nueva. Adicionalmente, 1 millón 55 mil casas existentes necesitan ser sustituidas, debido a que han llegado al término de su vida útil, y resulta más caro repararlas que edificar un número semejante de viviendas nuevas.

La debilidad básica del rezago habitacional se encuentra en los 2 millones 42 mil viviendas que, en todo el país, requieren rehabilitación y/o ampliación, y en las 438 mil casas que deben repararse para evitar que su deterioro las convierta en habitación inadecuada. Para ampliar y reparar esas viviendas se requieren programas de mejoramiento habitacional que no implican edificar viviendas nuevas, sino solamente adecuarlas.

En suma, el rezago de 4 millones 291 mil acciones se divide en 1 millón 811 mil unidades nuevas, y en 2 millones 480 mil unidades que requieren rehabilitarse, mantenerse o ampliarse.

**f) Necesidades de vivienda.**

El análisis cuantitativo sobre la magnitud de la problemática habitacional utilizado para estimar el rezago debe complementarse con el cálculo de las necesidades de vivienda que se generarán como producto del incremento demográfico que se refleja en la formación de hogares y del deterioro natural que año con año presenta el inventario de vivienda.

Las necesidades de vivienda expresan la cantidad de habitaciones requeridas que cumplen al menos, con los preceptos mínimos para que todos los habitantes del país alcancen este bienestar esencial. Este concepto debe diferenciarse del de demanda, el cual corresponde a la cantidad de vivienda que la población puede comprar o rentar a un precio o alquiler determinado. De acuerdo con esta orientación, la política habitacional requiere atender el arribo de aquellos jóvenes en edad de formar un hogar independiente, así como evitar que el inventario habitacional se continúe deteriorando.

En el marco de la demografía actual, de mantenerse las tendencias, se estima que para el año 2010 habrá en el país alrededor de 30 millones de hogares, lo que se reflejará en una demanda anual promedio de 731 mil 584 unidades nuevas para cubrir las necesidades de crecimiento (mapa 1.3).

Del mismo modo, si consideramos el año 2030, se estima que habrá 128.9 millones de mexicanos en 45 millones de hogares. Por lo que el incremento habitacional en 30 años deberá ser de 23 millones de unidades. Lo anterior representa la necesidad de edificar a partir de ahora, un promedio de 766 mil viviendas anuales.

Con base en estas cifras, el Gobierno Federal se ha propuesto la meta de alcanzar un ritmo de financiamiento y construcción de vivienda de 750 mil unidades en el año 2006, cifra que deberá sostenerse al menos en ese nivel, a partir de ese año.

Asimismo, para atender la necesidad de vivienda que evite el deterioro del inventario habitacional, se requiere dar mantenimiento a las viviendas que actualmente están catalogadas como adecuadas y como regulares, para evitar que pasen a formar parte del rezago habitacional y que con ello éste se incremente. De acuerdo con los cálculos, se estima que para los próximos 10 años se requiere un promedio anual de 398 mil 162 acciones de mejoramiento.

En concreto, la demanda de vivienda para albergar a los nuevos hogares se suma a la necesidad de minimizar el deterioro natural de carácter cualitativo que ocurre en el inventario habitacional existente. Así, el promedio anual de requerimientos habitacionales por vivienda nueva (731,584) y de mejoramiento (398,162) es del orden de 1 millón 129 mil 746 acciones. Éstos serán factores que repercutirán en la estructura y en los volúmenes de materiales y componentes para la construcción, así como en las necesidades de suministro de servicios públicos incluyendo agua, electricidad y drenaje durante la vida útil de esas mismas viviendas.

#### **g) Características de la demanda de vivienda**

La adecuada planeación del desarrollo del sector requiere cuantificar no sólo el número de viviendas que el país necesita, sino las características de estas viviendas.

Con el propósito de vincular las necesidades de vivienda con los recursos de los habitantes, para determinar el tipo de demanda habitacional que se tendrá en los próximos años, se establece un análisis estadístico que relaciona a las necesidades de vivienda con la distribución nacional de la población ocupada y de los hogares por su nivel de ingreso.

En este análisis se utiliza como referencia de la población ocupada la información de los resultados definitivos del XII Censo. Para los hogares, se utiliza la misma información censal, pero ajustada con los resultados de la Encuesta Nacional de Ingreso Gasto de los Hogares 2000 (ENIGH), con el propósito de evitar la desviación o sesgo en el ingreso de los hogares que se produce a partir de la sobreestimación en los primeros estratos y de la subestimación en los últimos, principalmente, por la marcada tendencia que se observa en el “no recibe ingresos” derivado del enfoque que tiene la batería de preguntas censales.

Los datos sobre población ocupada no se trabajaron de manera similar, por no disponer de información de la Encuesta Nacional de Empleo (ENE) para el año de referencia. No obstante, se pueden utilizar las cifras de necesidades de vivienda de este Programa Sectorial para estudios posteriores, en el momento que se publique la ENE para el periodo comprendido y afinar el análisis que aquí se presenta.

Bajo este contexto, se tiene que la tendencia observada en la estructura ocupacional muestra un redimensionamiento de las actividades económicas en forma paralela al proceso de urbanización e industrialización del país y de un cambio en la distribución del ingreso por efecto de la movilidad ocupacional.

Si se analiza la población ocupada en el año 2000, se observa que 8.4 por ciento no recibía ingreso y un 60.2 por ciento adicional tenía ingresos menores a los 3 salarios mínimos (cuadro 1.5).

Comparado con la estructura de ingresos que presentaba la población ocupada hace una década – donde 7.2 por ciento no recibían ingresos y 71.1 por ciento tenían ingresos inferiores a 3 salarios mínimos– se observa que la población que no recibe ingresos creció de 1.7 millones en 1990 a 2.8 millones en el año 2000 y la que recibe menos de 3 salarios mínimos se incrementó de 16.6 millones a 20.3 millones de personas en el mismo periodo. Ello significa, que no obstante que se registró un decremento relativo de casi 10 puntos porcentuales de los estratos de la población más necesitada, aquella que no tiene ningún ingreso y la que percibe menos de 3 salarios mínimos crecieron en términos absolutos 4.8 millones.

Lo anterior, permite establecer que a pesar de que se da un proceso de movilidad ocupacional y salarial importante en el país, casi un 70 por ciento de la población ocupada se mantiene con ingresos menores a 3 salarios mínimos (23 millones 152 mil 506) y continúa sin tener el suficiente poder adquisitivo para acceder a una vivienda en el mercado habitacional con sus propios medios, o a través de crédito bancario, ya que difícilmente se le considera sujeto de crédito hipotecario. Asimismo, este grupo, que representa el 68.6 por ciento de la población ocupada, estadísticamente, constituye el segmento de mayor demanda de vivienda.

Si se aplica la distribución del ingreso de la población ocupada, se estima que del promedio de 731 mil 584 unidades de oferta habitacional que México requiere producir anualmente para satisfacer las necesidades de vivienda nueva, cerca de 500 mil unidades (68.6 por ciento) se destinarían a satisfacer la demanda del segmento de población con ingresos menores a 3 salarios mínimos. Mientras que el 82.7 por ciento de la producción habitacional debe dirigirse a los estratos de población con ingresos menores a 5 salarios mínimos.

Por otra parte, si analizamos la distribución de los hogares por nivel de ingreso, el 7.9 por ciento recibe ingresos menores a 1 salario mínimo y un 33.0 por ciento adicional reciben menos de 3 salarios mínimos (cuadro 1.6). Si efectuamos el mismo cálculo, para la demanda de 731 mil 584 unidades, utilizando la distribución de ingreso por hogares, resulta que aquellos con ingresos menores a 5 salarios mínimos demandarían el 63.3 por ciento de la vivienda nueva construida anualmente.

Un importante reto del sector consiste entonces, en atender la necesidad de la población, ya sea ocupada u hogares, que obtiene ingresos no mayores a los 5 salarios mínimos, pues este grupo difícilmente puede contratar un crédito hipotecario sin apoyo gubernamental. Especial atención requiere más de la mitad de la población ocupada (17 millones 200 mil personas o el 51 por ciento) que gana, hasta 2 salarios mínimos, la cual requiere del subsidio gubernamental para que, sumando su ahorro para el enganche, estas personas puedan adquirir una vivienda. Si se aplica la distribución de ingresos por hogares, las necesidades de estos mismos segmentos se atenúan ya que un 25.3 por ciento de los hogares recibe menos de 2 salarios mínimos, un 40.9 por ciento menos de 3 salarios mínimos y un 63.3 por ciento menos de 5 salarios mínimos.

#### **h) Estimación estadística del tipo de vivienda**

La vivienda de interés social y la popular incluyen una amplia gama de productos destinados a satisfacer las necesidades de la población con ingresos de hasta 15 salarios mínimos. A fin de homogeneizar la definición del tipo de vivienda producida en el país, el presente Programa propone las siguientes 5 categorías de tipo de vivienda: básica, social, económica, media, media alta y residencial.

Para cuantificar estadísticamente el tipo de vivienda requerida y evitar el sesgo que da el concepto de ingreso “no especificado” que se incluye en los datos censales, tanto para la población ocupada como para la de hogares, este rubro (5.4 por ciento en población ocupada y 0.2 por ciento en hogares) se distribuye proporcionalmente entre los otros tipos de ingresos.

De esta manera se concluye que, estadísticamente, con base en la distribución de ingreso por población ocupada, la demanda anual de vivienda requiere un 72.5 por ciento de viviendas tipo básica para quienes ganan hasta 3 salarios mínimos y un 14.9 por ciento de viviendas de tipo social para la población con ingresos entre 3 y menos de 5 salarios mínimos (cuadro 1.7). De la misma forma, la producción del tipo de vivienda económica, para la población ocupada con ingresos de 5 a 10 salarios mínimos, requiere orientar el 8.5 por ciento de la oferta habitacional; y la población ocupada con ingresos mayores a 10 salarios mínimos demanda el 4.1 por ciento hacia aquellas viviendas de tipo medio, media alta y residencial (cuadro 1.7).

Por otra parte, según el enfoque de nivel de ingreso por hogares, las necesidades cambian a 40.9 por ciento para vivienda básica de hasta 30 metros cuadrados, 22.5 por ciento vivienda social de hasta 45 metros cuadrados, 22.2 por ciento de vivienda económica y 14.4 de vivienda media, alta y residencial (cuadro 1.8).

Si aplicamos la distribución de ingreso por población ocupada y consideramos el promedio anual de necesidades de vivienda de 731 mil 584 viviendas nuevas, y 398 mil 162 mejoramientos, podemos estimar que aquella población ocupada que gana hasta 3 salarios mínimos requerirá al año 531 mil 63 viviendas nuevas y 289 mil 29 mejoramientos al inventario existente (cuadro 1.9); es decir, ello representa, casi tres cuartas partes de toda la necesidad de vivienda anual del país. Considerando el nivel de ingresos, estos requerimientos pueden cubrirse con vivienda del tipo básica. Con este mismo enfoque de población ocupada, las viviendas tipo media, media alta y residencial, que atienden a la población con ingresos mayores a 10 salarios mínimos, serán sólo del orden de las 29 mil 759 viviendas nuevas y 16 mil 196 mejoramientos.

Por otra parte, si utilizamos la distribución de ingreso por hogares, la necesidad de vivienda básica disminuye considerablemente, siendo de 299 mil 392 viviendas nuevas; mientras que el mercado para la vivienda económica se vuelve más dinámico, al superar las 162 mil viviendas nuevas y más de 88 mil mejoramientos (cuadro 1.10).

Adicionalmente, y también con fines analíticos, según la perspectiva de los sectores productivos, se observa que la población ocupada en el sector terciario de la economía del país (18 millones 552 mil personas) requerirá anualmente, durante los próximos diez años, poco más de la mitad de toda la necesidad habitacional, 402 mil 383 viviendas nuevas y 218 mil 996 mejoramientos (cuadro 1.11); el sector agrícola requerirá sólo una de cada seis viviendas nuevas y; el sector industrial requerirá de 209 mil 834 viviendas nuevas y 114 mil 201 mejoramientos.

Es posible concluir que, si bien se observa una mejoría en las condiciones de vida de la población mexicana, ésta no ha sido como se esperaba. Por ello no sólo se requiere una mayor oferta de vivienda, sino que ésta sea accesible a la capacidad de pago de la mayoría de los trabajadores. Como hemos analizado, un alto porcentaje de la vivienda construida debe ser susceptible de ser adquirida por los trabajadores con ingresos menores a 3 salarios mínimos y, por ende, se deben implementar políticas y programas de vivienda de bajo costo, similares al VIVAH y PROSAVI, conjuntamente con programas que permitan atender de mejor manera las necesidades crediticias de la población con ingresos mayores a 5 salarios mínimos. La producción de vivienda refleja en forma aguda los efectos de una disparidad en la distribución del ingreso y los beneficios sociales. Existe una estrecha relación entre los bajos ingresos de la mayoría de la población y los aspectos que definen el problema habitacional. Éste último, desde la perspectiva de la oferta, se resume en el precio de la vivienda y la dificultad de instrumentar una política que reduzca su costo relativo; y desde la óptica de la demanda, refleja que el ingreso y su relación directa con la capacidad crediticia de una familia es el factor determinante y más difícil de superar.

**i) Las fortalezas y debilidades del proceso de producción de vivienda.**

Actualmente en el inventario habitacional del país existen 21 millones 942 mil viviendas particulares habitadas, es decir 5 millones 907 mil más que hace diez años y 9 millones 868 mil más que hace veinte, de las cuales el 69 por ciento tiene de uno a tres cuartos (sin contar la cocina) y un promedio de 4.4 habitantes por vivienda, es decir, uno menos que hace dos décadas.

Sin embargo, como se describió anteriormente, aún existe un rezago habitacional importante tanto en lo que se refiere a vivienda nueva como en lo relativo al mejoramiento del parque habitacional actual, estimado en 1 millón 810 mil 930 y 2 millones 479 mil 735 respectivamente. Adicionalmente, existe el reto demográfico de proveer de vivienda a las familias que se incorporan a nuestra sociedad anualmente considerado en un promedio de 731,584 y de reparar o mejorar 398,162 unidades del inventario total de vivienda cada año.

**j) Oferta de suelo e insumos para vivienda**

El suelo con infraestructura y servicios donde construir representa el principal insumo de la vivienda. El problema en torno al suelo urbano es que su oferta ha sido insuficiente e inadecuada para la gran demanda existente. La expansión de las ciudades se ha dado, en buena medida, por medio de la invasión de terrenos de origen ejidal y, en menor grado, de terrenos de propiedad privada y del patrimonio inmobiliario de los tres órdenes de gobierno, que muchas veces son inapropiados para el uso urbano debido a sus características fisiográficas.

Un alto porcentaje de las operaciones del mercado inmobiliario en el país se realizan al margen de las disposiciones jurídicas aplicables, en detrimento de la población de más bajos recursos primordialmente.

Dos factores determinantes de los altos costos del suelo urbano han sido el acaparamiento de predios y la especulación inmobiliaria. Además, los ejidos continúan siendo los principales suministradores de tierra para el crecimiento urbano y no se ha conseguido establecer un procedimiento de oferta de suelo que, de manera constante, permita la generación ordenada y legal de suelo urbano en las ciudades.

De los años 1989 a 1994, se incorporaron aproximadamente 30 mil hectáreas al desarrollo urbano; asimismo, fue necesario regularizar 90 mil hectáreas adicionales. Para el periodo 1995-2000 se instrumentó el Programa PISO con el que se incorporaron 102,692 hectáreas al desarrollo urbano. La experiencia de este programa constituye una fortaleza para contar con disponibilidad suficiente de suelo legal que satisfaga los requerimientos urbanos en forma ordenada, anticipada y a costos razonables (cuadro 1.12). También su aplicación es una ventaja para reducir la ocupación irregular del suelo y propiciar mejores condiciones de participación de los núcleos agrarios en la oferta de suelo para programas de desarrollo urbano y vivienda.

Entre las debilidades en materia de suelo se tiene el ciclo invasión-regularización que ha superado las posibilidades de planificación y la creación de nuevas reservas territoriales. De manera paralela, no se han logrado aprovechar los predios urbanos baldíos que ya cuentan con el equipamiento y la infraestructura necesarios para asegurar su vocación habitacional, ni tampoco generar un esquema proactivo y continuo de conversión de suelo ejidal en suelo urbano, cuando así esté previsto por los planes o programas correspondientes. **(Fuente: Dirección General de Desarrollo Urbano SEDESOL )**

**Cuadro 1.12**

Otra debilidad es la falta de identificación y de aseguramiento de suelo suficiente y accesible para uso habitacional en el ámbito local, así como la poca certeza jurídica en la tenencia de la tierra y el ritmo poco dinámico de los procesos de desincorporación de terrenos del patrimonio federal y del régimen de propiedad ejidal, que han restado efectividad a las reformas del Artículo 27 Constitucional.

La oferta de tierra para la edificación habitacional influye significativamente sobre la oferta de vivienda. Este hecho ha sido y es un gran obstáculo para el desarrollo del sector, ya que la insuficiente oferta inmobiliaria a precios competitivos, se convierte en una causa directa de la ocupación irregular de la tierra. Ésta, a su vez, genera una extensión urbana incontrolada, en muchas ocasiones, hacia zonas de alto riesgo o de protección ambiental, cuya urbanización y dotación de servicios implican costos muy elevados y, con frecuencia, daños ecológicos irreversibles.

La experiencia en la generación de reserva territorial para uso habitacional desarrollada por los OREVIS constituye una plataforma sobre la cual conviene instrumentar programas que apliquen criterios de ordenación del territorio, desalienten la especulación de suelo y desincentiven la formación de asentamientos irregulares en zonas de alto riesgo. Esto último, destaca a partir de las experiencias devastadoras en los últimos años de fenómenos naturales que acrecientan la necesidad de asistir los daños ocurridos en el patrimonio familiar por la afectación de las viviendas.

**k) Condiciones físicas y geográficas de la vivienda**

De los 21.9 millones de viviendas particulares habitadas existentes, resalta que el 85.3 por ciento de ellas son casas independientes; que el 5.8 por ciento son departamentos; y, que el resto representa vivienda en vecindad, cuarto de azotea, local no construido para habitar, vivienda móvil y otros (Cuadro 1.13). Constituye una fortaleza del sector vivienda la tendencia observada en el incremento del tamaño de las viviendas, medido a través del número de cuartos construidos, sin incluir la cocina. Hace veinte años sólo el 30 por ciento de las viviendas tenía 3 o más cuartos, mientras que actualmente en el 2000, el 52 por ciento del inventario presenta estas condiciones (cuadro 1.14).

Otro factor igualmente favorable para el desarrollo del sector vivienda es la disminución en la densidad domiciliaria, la cual pasó de 5.5 ocupantes por vivienda en 1980 a 4.4 en el 2000, así como la disminución en el índice de hacinamiento de 2.3 personas por cuarto a 1.6 respectivamente. Del mismo modo, el promedio de ocupantes por dormitorio pasó de 3.2 en 1980 a 2.2 en el 2000, y los miembros por hogar de 4.9 a 4.3, respectivamente.

Sin embargo, al analizar estos indicadores de manera local, se tiene que la mitad de las entidades federativas del país, registran en sus respectivos inventarios habitacionales un promedio de ocupantes por vivienda, superior al promedio nacional de 4.4; especialmente, entidades como Chiapas, Guanajuato, Puebla y Tlaxcala, quienes tienen un promedio superior a 4.7 personas por vivienda.

Asimismo, se observa una marcada concentración de la vivienda particular habitada, que impacta en el ordenamiento de los asentamientos en todo el país (mapa 1.4 y cuadro 1.15), toda vez que 2 de cada 5 viviendas se ubican en tan sólo cinco entidades federativas (Distrito Federal, Jalisco, México, Puebla y Veracruz), en donde se encuentran las principales zonas metropolitanas del país, mientras que el 18 por ciento de las viviendas del inventario nacional se encuentran en las seis entidades de la frontera norte del país y sólo el 15 por ciento se ubica en las entidades del sureste y las que forman la península de Yucatán. Lo anterior resalta la debilidad geográfica del proceso de edificación habitacional en el país.

En lo que se refiere a los materiales de construcción utilizados en la edificación de viviendas, el sector se ha visto fortalecido por la tendencia de utilizar un mayor volumen de materiales duraderos y sólidos en reemplazo de los provisionales, pues estos últimos con frecuencia conllevan mayores problemas de durabilidad, higiene y mantenimiento. Así, mientras que en 1980, el 77 por ciento de las viviendas de todo el país tenían muros de tabique, ladrillo, block o piedra; en el 2000, el 89 por ciento de ellas presentan estas características. La tendencia es también favorable en estos veinte años, en lo que respecta al número de viviendas con techos de concreto o ladrillo, y de las viviendas con piso de material firme al aumentar de 44 por ciento a 64 por ciento y del 72 al 86 por ciento respectivamente, en dicho periodo (cuadro 1.16).

No obstante, el sector aún presenta debilidad, ya que el inventario actual cuenta con un 35 por ciento cuyo techo es de material poco durable y el 10.5 por ciento está edificado con muros de materiales similares; es decir, cerca de 7.6 millones y 2.3 millones de viviendas respectivamente, las cuales requieren de un mejoramiento físico importante. En este sentido, destacan los 2.8 millones de viviendas con piso de tierra que también deben mejorarse.

Otro aspecto favorable ha sido también la tenencia de la vivienda, pues el porcentaje de viviendas propias se ha incrementado en veinte años, del 70.4 por ciento en 1980, al 77.9 por

ciento en 1990, y al 78.3 por ciento en el año 2000; es decir, en la actualidad cuatro de cada cinco viviendas particulares habitadas no son propiedad de quien las ocupa. Sin embargo, hace falta revisar la situación jurídica de la tenencia que haga válido el patrimonio para aprovechar su capitalización. Asimismo, reconocer que la demanda de vivienda en arrendamiento presenta un importante retraso que no ha sabido aprovechar las oportunidades del mercado.

De la misma manera, en cuanto a la disponibilidad de servicios básicos, el inventario habitacional muestra una mejora significativa después de veinte años. En 1980, sólo el 71 por ciento de las viviendas disponía de agua potable, el 51 por ciento de drenaje y el 75 por ciento de energía eléctrica. Para 2000, la ampliación de estos servicios básicos hace posible que el 89 por ciento de las viviendas disponga de agua potable, el 78 por ciento cuente con drenaje y el 95 por ciento con energía eléctrica.

Sin embargo, el sector aún manifiesta debilidad en lo que se refiere a la dotación de estos insumos para la producción de vivienda, en todo el país, particularmente por la carencia de drenaje, a pesar de que el porcentaje de viviendas particulares habitadas que no disponen de ese servicio haya disminuido a la mitad, en los últimos veinte años, al pasar del 42.8 por ciento en 1980 al 20.9 por ciento en el año 2000. A su vez la carencia de agua entubada disminuyó, en el mismo periodo de tiempo, de 28.4 por ciento a 10.0 por ciento; mientras que la falta de energía eléctrica tuvo un descenso más significativo al pasar de 21.8 por ciento a 4.5 por ciento (cuadro 1.17).

Los esfuerzos para mejorar las viviendas en los renglones de dotación de agua, drenaje y suministro de energía eléctrica muestran un abatimiento de los rezagos en términos de promedios nacionales en los últimos veinte años; sin embargo, persisten insuficiencias marcadas en las diferentes regiones para tener oportunidad de acceder a estos servicios básicos.

En suma, la mejoría de la vivienda no ha ocurrido de manera uniforme y homogénea en todo el país, y se han presentado grandes diferencias entre regiones y localidades. El crecimiento ha sido más visible en la región centro y menos marcado hacia las regiones del sureste. Al mismo tiempo, los poblados no urbanos (localidades menores a 5 mil habitantes) presentan un retraso relativo con respecto de los promedios nacionales.

#### **I) Costos de transacción, trámites y tiempos de la construcción habitacional**

La producción de vivienda, en lo que se refiere al proceso de transformar todos los insumos para edificar una casa, incurre en una serie de costos por trámites y por tiempos de construcción. Desde 1992, se han desarrollado esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal para reducir tanto el número de trámites como los costos relacionados con la producción de vivienda, principalmente en las de tipo social y económica.

Uno de los puntos débiles de la edificación de vivienda radica en el excesivo conjunto de trámites solicitados por las autoridades de los tres órdenes de gobierno con el propósito de obtener los permisos, licencias y autorizaciones necesarios para la construcción habitacional, en virtud de que inhibe la inversión en este campo, dificulta que los recursos económicos fluyan correctamente, incrementa los costos financieros por los retrasos y ocasiona que los proyectos, en muchos casos, no logren cristalizarse.

Así, el sector se ha fortalecido con el impulso realizado para disminuir los costos indirectos de naturaleza estatal y municipal asociados a la producción y titulación de la vivienda social. Cabe señalar, que se requiere de un esfuerzo mayor para la disminución de los trámites requeridos en las leyes y reglamentos locales. Sin embargo, también deben analizarse los costos financieros, administrativos, de operación, de publicidad, de comercialización, de construcción y de venta erogados en el proceso por los promotores de vivienda.

Así, en 1992, el promedio nacional de los costos indirectos de naturaleza estatal y municipal, era de 12.39 por ciento (cuadro 1.18). Para el 2000, el promedio nacional se ubicó en 3.91 por ciento, con 15 entidades con costos inferiores al 4 por ciento, 16 con costos entre el 4 y el

6 por ciento y una entidad con costos superiores al 6 por ciento (mapa 1.5). Si bien los costos indirectos han disminuido en el promedio nacional a niveles inferiores al 4 por ciento, falta que varias entidades alcancen este promedio y que aquéllas en donde ya se logró, fortalezcan las acciones para mantenerlo. Cabe destacar que en la mayoría de las entidades federativas, de conformidad con el reglamento local, la vivienda tipo básica no requiere ningún trámite para obtener la licencia de construcción.

Para cumplir esta meta fue también un acierto haber propuesto el mantenimiento de una tasa impositiva del ISAI de un 2 por ciento a la base gravable y la aplicación de un deducible a dicha base, de al menos un monto de 15 salarios mínimos anuales, del área geográfica de que se trate. Además, los notarios se comprometieron a cobrar como únicos honorarios y gastos notariales en las escrituras de adquisición o financiamiento de vivienda básica, social y económica, el 1 por ciento con relación al precio del inmueble, aplicando para los casos de vivienda social, una tasa mínima de honorarios de 20 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica que corresponde.

En este sentido, en las 32 entidades se aplica como máximo una tasa del 2 por ciento en el ISAI. En 27 de ellas, la vivienda social tiene una desgravación menor o igual a 15 salarios mínimos anuales sobre la base gravable del ISAI y de éstas, sólo en 17 entidades el cobro de dicho impuesto es igual a cero. Asimismo, los notarios de 26 entidades federativas han reducido los cobros y honorarios en materia de titulación al 1 por ciento como máximo del costo final de la vivienda.

De especial importancia para estos logros fue la “Alianza para la Vivienda”, la cual debe extender su aplicación como mecanismo que permita impulsar al sector vivienda, a través de: permitir establecer mediciones de los costos de la vivienda social en el ámbito nacional, en beneficio final del adquirente de vivienda; establecer los cobros justos y necesarios por cada concepto, al contar con parámetros estatales; consensar con los ONAVIS y los promotores de vivienda, la metodología empleada para evaluar y monitorear estos costos; establecer políticas para contribuir a la normalización de cobros y transparentarlos, evitando gastos de gestión innecesarios; y que las autoridades locales, normalicen y controlen, los cobros por cada concepto y contribuyan a ofrecer certeza jurídica de los desarrollos habitacionales.

Con el fin de avanzar en la simplificación administrativa de los trámites y permisos requeridos en la construcción habitacional, como parte de la estrategia para desregular la acción habitacional se ha impulsado la instalación de Oficinas Únicas Municipales de Trámites para Vivienda, en aquellos municipios que por crecimiento habitacional así lo necesiten.

Un punto débil que desalienta la instalación de este tipo de oficinas radica en la falta de voluntad política y la escasa capacidad económica de los municipios, ya que en algunos casos, por sus limitados recursos económicos, no pueden asumir las responsabilidades que han delegado las autoridades federales y estatales en ellos.

Sin embargo, impulsar el funcionamiento y hacer eficientes las oficinas únicas fortalece la producción, al reducir el periodo de tramitación y al evitar que se acuda a diferentes instancias de gobierno a solicitar los permisos y licencias de construcción, simplificando y reduciendo la documentación solicitada. Estas acciones, en conjunto, representan para los constructores de vivienda una disminución en los tiempos, gastos y trámites que repercuten en el adquirente final de la vivienda.

Consecuentemente, los municipios se benefician con la ampliación de la base de su percepción fiscal y obtienen un mejor control de la normatividad y el cumplimiento de las disposiciones legales que inciden en la materia. Esto, a su vez, les permite en el corto, mediano y largo plazo mejorar su gestión, regular su crecimiento, tener un mayor control de las autorizaciones expedidas y evaluar la normatividad que reglamenta la construcción habitacional en sus jurisdicciones.



A pesar de que se han instalado 248 Oficinas Únicas Municipales de Trámites para Vivienda en 31 entidades federativas --incluyendo la mayoría de las capitales de los estados-- se presenta la dificultad de que funcionen con regularidad y mantengan su eficiencia, toda vez que dependen del interés y de los recursos económicos de que disponen las autoridades para su operación. Fortalecer y consolidar este esfuerzo debe ser prioridad del sector.

Por otra parte, la transformación de insumos para edificar viviendas se ve afectada por los precios de los materiales de construcción, y se relaciona con la búsqueda de abaratar los costos finales de la vivienda mediante las innovaciones tecnológicas para ofrecer un mercado de vivienda accesible a las regiones.

Una debilidad del sector se manifiesta en la ausencia de criterios ágiles y de conocimiento general de la normalización de los elementos y componentes de la construcción de vivienda; así como en el hecho de no utilizar las innovaciones tecnológicas que pueden significar edificación a menor costo, con mejor calidad o reducción en los tiempos de construcción.

#### **m) Organismos Públicos de Vivienda**

Los organismos públicos de vivienda son el vehículo operativo para la atención de la demanda, a través del otorgamiento de créditos del sector vivienda. De este modo, la principal fuerza del sector es el INFONAVIT, institución que deriva sus recursos del 5 por ciento de las aportaciones de los trabajadores, a través de sus patrones, y de la recuperación de su propia cartera. A partir de 1992, al ponerse en marcha el SAR, el Instituto inició un periodo de reformas para transformarse en un organismo eminentemente financiero; como transición hacia una hipotecaria social, al incorporarse el derecho de los trabajadores para escoger libremente su vivienda y el compromiso institucional de mantener, en términos reales, el valor de los ahorros individuales.

Más aun, cuando se reformó la Ley del IMSS, a principios de 1997, el INFONAVIT llevó a cabo importantes reformas para adecuarse al esquema del nuevo Sistema de Pensiones, lo cual se tradujo en modificaciones sustanciales en la concepción y operación de los procesos de afiliación, emisión, notificación, recaudación y fiscalización del Instituto. Pero, especialmente, el marcado crecimiento del número de créditos que el Instituto ha ejercido en los últimos años, sumado a su experiencia, lo han colocado como el organismo más importante del sector vivienda y como pilar del sistema de financiamiento hipotecario mexicano.

Un aspecto de suma relevancia para que INFONAVIT pueda llegar a favorecer con créditos hipotecarios a un mayor número de derechohabientes, es la instrumentación del artículo 43 Bis, que permita al trabajador obtener un crédito hipotecario del sistema financiero y utilizar sus aportaciones al fondo de vivienda, como medio de pago. Este mecanismo deberá ser considerado también para los trabajadores al servicio del Estado.

Mientras tanto una debilidad del Instituto consiste en que los 2.3 millones de créditos otorgados durante el transcurso de su vida institucional representan únicamente la atención del 18.7 por ciento de los 12.3 millones de trabajadores que constituyen su actual población derechohabiente. Asimismo, a partir de 1995 la atención del Instituto se desplazó hacia los trabajadores con ingresos superiores a 3 salarios mínimos, al representar éstos, el 55.9 por ciento de los créditos otorgados en ese periodo (cuadro 1.19).

El FOVI en el transcurso de su vida institucional ha otorgado más de 790 mil créditos. En el periodo comprendido entre 1995 y agosto del 2001 otorgó 333,167 créditos, sin contabilizar los cofinanciados con FOVISSSTE, de los cuales, el 28.8 por ciento son viviendas tipo "A", a las que tiene acceso la población con ingresos entre 3 y 5 salarios mínimos; el 28.5 por ciento son viviendas tipo "B1" para ingresos entre 5 y 8 salarios mínimos; el 25.5 por ciento son viviendas tipo "B2" para ingresos entre 8 y 10 salarios mínimos; el 3.6 por ciento para viviendas tipo "B3" para ingresos de más de 10 salarios mínimos; y el 13.6 por ciento son viviendas tipo PROSAVI para ingresos entre 2 y 5 salarios mínimos (cuadro 1.20).

Por su parte, el FOVI, de 1995 a la fecha se convirtió en un elemento clave del financiamiento hipotecario al otorgar créditos de segundo piso a las SOFOLES, las cuales, a su vez, individualizan los créditos.

Las fuentes de fondeo de FOVI provienen de créditos internos del Banco de México, de SHCP, de los créditos externos del Banco Mundial, y de los recursos propios obtenidos por la recuperación de cartera e ingresos por subastas, registros y operación de créditos, así como de recursos fiscales destinados al otorgamiento de subsidios. A partir de ello sustenta su fortaleza para operar como un organismo de segundo piso que otorga apoyos financieros a intermediarios financieros como las SOFOLES, mediante aperturas de crédito destinadas al financiamiento de la construcción y adquisición de vivienda, lo que incluye pies de casa y lotes con servicios, así como de actividades para el desarrollo del mercado habitacional y de los servicios de apoyo necesarios para su uso.

Una fortaleza básica del FOVI es que desempeña un papel pionero en el proceso de bursatilización de las hipotecas. Este hecho lo coloca como la base para el desarrollo del mercado secundario de hipotecas que le permita transformar sus fuentes actuales de fondeo, provenientes del Gobierno Federal, y obtener recursos en el mercado de capitales, mediante emisiones de títulos respaldados por hipotecas.

Sin embargo, para ejecutar esta función de mejor manera y lograr introducir el riesgo hipotecario al mercado de valores de forma eficiente y ordenada, se hace necesario que FOVI, o alguna entidad del Gobierno Federal, tenga la capacidad de otorgar apoyos crediticios (como garantías) a los tomadores del riesgo.

Por su parte, el FOVISSSTE desde su creación ha otorgado más de 536 mil créditos, con los que ha atendido al 25.9 por ciento del total de sus derechohabientes, a los cuales en el periodo de 1995 al mes de agosto del 2001 otorgó 149,593 créditos, siendo el 89.6 por ciento para adquisición de vivienda y el 10.4 por ciento restante para mejoramiento de vivienda (cuadro 1.21).

La mayor fortaleza del FOVISSSTE radica en que sus principales fuentes de recursos las constituyen las aportaciones de los trabajadores, a través del Estado, equivalentes al 5 por ciento de su salario, así como los recursos que obtiene de la recuperación de créditos.

Mientras que una debilidad del FOVISSSTE se presenta en que su operación carece de autonomía de gestión, ya que por una parte depende del ISSSTE y, por otra, de la SHCP quien le establece un techo presupuestal al uso del patrimonio del Fondo. Adicionalmente, el archivo maestro de créditos que constituye el principal elemento de control, no se encuentra en orden, lo que deriva en omisiones de registro de crédito y pagos.

Un FOVISSSTE operativamente fuerte y eficiente en el otorgamiento de crédito permitirá atender de manera importante las necesidades de vivienda de los trabajadores al servicio del Estado.

El FONHAPO ha otorgado más de 585 mil créditos en su historia. De este total, en el periodo de 1995 a agosto del 2001 otorgó 78,848 créditos, 44.8 por ciento de los cuales se destinaron para la adquisición de vivienda y el 55.2 por ciento para mejoramiento de la vivienda (Cuadro 1.22).

El FONHAPO respondió a la necesidad de contar con una alternativa de financiamiento de vivienda para la población no asalariada con bajos ingresos. En la actualidad resulta evidente la necesidad de un proceso amplio e integral de renovación, lo que implica una reingeniería institucional para alcanzar indicadores de calidad, fortalecimiento financiero y de gestión, eficiencia en la capacidad de ejecución y eficacia funcional de la estructura.

Los programas que FONHAPO financia constituyen las fortalezas para este Fondo, principalmente los de vivienda progresiva y de vivienda mejorada y, en menor medida, el de lotes con servicios. Hasta el año 2000, el Fondo operó como una institución financiera de primer piso, otorgando préstamos a las familias integrantes de grupos organizados, así como a organizaciones sociales representadas por autoridades estatales o municipales. La relación con los acreditados se ha transformado paulatinamente privilegiando la contratación del crédito individual.

Esta forma de operar del Fideicomiso se ha convertido en su principal debilidad, pues ha enfrentado circunstancias difíciles y comprometidas para la recuperación de su cartera con grupos sociales. Esta situación ha mermado su nivel de capitalización y su capacidad de operar, por lo que el Congreso de la Unión en el presupuesto del 2000 votó por convertir al FONHAPO en institución financiera de segundo piso. Situación apropiada que debe ahora reflejarse en su reestructuración. Asimismo, FONHAPO tendrá que consolidar su operación como tal, a fin de reducir su alto costo operativo con relación a su capacidad de ejercer acciones.

Por su parte, los OREVIS constituyen una fortaleza para el sector por su atención local en el proceso de producción de vivienda, en la medida que se concentren en ser oferentes de tierra urbanizada, además de efectuar una labor de incorporación de suelo que generen reservas territoriales propias donde canalizar la producción de vivienda social. Sin embargo, su debilidad institucional se deriva de la escasa experiencia organizativa para integrarse y mezclar recursos con los ONAVIS. Estos organismos han sido un factor cada vez más importante en la construcción de vivienda (cuadro 1.23).

En suma, de cada uno de los organismos públicos de vivienda las fortalezas y debilidades se manifiestan en las oportunidades de sus mecanismos y procedimientos de otorgamiento de créditos, así como las dificultades en su operación, a las que deben aplicar reingenierías con el fin de ampliar la cobertura sin perder su vocación financiera y social.

**n) Alcances y limitaciones del financiamiento: oferta-producción habitacional-demanda**

El financiamiento de la vivienda sufrió un giro en 1992, cuando los ONAVIS, principalmente el INFONAVIT y el FOVISSSTE emprendieron un proceso de transformación y se convirtieron en entidades financieras, dejando de construir y orientándose al financiamiento hipotecario. Debido a lo anterior tuvieron que transformar sus programas y sus reglas de operación.

La mayor debilidad de este nuevo perfil operativo ha sido el escaso impacto en el financiamiento para la producción de vivienda y la falta de atención a los grupos de población más vulnerables, tales como: madres solteras, discapacitados, habitantes de zonas marginadas, la población indígena y las familias de menores ingresos. Sin embargo, presenta la fortaleza de que promotores y constructores coloquen viviendas, de manera indistinta, entre los beneficiarios potenciales de cada organismo, caminando hacia la integración en un solo mercado de la producción y la demanda de vivienda.

Otra fortaleza del nuevo perfil está en que los organismos concursan el otorgamiento de crédito para la edificación de vivienda a los promotores y constructores. Incluso en el caso del FOVI, a través de las SOFOLES, otorga créditos puente orientados a fortalecer la oferta habitacional, entregando préstamos a los constructores para que realicen la edificación de vivienda que puede ser individualizada por cualquier otro instituto.

Por su parte el INFONAVIT favorece el ritmo del tren de producción habitacional mediante convocatorias de subastas de financiamiento para la construcción de viviendas, siendo los promotores privados quienes realizan la obra. Actualmente el Instituto promueve la generación de oferta habitacional, principalmente a través de la línea II, mediante la cual los constructores financian la totalidad de sus obras.

En el financiamiento de la demanda de vivienda, estos cambios deben reflejarse aún más en que los trabajadores y empleados apliquen libremente sus créditos en adquirir la vivienda que mejor se ajuste a sus necesidades, calidad y precio.

En este sentido, debemos construir a partir de las fortalezas que representan: la modificación de las reglas para el otorgamiento de créditos en los ONAVIS, porque los hace más accesibles al usuario; la instrumentación de esquemas financieros que combinen el ahorro con el subsidio, porque favorecen a las familias con menores ingresos; el cambio al perfil financiero que facilite un mercado primario y que pueda impulsar un mercado secundario; así como la participación de más agentes financieros especializados como las SOFOLES, porque fortalecen el esquema de otorgamientos de créditos, en especial la individualización y aquéllos para la construcción de vivienda.

Las ventajas que representan para la demanda habitacional estos cambios en el financiamiento, se traducen en mayores posibilidades para el beneficiario, al sumar el monto de su crédito con ahorros propios. Igualmente, los cambios amplían y mejoran las oportunidades para que un mayor número de trabajadores con capacidad de pago y menor antigüedad puedan calificar para la obtención de un préstamo hipotecario; propicia el desarrollo de un mercado de vivienda nueva; y facilita la homogeneización de las reglas de operación y documentación crediticia de los organismos financieros.

Otra de las fortalezas que debemos consolidar es la diversificación de los créditos que ofrecen alternativas para el demandante. De esta manera, el solicitante de un crédito puede hacerlo para adquirir una vivienda nueva, para comprar de terceros una vivienda usada, para comprar terreno y para construir en terreno propio una vivienda. Igualmente, se deben diversificar las alternativas para mejorar las viviendas, ya sea para realizar mejoramientos, ampliaciones o rehabilitaciones, o para la adquisición de materiales para la construcción.

Sin embargo, la escasa participación de la banca comercial en el financiamiento habitacional representa una debilidad; también lo es el que el mercado hipotecario comercial primario y la participación de los mercados de capital sea muy limitada, pues la base de hipotecas como porcentaje del PIB es aún baja respecto a la media mundial; otra debilidad resulta de la falta de más subsidios para atender a las familias de menores ingresos.

La insuficiente atención a los grupos más necesitados de la población, ya sea que participen en la economía formal o informal, es una debilidad del sector que se debe atacar. No obstante, la producción de vivienda para los grupos de menores ingresos ha permitido atender una necesidad fundamental de los estratos de población más necesitados, por lo que se deben establecer facilidades para apoyar el proceso productivo de vivienda.

Hoy tenemos la experiencia en la asignación de subsidios directos, en programas como el VIVAH, a los sectores de escasos recursos, con el fin de ayudarlos a elevar sus niveles de bienestar.

El VIVAH, operado por la SEDESOL a partir de 1998, atiende las necesidades de vivienda de la población urbana con menores ingresos familiares, a través de la generación de oferta de vivienda de tipo progresivo con servicios básicos. El programa construye su fortaleza en un esquema que combina ahorro y subsidios directos y se sustenta en la corresponsabilidad entre el Gobierno Federal, los gobiernos estatales y municipales y los beneficiarios del programa.

Por otra parte, el FOVI diseñó el PROSAVI, e incorporó por primera vez en México un subsidio directo al valor de la vivienda y al frente, ofreciendo viviendas terminadas con montos de crédito inferior a los existentes en el mercado. En este sentido, la experiencia del FONHAPO en lo que se refiere a la atención de la población de menores ingresos, con créditos para diversos productos y condiciones financieras accesibles, es también un factor que debe considerarse.

En todo ello, reconocemos debilidades importantes en el sector: los recursos disponibles son insuficientes para atender los rezagos en la materia; la oferta habitacional sigue siendo escasa en la mayoría de las regiones del país; la cartera vencida de los organismos es alta; hace falta un fomento al ahorro más instrumentado que utilice las cajas de ahorro popular. La demanda real se ha visto afectada por la falta de créditos y vivienda a precios accesibles; existe una banca comercial que ha abandonado el mercado hipotecario y se necesitan mecanismos que permitan inducir el riesgo hipotecario a los mercados de capital de manera ordenada y eficiente.

Así, se requiere una instancia que permita aumentar el flujo de recursos financieros de largo plazo para la producción de viviendas en todo el país, que admitan como resultado de la venta de la cartera hipotecaria a inversionistas una mayor liquidez y revolvencia de los recursos, mediante emisiones de títulos financieros de largo plazo, con la garantía de los activos inmobiliarios. Adicionalmente se deben desarrollar mecanismos de financiamiento al desarrollo de reserva territorial con infraestructura y servicios de cabecera. La participación de BANOBRAS y del sector privado en esta actividad debe fomentarse.

Por último, se debe “formalizar” el proceso de producción informal de vivienda que se da en dos vertientes: la autoconstrucción espontánea, que conlleva la edificación con materiales de desecho, inseguridad e insalubridad, y la autoconstrucción social organizada de manera informal, que generalmente está constituida por grupos que construyen ayudándose mutuamente o con apoyos gubernamentales. Resulta indispensable propiciar que los autoconstructores irregulares e informales desarrollen vivienda de manera formal y organizada, mediante la intensificación del apoyo que el Estado ofrece a través de esquemas de mejoramiento habitacional que acerque recursos crediticios en apoyo de la capacitación, la asesoría técnica y de la reducción en los costos de los materiales y de una adecuada documentación de la tenencia de la propiedad tanto en zonas urbanas como rurales. Hacerlo, brindaría un punto de gran fortaleza para el sector. La “formalización” debe incluir mecanismos que otorguen el título de propiedad conveniente para una adecuada reevaluación del parque habitacional.

#### **o) Coordinación institucional del sector**

En México el desarrollo de la vivienda enfrenta aún serias limitaciones. A pesar de que en los años noventa, durante la cuarta etapa del desarrollo del sector vivienda, el enfoque puramente financiero de los organismos públicos de vivienda permitió un crecimiento importante en el volumen de producción, la orientación de las instituciones con productos diversos destinados a sus poblaciones objetivo ha creado “cajones” de venta, y ha dejado segmentos importantes de éstas sin atender, lo cual ha generado importantes distorsiones de mercado.

Además, no se ha alcanzado el establecimiento de una completa articulación y coordinación interinstitucional entre las dependencias y entidades de la Administración Pública destinadas a la atención de las necesidades habitacionales.

La debilidad básica para superar las limitaciones en la coordinación del conjunto de instituciones de vivienda ha sido la situación sectorial de cada una de ellas, pues existen cuatro instituciones de cobertura nacional, 37 OREVIS y 7 organismos municipales de vivienda que operan con sujeción a las necesidades de sus respectivas autoridades, además de otras dependencias que atienden sólo a sus trabajadores con programas específicos de vivienda.

Actualmente, la estructura del sector público en materia de vivienda funciona con FONHAPO sectorizado en SEDESOL, FOVISSSTE sectorizado en SSA a través del ISSSTE; BANOBRAS, al igual que FOVI, en SHCP; e INFONAVIT, cuyo tripartismo le brinda independencia sectorial.

La falta de coordinación institucional no ha permitido optimizar la asignación de recursos crediticios y de subsidios, e incluso en algunas ocasiones ha duplicado la atención de un mismo estado, región, zona o familia, limitando la cobertura de atención social. Más aún, los esquemas crediticios utilizados originaron el incremento de los niveles de cartera vencida. Todo ello, causa

distorsiones en el mercado habitacional que inhiben la participación de la iniciativa privada y la necesidad de avanzar en la consolidación y el fortalecimiento del sector vivienda, en lo referente a normas y certificación de calidad.

Además de las instituciones que directamente financian u otorgan créditos hipotecarios, hay más actores que participan en el esfuerzo por la vivienda, al estar ligados o relacionados con el sector habitacional a través de los vínculos que se forman a partir de sus funciones públicas que inciden en el proceso de producción de vivienda. De esta manera, existen más entidades públicas federales que deben coordinarse, para que, además del financiamiento, los otros temas básicos como son el aspecto regulatorio, el suelo y la infraestructura, avancen en una misma dirección.

En suma, el tren de producción habitacional se ha visto mermado por la falta de una instancia que asuma el compromiso de coordinar y encabezar los trabajos del sector público, a partir de una labor de coordinación interinstitucional. Al mismo tiempo, se ha visto disminuido por la falta de una instancia formal de concertación sectorial en la que participen los representantes de los sectores público, privado y social que tienen relación con la producción, financiamiento y regulación de vivienda, con el fin de incrementar el mercado de la vivienda nueva y usada, así como las opciones de financiamiento hipotecario.

Por otra parte, respecto al marco de regulación de la vivienda en el ámbito federal, encontramos la problemática de que, hoy en día, la Ley Federal de Vivienda no coadyuva a la aplicación de las políticas nacionales en materia de vivienda ni al ejercicio pleno de las atribuciones conferidas, por el artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a la SEDESOL. Asimismo, algunas de sus prescripciones se encuentran rebasadas por la realidad.

Si bien la expedición de dicho ordenamiento se ubica dentro del marco jurídico y las líneas de política vigentes en su época, las condiciones del país han sufrido cambios cuantitativos y cualitativos importantes de entonces a la fecha, por lo cual resulta indispensable adecuar toda la regulación de vivienda a la realidad actual. Comenzar con el ordenamiento que tiene por objeto establecer en el ámbito nacional los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda, sería el primero y más importante de los pasos por realizar para cumplir este cometido.

## **II. HACIA DÓNDE VAMOS SECTOR VIVIENDA VISIÓN AL AÑO 2025**

En materia habitacional, la visión de futuro de nuestra sociedad es la de un país en donde cualquier persona tiene posibilidades de comprar, construir, remodelar o rentar una vivienda para su familia, de acuerdo con sus posibilidades económicas y preferencias en cuanto al tipo y ubicación de ésta. Asimismo, la seguridad jurídica sobre la tenencia de su propiedad, además de constituir la base del patrimonio familiar, le permite que ésta tenga un valor de cambio, propicia el arraigo de la población, y el que ello sea un factor para la ordenación del territorio, así como del crecimiento de nuestras ciudades.

Dentro de veinticinco años, nuestro país tendrá un mercado habitacional integrado, donde la oferta y la demanda corresponderán a los requerimientos anuales. Ello permitirá a las familias comprar o vender su casa, conforme se modifican sus necesidades, a través de la existencia de mercados inmobiliario e hipotecario eficientes.

La acción habitacional habrá logrado mitigar las inequidades sociales y económicas, al contar con mecanismos de financiamiento eficientes y competitivos y con esquemas focalizados de subsidios para la población con menores recursos. Habrá desarrollado una estructura de costos y precios eficientes a través de disminuir la tramitología, las regulaciones y los costos de construcción y mejorar tanto la calidad de las viviendas como los procesos constructivos.

Asimismo, se tendrá un esquema integral que permita la atención específica de los grupos vulnerables y de los discapacitados.

Las familias contarán con el apoyo de políticas públicas eficaces para complementar sus esfuerzos individuales y estarán protegidas de riesgos que atenten contra sus posibilidades de progreso. En virtud de la eficacia, calidad y transparencia del uso de los recursos públicos, las políticas públicas tendrán un alto grado de aceptación y confianza entre la población.

### **MISIÓN DEL SECTOR VIVIENDA**

Crear las condiciones necesarias para garantizar a la población el acceso a una vivienda, a través de promover un mayor flujo de recursos hacia la producción y financiamiento de vivienda. También será necesario impulsar una mayor y mejor coordinación institucional, y consolidar la integración del mercado habitacional. La desregulación de esta actividad permitirá generar una mayor producción de vivienda, propiciará un crecimiento ordenado y sustentado de las ciudades. Además, mediante un ejercicio federalista de la política habitacional que permita satisfacer las necesidades de vivienda, se logran mejores condiciones de vida para los sectores más necesitados de la población.

Generar las condiciones para que los mexicanos puedan consolidar sus activos en patrimonio y en capital vivo al contar con seguridad en la tenencia jurídica de su patrimonio, con el fin de que tengan la libertad y oportunidad de constituir una hipoteca, obtener crédito, alcanzar una inversión o cumplir funciones adicionales que creen plusvalía, incluyendo la facilidad de comprar y vender su inmueble conforme sus necesidades lo requieran.

Esta misión implica más que duplicar la producción y colocación actual de vivienda financiada; lo cual, considerando la capacidad de compra de la población, conlleva el desafío de reducir el costo de la vivienda y de encontrar nuevos métodos constructivos, además de incrementar el abasto de tierra apta para su construcción, así como de instrumentos financieros que apoyen al consumidor en la adquisición de su vivienda. Asimismo, la misión incluye movilizar los recursos de inversión necesarios, activar la oferta territorial, impulsar la tenencia jurídica del patrimonio, institucionalizar el sector, optimizar procesos y procedimientos, disminuir el costo de construcción y de transacción a fin de abaratar el costo por unidad, hacer eficiente la utilización de recursos ya invertidos, así como incorporar nuevas instancias de apoyo financiero y promover la movilidad habitacional.

### **III. QUÉ SE QUIERE LOGRAR OBJETIVOS RECTORES DEL SECTOR VIVIENDA**

El Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006 contiene los compromisos y los lineamientos del gobierno expresados en objetivos claros y estrategias concretas. En este sentido, la política de vivienda ha quedado delineada en los respectivos apartados del PND y se han determinado los siguientes objetivos rectores:

#### **ÁREA DE DESARROLLO SOCIAL Y HUMANO OBJETIVO RECTOR 1**

Promover y concertar políticas públicas y programas de vivienda para atender a todos aquellos que quieran comprar, construir, rentar o mejorar su vivienda, con la participación de los gobiernos estatales y municipales de la sociedad civil en su conjunto, y a la vez consolidar el mercado habitacional para convertir al sector vivienda en un motor del desarrollo.

Instrumentar lineamientos de común acuerdo con autoridades de los estados y municipios y con organizaciones de la sociedad civil, empresas privadas e instituciones educativas, para vincular proyectos de ordenación del territorio, de oferta de servicios públicos y de construcción y

mejoramiento de vivienda que sean atractivos a la inversión pública y privada. Se aumentarán los esfuerzos para otorgar créditos suficientes, mediante el financiamiento público y privado, para que los mexicanos obtengan una vivienda, tanto en las zonas urbanas como en las rurales con énfasis en la población de más bajos recursos. Asimismo, se mejorará la titulación e inscripción oportunas en la tenencia de la propiedad.

## **ÁREA DE CRECIMIENTO CON CALIDAD**

### **OBJETIVO RECTOR 2**

Promover el desarrollo y la competitividad sectorial a partir de que la vivienda para todos los mexicanos es una de las más altas prioridades del Estado. La calidad y continuidad de este esfuerzo sólo se podrá asegurar mediante el compromiso y permanencia de los actores con el fin de reducir el gran déficit de vivienda que existe en el país, en calidad y cantidad.

La industria de la construcción ocupa de manera directa a 2.2 millones de personas y transmite efectos multiplicadores sobre 37 ramas de actividad económica que crean empleo adicional. Por esa razón, la CONAFOVI a través de CONAVI será el instrumento principal para definir y ejecutar este cambio estructural con la participación de los diferentes sectores que inciden en la producción de vivienda, mediante acciones encaminadas a articular el abasto de suelo con servicios básicos e infraestructura urbana, requerido como insumo en la construcción de vivienda y con el diseño de instrumentos y políticas públicas adecuadas.

Además, buscará mejorar el proceso constructivo mediante la promoción de medidas que desregulen, desgraven y agilicen la edificación habitacional. La Comisión y el Consejo también se enfocarán al ámbito financiero, para que se desarrollen esquemas de financiamiento que apoyen a más familias en la obtención de créditos hipotecarios, así como al desarrollo de un mercado hipotecario primario que incorpore al sistema financiero y un secundario a los mercados de capital.

El éxito de esta estrategia requiere, asimismo, la homologación y articulación de los programas de los organismos nacionales y estatales de vivienda, así como la corresponsabilidad de definir y aportar subsidios federales, estatales y municipales a las familias de menores ingresos.

### **OBJETIVO RECTOR 3**

Reactivar la banca de desarrollo con una entidad financiera cuyo objetivo fundamental será promover, mediante el otorgamiento de créditos y garantías, la construcción y adquisición de vivienda social, así como la bursatilización de carteras hipotecarias generadas por intermediarios financieros.

Esta entidad se denominará Sociedad Hipotecaria Federal y será la encargada de conducir un esfuerzo amplio y bien coordinado de todos los actores financieros que participan en el sector de la construcción y promoción de la vivienda.

## **OBJETIVOS ESTRATÉGICOS DEL SECTOR VIVIENDA**

Para alcanzar la meta de la presente administración de lograr para el 2006, el ritmo de financiamiento y construcción de 750 mil viviendas anuales, los objetivos rectores se complementan con los siguientes seis objetivos estratégicos:

1. Consolidar el papel promotor del Estado y fortalecer la coordinación sectorial mediante un ejercicio federalista de la política pública que fortalezca acciones con estados y municipios.
2. Impulsar esquemas financieros sanos que den vigencia a un sistema crediticio habitacional, con la más amplia participación de los intermediarios financieros, que soporte el incremento necesario de hipotecas de mediano y largo plazo con el fin de ampliar la cobertura de atención hacia el mayor número de familias posibles.
3. Fortalecer las políticas de subsidios transparentes y de mejoramiento de vivienda que apunte el mercado habitacional en todas las regiones del país, para fortalecer el desarrollo económico, social y sustentable que permita brindar las mismas



oportunidades para la población demandante de la ciudad y el campo. Asimismo, contar con la infraestructura legal que integre económicamente a los mexicanos a través de la titulación de sus viviendas para regularizar la tenencia, con el fin de que sus activos se conviertan en capital que pueda ser utilizado como instrumento de cambio o garantía.

4. Promover ante las autoridades competentes las adecuaciones a los ordenamientos correspondientes que permitan contar con un marco regulatorio en materia de vivienda para apoyar la desregulación y la producción de vivienda. Asimismo, revisar la Ley Federal de Vivienda y demás ordenamientos legales correlacionados, en lo referente a vivienda y promover su adecuación.
5. Articular la política habitacional con la ordenación del territorio, mediante el desarrollo de reservas territoriales, acordes con la normatividad de desarrollo urbano para ampliar la disponibilidad de suelo con infraestructura y servicios aptos para vivienda.
6. Fomentar tecnologías y diseños de construcción que disminuyan los costos e incorporen criterios de sustentabilidad regional; promover los criterios de normalización y la certificación de la calidad de la vivienda así como participar en los programas emergentes, derivados de desastres naturales, que determine el Ejecutivo Federal con diversas acciones de vivienda.

#### **IV. QUÉ CAMINO SE VA A SEGUIR ESTRATEGIAS Y LÍNEAS DE ACCIÓN**

El Programa Sectorial de Vivienda enfoca el proceso de producción habitacional desde una perspectiva dual: la social y la económica.

Desde la perspectiva social, la vivienda es el espacio esencial en el que se satisfacen las necesidades básicas del desarrollo integral de una familia. En la perspectiva económica se presentan dos facetas: la primera, que contribuye a la mejor distribución de la riqueza, ya que la vivienda es la semilla del ahorro y del patrimonio familiar, que le garantiza a su poseedor la preservación de su patrimonio económico en el momento de intercambiarlo o venderlo. La segunda, considera que la vivienda es un gran motor del desarrollo económico que estimula la actividad productiva de un importante número de ramas de actividad económica, incluido el sector financiero.

En este último sentido, se trata de aprovechar el proceso de producción de vivienda como un elemento central de crecimiento económico de México y como un generador de desarrollo económico en todas las regiones del país, pues para la construcción de vivienda se emplean desde herramientas de mano cuando se trata de métodos de construcción tradicionales hasta maquinaria y equipo sofisticado, incluyendo mecanismos que usan piezas prefabricadas de cualquier tipo de material.

La diversidad de esta industria constituye un potencial económico, pues incluye la edificación, la remodelación y la reconstrucción de instalaciones diversas, como inmuebles habitacionales y residenciales, así como obras de urbanización e infraestructura, entre otras.

Durante el año 2000, la industria de la construcción contribuyó con 3.9 por ciento del PIB nacional y ocupó de manera directa a 2.2 millones de personas en el conjunto de actividades orientadas a la edificación de diversos tipos de obras que utilizan técnicas y equipos diversos.

La inversión nacional de vivienda representó en ese mismo año, el 26 por ciento del PIB del ramo de la construcción; es decir, casi el 1 por ciento del PIB nacional. Adicionalmente, transmitió efectos multiplicadores sobre 37 ramas de actividad económica (cuadro 4.1), y contribuyó de manera significativa a la generación del empleo nacional, ya que por cada vivienda construida se crean alrededor de 6 empleos directos e indirectos, y 5 empleos permanentes. **(Fuente: Matriz insumo-producto, 1980, INEGI).**

#### **Cuadro 4.1**

Así, durante la presente Administración, la producción de vivienda desempeñará un papel de cambio en el que funcionarios, promotores, constructores, instituciones financieras y organismos gubernamentales están comprometidos para trabajar, de manera conjunta, con el propósito de que el sector vivienda se convierta en un detonante del desarrollo económico. Para impulsar este desarrollo, el Gobierno Federal incorporó a la vivienda como uno de los instrumentos rectores de las políticas económica y social del país.

Para atender la situación actual de la vivienda, señalada en el diagnóstico y los objetivos formulados, la Administración Pública Federal estableció seis estrategias y una serie de líneas de acción complementarias para conducir la política nacional de vivienda, mismas que se detallan continuación:

##### **Estrategias para el Desarrollo del Sector Vivienda**

- 1) Articulación Institucional y Fortalecimiento del Sector Vivienda.**
- 2) Crecimiento y Consolidación del Financiamiento Público y Privado para la Vivienda.**
- 3) Apoyo Social a la Población más Necesitada para la Adquisición de Vivienda, el Mejoramiento Habitacional Rural y Urbano, y la Consolidación Jurídica de su Patrimonio.**
- 4) Desgravación, Desregulación Habitacional y su Marco Normativo.**
- 5) Abasto de Suelo con Aptitud Habitacional y Desarrollo de Infraestructura y Servicios para Vivienda.**
- 6) Desarrollo Tecnológico, Abasto Competitivo de Insumos, Normalización y Certificación Habitacional para el Crecimiento de la Producción.**

#### **ESTRATEGIA 1.**

##### **ARTICULACIÓN INSTITUCIONAL Y FORTALECIMIENTO DEL SECTOR VIVIENDA**

Para crear las condiciones que permitan alcanzar de manera progresiva la meta de financiar 750 mil viviendas al final del sexenio, se requiere:

- ❖ Articular y coordinar las acciones de los organismos públicos de vivienda y de los tres órdenes de gobierno, así como los sectores social y privado.
- ❖ Fortalecer el mercado integrado de vivienda mediante la homologación de los sistemas y normas de operación de los ONAVIS.
- ❖ Promover modificaciones pertinentes del marco normativo institucional bajo el cual operan los organismos públicos de vivienda, para hacer más eficiente su funcionamiento.
- ❖ Integrar un Sistema Nacional de Indicadores del Sector Vivienda.
- ❖ Incrementar el monto de recursos federales destinados al apoyo de la adquisición y mejoramiento de vivienda, la infraestructura primaria, el equipamiento de conjuntos y los servicios de apoyo del mercado de vivienda, ampliando con ello la cobertura de atención social.

##### **Líneas de acción**

- a) Coordinar la política nacional de vivienda con la participación de los organismos nacionales y estatales, así como con los sectores social y privado.**
  - ❖ Impulsar la operación de la CONAFOVI como unidad de gobierno responsable de dar continuidad a la instrumentación del Sistema Nacional de Vivienda, además de establecer y proponer la política general de vivienda de conformidad con los objetivos y prioridades que marca el Plan Nacional de Desarrollo. De esta forma, la CONAFOVI será responsable de coordinar los esfuerzos y los trabajos de las entidades públicas relacionadas con el sector vivienda así como los del CONAVI, incluyendo su establecimiento, lineamientos y operación.
  - ❖ Impulsar la operación del CONAVI que defina y coordine estrategias entre los diversos actores del sector vivienda que permitan alcanzar la meta propuesta y conviertan al sector vivienda en un motor de desarrollo económico.

- ❖ Promover la participación de los organismos estatales y municipales para que se conviertan en facilitadores de los recursos necesarios para la generación de vivienda.
  - ❖ Promover en el CONAVI la participación activa de los OREVIS, a través de su organización denominada “Consejo Nacional de Organismos Estatales de Vivienda”, así como también de los sectores social y privado.
  - ❖ Promover la elaboración y, en su caso, la actualización de los Programas Estatales de Vivienda en congruencia con las políticas nacionales.
- b)** Promover una mayor eficacia operativa de los organismos públicos de vivienda y homologar sus procedimientos y normas, así como consolidar su vocación financiera.
- ❖ Consolidar el perfil financiero de los ONAVIS y fortalecer a los OREVIS, mediante la realización y promoción de las adecuaciones normativas necesarias, para homogeneizar su estructura, institucionalizar sus acciones y elevar su eficacia.
  - ❖ Homologar los criterios de calidad y seguridad en la construcción de vivienda.
  - ❖ Promover la homologación de los sistemas y normas de operación de los ONAVIS, incluyendo la atención de madres solteras, adultos en plenitud y personas discapacitadas.
  - ❖ Evaluar los resultados del Programa Sectorial en coordinación con las instituciones relacionadas con la industria de la vivienda.
  - ❖ Fomentar la diversificación de las opciones de cofinanciamiento entre los ONAVIS, los gobiernos estatales y las instituciones financieras para ampliar el otorgamiento de créditos.
- c)** Integrar un sistema nacional de información e indicadores de vivienda.
- ❖ Crear el Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda que permita evaluar el ritmo de producción de vivienda, así como generar la información que requieran los oferentes y los demandantes de vivienda.
  - ❖ . Desarrollar un sistema de seguimiento de los principales indicadores, así como crear nuevos indicadores relacionados con el financiamiento hipotecario para seguir con detalle la evolución del sector vivienda y su contribución al crecimiento económico.
- d)** Impulsar en el ámbito nacional tanto la construcción como el mejoramiento de la vivienda.
- ❖ Incrementar anualmente la oferta crediticia del conjunto de organismos públicos de vivienda y de aquellas instituciones públicas que tienen como prestación el otorgamiento de un crédito hipotecario a sus derechohabientes, así como promover el incremento de las metas de las entidades financieras privadas, para alcanzar en conjunto la meta crediticia del Gobierno Federal.
  - ❖ Promover el intercambio de información entre los organismos públicos de vivienda y el sector privado, que permita establecer una relación adecuada entre la oferta de vivienda y la oferta crediticia en los ámbitos nacional, estatal y local.
  - ❖ Aumentar la difusión social de los procesos para obtener créditos de adquisición y mejoramiento de vivienda.
  - ❖ Incentivar el otorgamiento de apoyos, créditos públicos y de subsidios que permitan a las familias de menores ingresos acceder a una vivienda.
  - ❖ Desarrollar esquemas de apoyo crediticio para programas de mejoramiento.
  - ❖ Fomentar la participación activa del sector privado tanto en la construcción como en el financiamiento de capital de trabajo necesario para la construcción de vivienda.

## **ESTRATEGIA 2.**

### **CRECIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO Y PRIVADO PARA LA VIVIENDA**

Para llevar a cabo esta estrategia es necesario desarrollar un sistema de financiamiento hipotecario integrado, con visión de largo plazo, para la adquisición de vivienda nueva y usada que fortalezca el apoyo a la demanda habitacional, mediante el desarrollo del mercado primario de hipotecas y la promoción de la creación de un mercado secundario hipotecario, así como la estructura institucional, financiera y fiscal indispensable para operar dicho mercado. Adicionalmente se deben generar esquemas que consoliden la operación de las SOFOLES, que

incorporen con mayor ímpetu a la banca comercial, que incluyan a los mercados de capital y que canalicen financiamiento a los productores, mediante la generación de créditos de capital de trabajo accesibles a constructores de todo tipo, que apunten el crecimiento de la producción. Para lograr estos objetivos se procederá a:

Diseñar mecanismos de financiamiento para la adquisición de vivienda nueva y usada, así como para su arrendamiento que, con mayor flexibilidad y recursos, apoyen el desarrollo del mercado habitacional en México.

- ❖ Impulsar el fortalecimiento institucional y jurídico del mercado primario y desarrollar el mercado secundario de hipotecas para incrementar el financiamiento de largo plazo a la vivienda.
- ❖ Promover el establecimiento de programas y/o nuevos organismos que complementen la capacidad financiera del sector, a través de generar una mayor participación de inversionistas del mercado de capitales que fortalezcan la oferta y la demanda de vivienda, fomenten el mercado secundario de vivienda usada, el mercado de hipotecas y, en general, el mercado integrado de vivienda.
- ❖ Promover la cultura del ahorro que permita el acceso a recursos a los demandantes de vivienda, para la adquisición de una vivienda.
- ❖ Ampliar la capacidad de financiamiento de las instituciones públicas del sector vivienda para la aplicación de programas dirigidos a las familias de menores ingresos.
- ❖ Utilizar subsidios al frente que, en complemento con ahorro previo y, en su caso, con crédito, permitan la adquisición o la autoconstrucción de vivienda para familias de menores ingresos.
- ❖ Fortalecer a los agentes financieros y desarrolladores de vivienda participantes en el sector vivienda.
- ❖ Establecer programas de financiamiento para la producción y atención a la demanda de vivienda con los organismos públicos de vivienda, así como con los sectores público, social y privado.
- ❖ Impulsar la reducción de la cartera vencida del sector vivienda.
- ❖ Crecimiento y Consolidación del Financiamiento Público y Privado para la Vivienda

#### **Líneas de acción**

- a) Desarrollar mecanismos que generen la movilidad habitacional con la rotación de vivienda usada y el arrendamiento de vivienda.
  - ❖ Impulsar la movilidad habitacional, en coordinación con las autoridades federales y estatales correspondientes, por medio de programas y adecuaciones jurídicas que faciliten el financiamiento para la adquisición de vivienda usada y la construcción de vivienda destinada al arrendamiento.
  - ❖ Fomentar la construcción de vivienda en arrendamiento y en arrendamiento con opción a compra.
  - ❖ Promover el fortalecimiento de la capitalización del inventario habitacional.
  - ❖ Promover cambios en el marco jurídico y regulatorio que favorezcan la renta de vivienda.
  - ❖ Facilitar y apoyar la sustitución, transferencia o el refinanciamiento de hipotecas.
  
- b) Impulsar el mercado primario y desarrollar el mercado secundario de hipotecas.
  - ❖ Promover los cambios, modificaciones o adecuaciones necesarios a la legislación y reglamentos que permitan incrementar los recursos privados destinados al mercado hipotecario.
  - ❖ Desarrollar la participación de más intermediarios financieros privados en el mercado hipotecario.
  - ❖ Constituir un Banco de Desarrollo que a través de esquemas de crédito y garantías crediticias, apoye el desarrollo de los intermediarios privados, la introducción del riesgo de tasas a los mercados de capital y que complementen y apunten la modernización del sistema de financiamiento habitacional, y que movilice los recursos del mercado de capitales necesarios para cerrar la brecha entre la demanda y la oferta de vivienda a crédito.

- ❖ Consolidar los cambios jurídicos federales, estatales y/o municipales necesarios para el desarrollo del mercado hipotecario.
- c) Generar y promover esquemas de ahorro para enganche en la adquisición de vivienda.
- ❖ Promover esquemas de ahorro para que las familias de menores ingresos puedan adquirir una vivienda a crédito.
  - ❖ Fortalecer los esquemas de ahorro-subsidio como alternativa de financiamiento habitacional, para los grupos sociales de escasos recursos.
  - ❖ Apoyar y promover la creación de una institución que regule las actividades y fortalezca las cajas de ahorro y que establezca esquemas crediticios para la integración del enganche en la adquisición o mejoramiento de una vivienda para la población con menores ingresos.
  - ❖ Impulsar que los subsidios otorgados por el Gobierno Federal, actualmente a través de SEDESOL en el Programa VIVAH; por FOVI en el PROSAVI y los otorgados por FONHAPO, sean homogéneos, estén diseñados en función de las características socioeconómicas del beneficiario y se vinculen a programas de ahorro.
- d) Fortalecer a los agentes financieros y desarrolladores de vivienda.
- ❖ Apuntalar los esfuerzos de la SHCP y del FOVI, para impulsar el desarrollo de los mercados primario y secundario de hipotecas a través de una entidad financiera que fondee a los intermediarios financieros y que otorgue garantías parciales a los créditos hipotecarios que se coloquen en los mercados.
  - ❖ Consolidar financieramente al INFONAVIT para que esté en condiciones de ampliar su oferta crediticia.
  - ❖ Consolidar los procesos de otorgamiento de crédito, supervisión y entrega de viviendas en el FOVISSSTE, de tal forma que los créditos que otorga a sus derechohabientes sean utilizados eficientemente.
  - ❖ Promover el uso eficiente del presupuesto del FOVISSSTE.
  - ❖ Definir la futura estrategia de trabajo del FONHAPO con base en sus perspectivas de recuperación de cartera crediticia, en sus índices de eficiencia operativa y en su complementariedad con los programas de subsidio a la vivienda del Gobierno Federal.
  - ❖ Promover programas de co-inversión y cofinanciamiento para la construcción de vivienda entre los ONAVIS, y de éstos con los OREVIS, así como con los sectores social y privado.
  - ❖ Promover una mayor participación de los OREVIS en la atención de las necesidades de vivienda de las familias de menores ingresos y en el desarrollo de su vocación financiera.
  - ❖ Fortalecer e inducir la participación de intermediarios privados en el financiamiento de vivienda básica, social y económica.
  - ❖ Fondear a los intermediarios financieros y otorgar garantías parciales a los créditos hipotecarios.
  - ❖ Promover la instrumentación de mecanismos para el fortalecimiento institucional de las empresas constructoras y promotoras de vivienda.
- e) Reducir la cartera vencida de los ONAVIS.
- ❖ Establecer sistemas eficientes de administración de la cartera hipotecaria en los ONAVIS. Impulsar programas de saneamiento financiero que promuevan la cobranza de los créditos vencidos.
  - ❖ Fomentar la cultura del pago para desalentar el incumplimiento en las obligaciones del crédito.

### **ESTRATEGIA 3.**

#### **APOYO SOCIAL A LA POBLACIÓN MÁS NECESITADA PARA LA ADQUISICIÓN DE VIVIENDA, EL MEJORAMIENTO HABITACIONAL RURAL Y URBANO, Y LA CONSOLIDACIÓN JURÍDICA DE SU PATRIMONIO.**

Esta estrategia busca desarrollar los programas de apoyo social con esquemas que homologuen y hagan eficiente el uso de subsidios al frente, lo que incluye programas de mejoramiento y el impulso al crecimiento de la vivienda rural y urbana, respetando el uso de

materiales de la zona, así como la tipología de la vivienda de la región. El logro de esta meta se pretende alcanzar por medio de:

- ❖ Reconocer la autoconstrucción de vivienda como motor de desarrollo económico y social. Diseñar instrumentos jurídicos, financieros, económicos y de asistencia técnica y de diseño, que garanticen la legalidad, normen la producción y eleven la calidad.
- ❖ Crear una política de subsidios al frente, homogénea y transparente que permita que el subsidio, adicionado al enganche generado con ahorro previo, sirva para la adquisición, autoconstrucción y financiamiento de vivienda básica y social, en atención de las familias con menores ingresos.
- ❖ Homologar los esquemas de otorgamiento de crédito e incrementar los recursos asignados a los subsidios directos y al frente del Gobierno Federal para atender a la población de menores ingresos.
- ❖ Consolidar programas e instituciones otorgantes de subsidios directos y al frente, con el fin de . minimizar el costo de operación y hacer eficiente su otorgamiento.
- ❖ Participar en los programas emergentes que atiendan las contingencias habitacionales derivadas de los desastres naturales.
- ❖ Complementar y hacer más eficientes los programas de apoyo social de vivienda.
- ❖ Realizar un programa de cobertura nacional para el mejoramiento físico del parque habitacional, de manera que se logre reducir el rezago de los 2.5 millones de viviendas que requieren ampliación o mejoramiento.
- ❖ Desarrollar un programa de cobertura nacional para consolidar la tenencia jurídica de la propiedad del inmueble y que este activo tenga uso patrimonial.
- ❖ Otorgar créditos para materiales de construcción, con énfasis en las zonas rurales, apoyando a las familias con asistencia técnica, supervisión y con precios competitivos de materiales.
- ❖ Apoyo Social a la Población más Necesitada para la Adquisición de Vivienda, el Mejoramiento Habitacional Rural y Urbano, y la Consolidación Jurídica de su Patrimonio.

#### **Líneas de acción**

- a) Diseñar la política de subsidios directos, transparentes y al frente para las familias de menores ingresos, así como sus mecanismos de distribución.
  - ❖ Diversificar los programas de subsidio (como el VIVAH) para beneficiar con subsidios directos a las familias urbanas, semiurbanas y rurales con necesidades de vivienda nueva y de mejora y ampliación de sus viviendas.
  - ❖ Homologar los subsidios y los esquemas de otorgamiento del Gobierno Federal con el propósito de optimizar los recursos y ampliar su cobertura de atención social. Se debe buscar, además que estos esquemas cumplan con el requisito de corresponsabilidad entre los órdenes de gobierno y el beneficiario.
  - ❖ Evaluar y definir las condiciones para que las familias de menores ingresos puedan adquirir o autoconstruir una vivienda, incluyendo los requerimientos y mezcla de programas de subsidio al frente, de ahorro previo y créditos a tasas de mercado.
  - ❖ Otorgar a los adquirentes de vivienda que lo requieran, para la adquisición o autoconstrucción de su vivienda, con el fin de fortalecer su capacidad de compra, un subsidio transparente y al frente, el cual será acompañado de ahorro previo y diferenciado, de acuerdo con sus características socioeconómicas.
  - ❖ Impulsar programas de vivienda progresiva destinados a aquellos sectores de la población más necesitados en zonas urbanas, semiurbanas y rurales.
  - ❖ Instrumentar un padrón único de beneficiarios y solicitantes de acciones de vivienda, con la finalidad de optimizar y regular el otorgamiento de apoyos.
  - ❖ Promover el apoyo a programas emergentes.
  
- b) Diseñar y operar programas para el mejoramiento físico de la vivienda.
  - ❖ Mejorar la calidad de vida de las familias de menores ingresos, pueblos indígenas, madres solteras, adultos en plenitud y personas discapacitadas, tanto en el ámbito urbano como en

- el rural, que cuenten con la propiedad de un terreno o parcela, mediante el impulso de programas de mejoramiento de vivienda (pisos, techos, paredes, letrinas y servicios).
- ❖ Promover el otorgamiento de créditos para el mejoramiento y rehabilitación de vivienda, a través de programas instrumentados por los organismos públicos de vivienda, incluyendo la autoconstrucción.
  - ❖ Impulsar programas de autoconstrucción de vivienda progresiva técnicamente asistida para aquellos sectores de la población más necesitada, incorporando su participación corresponsable en las acciones, con alternativas que permitan la adquisición de materiales de construcción a costos competitivos.
  - ❖ Apoyar el mejoramiento de vivienda, mediante la concertación y difusión con productores y comerciantes de precios preferenciales de materiales de construcción.
  - ❖ Promover que los OREVIS instrumenten programas de mejoramiento de la vivienda, en el marco de un programa de cobertura nacional.
  - ❖ Desarrollar programas enfocados al apoyo técnico para autoconstrucción y a las necesidades de vivienda de las familias de menores ingresos, pueblos indígenas, madres solteras, adultos en plenitud y personas discapacitadas.
  - ❖ Promover programas encaminados a fomentar la autoconstrucción social formalmente organizada.
- c) Instrumentar un programa de mejoramiento jurídico para consolidar la tenencia de la propiedad de la vivienda.
- ❖ Instrumentar programas para consolidar el valor de los activos habitacionales como patrimonio básico familiar.
  - ❖ Desarrollar la infraestructura legal necesaria que otorgue seguridad a las familias en la tenencia jurídica de su vivienda.
  - ❖ Promover la titulación de las viviendas financiadas por los organismos públicos de vivienda.
  - ❖ Abatir el rezago de la escrituración de vivienda de los trabajadores beneficiados por parte de los ONAVIS con crédito hipotecario, con el propósito de dar seguridad jurídica al derechohabiente en la tenencia de su vivienda.
  - ❖ Impulsar a través de la propiedad legal, la capitalización de la vivienda que facilite su compraventa.
  - ❖ Propiciar que los propietarios de vivienda básica, social y económica cuenten con títulos de propiedad individuales.
- d) Vivienda rural.
- ❖ Promover el incremento del número y monto de créditos destinados al mejoramiento, la ampliación e introducción de servicios básicos de la vivienda rural, particularmente para la atención de las 250 microrregiones marginadas y de la población indígena.
  - ❖ Fomentar la construcción de vivienda rural que considere la capacidad de pago de ese sector demandante, promoviendo la utilización de materiales locales y regionales de construcción, respetando la tipología de la vivienda de la zona y fomentando, también, la introducción de servicios públicos.
  - ❖ Fomentar que los OREVIS instrumenten programas que faciliten la autoconstrucción o mejoramiento de viviendas en las zonas rurales, de alta marginación y en los pueblos indígenas.

#### **ESTRATEGIA 4.**

##### **DESGRAVACIÓN, DESREGULACIÓN HABITACIONAL Y SU MARCO NORMATIVO**

Disminuir los costos de transacción que abaraten el costo de la vivienda y fomentar la desgravación de los costos indirectos de naturaleza estatal y municipal; es el propósito básico de esta estrategia. De este modo, se buscará también mantener como máximo un parámetro del 4 por ciento del valor de la vivienda en cada entidad, y disminuir los tiempos y requisitos en el otorgamiento de licencias y permisos relacionados con la edificación y titulación de vivienda, a través de:

- ❖ Fomentar la reducción de costos indirectos (impuestos y derechos) que repercuten en el valor final de la vivienda.
- ❖ Promover la homologación de trámites básicos para la edificación y titulación de las viviendas de tipo básica, social y económica.
- ❖ Promover las reformas legales necesarias para contar con la seguridad jurídica en la tenencia de la vivienda y la seguridad técnica para hacer eficiente la construcción, reducir los costos de la vivienda y facilitar el financiamiento a través del crédito.
- ❖ Impulsar que las dependencias y entidades de las administraciones públicas Federal, estatal y municipal, en el ámbito de sus competencias, simplifiquen normas y trámites relacionados con la vivienda, incluyendo el procedimiento para la adjudicación de un crédito hipotecario.
- ❖ Promover las medidas tendientes a agilizar los procedimientos de incorporación y regularización del suelo con aptitud habitacional.
- ❖ Apoyar la promoción y difusión de los planes y programas de desarrollo urbano y de vivienda actualizados que permitan establecer acciones de vivienda con un mejor aprovechamiento de la infraestructura y los servicios, según lo dispuesto por la normatividad local.
- ❖ Desgravación, Desregulación Habitacional y su Marco Normativo

### **Líneas de acción**

- b)** Reducir los costos indirectos asociados a la producción y titulación vivienda.
- ❖ Promover la desgravación en todas las etapas del proceso de producción de vivienda.
  - ❖ Promover la desgravación en cada entidad federativa en lo relacionado con los derechos, permisos y licencias de construcción, así como de escrituración, para reducir y, en su caso, mantener el porcentaje de los costos indirectos, que no superen el 4 por ciento del valor total de la vivienda.
  - ❖ Llevar a cabo la revisión de normas y especificaciones en materia de vivienda y de conjuntos habitacionales, con el objeto de promover la reducción de costos en el proceso de construcción de vivienda básica, social y económica.
  - ❖ Elaborar una metodología tarifaria que permita incorporar la homologación, en el ámbito nacional, de los criterios para la determinación de los cobros por derechos registrales y de inscripción de adquisiciones, hipotecas y demás gravámenes sobre vivienda especialmente la básica, social y económica.
  - ❖ Coadyuvar a la modernización de los catastros y los registros públicos de la propiedad y del comercio en todas las entidades federativas, así como promover el establecimiento de un sistema de valuación catastral, en función de los usos y destinos del suelo y de sus características de infraestructura para actualizar los valores.
  - ❖ Promover la elaboración de un avalúo tipo para viviendas con iguales características dentro de un conjunto habitacional, que sirva para: el otorgamiento del crédito para vivienda básica, social y económica, como base gravable para el impuesto local de adquisición de inmuebles o su equivalente y que tenga validez para efectos fiscales.
  - ❖ Fomentar el establecimiento de un arancel único de honorarios y gastos notariales, en las escrituras de adquisición o financiamiento de vivienda básica, social y económica.
- c)** Simplificar trámites y procedimientos asociados a la producción y titulación de vivienda.
- ❖ Promover la actualización de reglamentos de construcción y fraccionamientos a través de la elaboración de un reglamento de construcción tipo que, con respeto del ámbito local, sirva como base para la elaboración de los respectivos reglamentos estatales y/o municipales en todo el territorio nacional, considerando el uso de materiales y procesos locales de construcción.
  - ❖ Fortalecer las Oficinas Únicas Municipales de Trámites para Vivienda y, en su caso, promover la instalación de las que se requieran, mediante la coordinación con las autoridades locales.
  - ❖ Promover las modificaciones al marco jurídico local, con el fin de simplificar los procedimientos y reducir los tiempos de trámites necesarios para la producción y adquisición de vivienda, principalmente básica, social y económica.



- ❖ Fomentar la agilización de los trámites administrativos necesarios para otorgar las asignaciones o concesiones de agua y demás servicios inherentes a los interesados, con el fin de coadyuvar en la construcción de vivienda básica, social y económica, de acuerdo con la disponibilidad del recurso y conforme a la Ley de Aguas Nacionales, su Reglamento y demás disposiciones jurídicas aplicables.
  - ❖ Promover que los organismos estatales y municipales operadores de sistemas de agua potable y alcantarillado instrumenten un sistema simplificado para dictaminar técnica y económicamente el suministro de estos servicios a fraccionamientos y conjuntos habitacionales, proporcionando facilidades para el pago de derechos generados por los permisos y obras para su conexión.
  - ❖ Impulsar la atención pronta y eficaz de las solicitudes de presupuesto y autorización de proyectos de instalación de energía eléctrica que se presenten ante las oficinas únicas municipales de trámites para vivienda.
  - ❖ Proponer y concertar con las autoridades federales y locales diversas acciones que agilicen y abaraten los costos de titulación de vivienda.
- d) Aspectos crediticios.
- ❖ Promover la simplificación y homologación de requisitos, plazos y formularios para el otorgamiento de créditos para vivienda, así como la reducción del costo de las comisiones, penas convencionales y avalúos en el financiamiento a la vivienda.
  - ❖ Instrumentar programas que reduzcan los tiempos y racionalicen los costos de originación de crédito a la vivienda; que hagan homogéneos los trámites y contratos correspondientes y que promuevan el mejoramiento, simplificación y agilización de los sistemas de calificación de los solicitantes de crédito para vivienda.
  - ❖ Agilizar la intermediación de los recursos crediticios de los ONAVIS.
- e) Suelo.
- ❖ Promover la agilización de los programas de regularización de la tenencia de la tierra en los predios ejidales y comunales para su posterior incorporación al desarrollo urbano.
  - ❖ Contribuir a la promoción de la agilización de trámites para la desincorporación, transferencia, enajenación o destino de bienes de propiedad federal para la vivienda, como apoyo a los estados y municipios para que incrementen la oferta de tierra para vivienda, especialmente social y económica.
  - ❖ Promover la densificación en áreas urbanas que permitan edificar vivienda para las familias de menores ingresos.

## **ESTRATEGIA 5.**

### **ABASTO DE SUELO CON APTITUD HABITACIONAL Y DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PARA VIVIENDA**

Con el objeto de articular la política habitacional con la de ordenación del territorio, mediante la creación de reservas territoriales acordes con la normatividad de desarrollo urbano y para ampliar la disponibilidad de suelo para la vivienda, se requerirá:

- ❖ Impulsar la generación de reservas territoriales con aptitud habitacional bajo los criterios de ordenación del territorio equilibrado y sustentable, que incrementen la oferta de tierra para vivienda, especialmente básica, social y económica, de conformidad con lo establecido en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, así como en los Programas y/o Planes de Desarrollo Urbano locales.
- ❖ Orientar la oferta de suelo habitacional en función de criterios de prevención y mitigación de desastres naturales, a partir de la reubicación de asentamientos irregulares ubicados en zonas de alto riesgo.
- ❖ Instrumentar programas que permitan identificar y difundir la disponibilidad de tierra con aptitud habitacional.
- ❖ Apoyar la creación de instrumentos para la utilización de suelo para vivienda.

- ❖ Desarrollar programas de adquisición de suelo para vivienda que incorporen recursos fiscales federales, estatales y municipales, así como privados, para detonar el programa de vivienda.
- ❖ Promover la construcción de la infraestructura de cabecera adecuada que abarate los costos de inversión, aproveche la infraestructura existente, y que utilicen mecanismos de financiamiento que permitan la revolencia de los recursos invertidos.
- ❖ Instrumentar programas de redensificación urbana a través del desarrollo de programas de vivienda.
- ❖ Promover las modificaciones al marco regulatorio en materia de suelo para vivienda.
- ❖ Abasto de Suelo con Aptitud Habitacional y Desarrollo de Infraestructura y Servicios para Vivienda

### **Líneas de acción**

- a) Promover la oferta de suelo con aptitud habitacional.**
- ❖ Fomentar la generación de reserva territorial para la edificación de vivienda.
  - ❖ Desarrollar esquemas proactivos y continuos para la incorporación de suelo dónde construir vivienda en estados y municipios.
  - ❖ Promover la adquisición de suelo para vivienda por los tres órdenes de gobierno, impulsando la participación del sector privado para detonar el programa de vivienda.
  - ❖ Propiciar la generación de proyectos de aprovechamiento de suelo con aptitud habitacional por parte de particulares y de organismos estatales y municipales.
  - ❖ Promover la oferta de suelo, mediante la coordinación de acciones estatales y municipales de desarrollo urbano y vivienda, con criterios de ordenación del territorio que impulsen la formación de asentamientos regulares, para disminuir aquellos ubicados en zonas de alto riesgo.
- b) Desarrollo de la infraestructura y servicios para uso habitacional.**
- ❖ Realizar una planeación habitacional en conjunto con las autoridades locales, de acuerdo con lo establecido en los Planes Urbanos y aprovechar de una manera ordenada el desarrollo de infraestructura y servicios.
  - ❖ Instrumentar programas que coordinen las acciones de las instancias públicas responsables del suministro de la infraestructura y los servicios básicos en aquellas zonas en donde aún persisten este tipo de carencias.
  - ❖ Promover mecanismos revolventes que utilicen recursos federales, estatales y municipales, así como del sector privado, para la construcción de servicios.
- c) Redensificación.**
- ❖ Fomentar la redensificación de áreas urbanas, particularmente a través de la utilización de predios baldíos, y de estimular el reuso del suelo.
  - ❖ Impulsar el aprovechamiento de la infraestructura, el equipamiento y la capacidad instalada en las zonas centrales urbanas para promover los desarrollos habitacionales en éstas, mediante instrumentos específicos
  - ❖ Fomentar la redensificación de áreas urbanas, particularmente a través de la utilización de predios baldíos, y de estimular el reuso del suelo.
  - ❖ Impulsar el aprovechamiento de la infraestructura, el equipamiento y la capacidad instalada en las zonas centrales urbanas para promover los desarrollos habitacionales en éstas, mediante instrumentos específicos.
- d) Marco regulatorio.**
- ❖ Promover la actualización del marco jurídico para impulsar la oferta formal de lotes urbanizables, así como para favorecer la incorporación de suelo con aptitud habitacional.
  - ❖ Promover la revisión de las disposiciones y requerimientos en lo que se refiere a las áreas de donación y vialidades, para la producción de fraccionamientos y conjuntos habitacionales.

## **ESTRATEGIA 6.**

### **DESARROLLO TECNOLÓGICO, ABASTO COMPETITIVO DE INSUMOS, NORMALIZACIÓN Y CERTIFICACIÓN HABITACIONAL PARA EL CRECIMIENTO DE LA PRODUCCIÓN**

Para generar esquemas y reglamentos que sean homogéneos y que homologuen los criterios y la calidad de la construcción, así como para fomentar tecnologías y diseños de construcción que disminuyan el costo de la vivienda y ofrezcan mejores espacios, suficientes y seguros, maximizando el área útil de habitabilidad para sus moradores, se trabajará en los siguientes aspectos:

- ❖ Incorporar aspectos de normalización y certificación en los reglamentos de construcción locales.
- ❖ Desarrollar la normalización y certificación de productos y procedimientos constructivos para vivienda, particularmente básica, social y económica, así como la investigación y la aplicación de nuevas tecnologías que permitan el uso de materiales regionales y la reducción de costos en la edificación de este tipo de vivienda.
- ❖ Fomentar el uso de ecotecnologías en la construcción que garanticen la protección al ambiente y economicen el aprovechamiento de bienes y servicios asociados a la ocupación y funcionalidad de la vivienda, incluyendo tecnologías que contribuyan al uso racional del agua y fomente su reciclaje.
- ❖ Desarrollar programas enfocados al apoyo técnico para autoconstrucción y el abasto competitivo de insumos para satisfacer las necesidades de vivienda de las familias de menores ingresos.
- ❖ Incorporar la participación de universidades y de centros educativos y de investigación dedicados al desarrollo del sector vivienda.
- ❖ Promover la incorporación, en los ordenamientos jurídicos correspondientes, de disposiciones específicas para que en las construcciones, se consideren los espacios y adaptaciones necesarias para la población discapacitada.
- ❖ Desarrollo Tecnológico, Abasto Competitivo de Insumos, Normalización y Certificación Habitacional para el Crecimiento de la Producción

#### **Líneas de acción**

- a) Actualizar y equiparar los reglamentos de construcción.
  - ❖ Promover la revisión y actualización de los reglamentos de construcción.
  - ❖ Incluir en el reglamento de construcción tipo, criterios de normalización y certificación de insumos, procedimientos y, en su caso, de servicios para la construcción, según lo establece la Ley Federal sobre Metrología y Normalización.
  - ❖ Promover la generación de normas de construcción y de trámites.
  - ❖ Incorporar en los reglamentos de construcción las disposiciones correspondientes, para que en las construcciones se consideren los espacios y adaptaciones necesarias para discapacitados.
  
- b) Promover normas y procedimientos de certificación de la calidad habitacional.
  - ❖ Promover la formulación y el desarrollo de Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas relativas a la vivienda: de los materiales, componentes, procedimientos y servicios para la construcción.
  - ❖ Promover mecanismos para certificar la calidad de las viviendas.
  - ❖ Establecer un procedimiento único de certificación técnica en la aprobación de proyectos habitacionales, promoviendo y homologando criterios generales de calidad y seguridad de la vivienda básica, social y económica, con objeto de que la certificación técnica aprobada por un organismo tenga validez ante otro y, así, impulsar la integración del mercado habitacional.
  - ❖ Promover normas y nuevas tecnologías que contribuyan al desarrollo armónico con el medio ambiente.
  
- c) Incorporar tecnologías constructivas con criterios de sustentabilidad.
  - ❖ Promover y alentar la industrialización de elementos prefabricados y normalizados que contribuyan a reducir los costos de la construcción de vivienda.

- ❖ Promover el uso de productos, materiales de construcción y tecnologías constructivas normalizadas; en particular, aquellos que se produzcan en la región, así como la aplicación de ecotécnicas en la construcción de vivienda.
  - ❖ Impulsar el desarrollo, aplicación y difusión de innovaciones tecnológicas que fomenten el uso de materiales regionales, reduzcan los tiempos y costos de la construcción de vivienda y mejoren su calidad.
  - ❖ Sistematizar prototipos de vivienda con base en técnicas constructivas adecuadas a la región, considerando la investigación y desarrollo de tecnologías de edificación.
  - ❖ Promover el uso de sistemas alternativos que incorporen la disposición de desechos sólidos y el ahorro de agua y de energía eléctrica.
  - ❖ Promover la creación y utilización de métodos y sistemas de autoconstrucción, así como de mantenimiento y mejoramiento de vivienda.
  - ❖ Promover la elaboración y utilización de prototipos de vivienda para programas emergentes por desastres naturales.
- d) Inducir el abasto competitivo de insumos y materiales de construcción.
- ❖ Establecer programas conjuntos en el desarrollo de la vivienda progresiva, enfocados al apoyo técnico para la autoconstrucción y al abasto de materiales a precios competitivos.
  - ❖ Consolidar la integración de una red de tiendas y despachos de materiales de construcción ya existentes que otorguen precios preferenciales.
  - ❖ Promover el uso de materiales y procedimientos constructivos, así como la producción y distribución eficiente de materiales de construcción, a precios accesibles, que cumplan con las normas oficiales mexicanas y normas mexicanas en la materia.
  - ❖ Apoyar la formulación y difusión de catálogos de materiales de construcción y de componentes normalizados, incluyendo la autoconstrucción, así como, la red de tiendas y despachos de materiales de construcción ya existentes.
  - ❖ Incorporar a las universidades, centros educativos y de investigación, para que participen y desarrollen investigaciones y tecnologías que mejoren al sector vivienda.

## **V. CÓMO SE ALCANZARÁN LOS OBJETIVOS INSTRUMENTACIÓN DEL PROGRAMA SECTORIAL**

En los capítulos anteriores, el Programa Sectorial ha identificado 6 estrategias que incluyen 25 líneas de acción, mismas que han sido descritas con detalle en la sección previa.

Con la finalidad de alcanzar la misión, visión y objetivos del presente Programa, las instituciones públicas de vivienda, en conjunto con los demás actores del sector, deberán realizar, coordinadamente, una serie de actividades con el fin de fortalecer al Sistema Nacional de Vivienda, principalmente a través de:

- ❖ Promover y garantizar la participación articulada de todos los factores productivos cuyas actividades incidan en el desarrollo de la vivienda, especialmente las del sector privado;
- ❖ Fortalecer la coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales;
- ❖ Promover la coordinación interinstitucional entre las diferentes instancias federales relacionadas con la vivienda; e
- ❖ Impulsar la adecuación del marco jurídico en materia de vivienda.

En este contexto, el éxito del Programa Sectorial debe, necesariamente, contemplar dos procesos clave: su gestión y su ejecución. En la gestión del Programa, con el fin de lograr esta participación y coordinación intersectorial e interinstitucional, el Gobierno Federal desarrolla dos herramientas; la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) y el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI):

CONAFOVI es la entidad de gobierno responsable del sector, quien se encarga de coordinar las actividades de todos los agentes, instituciones y entidades participantes. En este sentido, es también la encargada de operar el CONAVI, incorporando a los principales participantes en la producción de vivienda.

El CONAVI, es el foro de intercambio de opiniones entre los diversos actores del sector que actúa como órgano de consulta y asesoría del Ejecutivo Federal en materia de vivienda.

Por otra parte, la ejecución del Programa Sectorial de Vivienda, de sus estrategias y sus líneas de acción, se efectuará organizando las actividades necesarias en 14 programas de trabajo en las siguientes vertientes de ejecución:

- ❖ Crecimiento: Se coordinará la política nacional de vivienda con la participación de los organismos públicos y se promoverá una mayor eficacia operativa de los mismos, así como la consolidación de su vocación financiera. Se buscará otorgar seguridad jurídica tanto en lo que se refiere a la tenencia de la propiedad como al ejercicio de garantías para de este modo facilitar el traslado de dominio de los inmuebles. Se promoverá el mejoramiento físico de la vivienda para incrementar su valor y convertirla en un activo con potencial físico económico que pueda ser vendido o hipotecado para incrementar el patrimonio familiar. Asimismo, se diseñará el apoyo para las familias de menores ingresos y se fomentará la vivienda rural.
- ❖ Financiamiento: Se promoverá un mayor financiamiento para la demanda de vivienda que impulse el mercado de vivienda en renta y promueva la movilidad habitacional, considerando dos aspectos paralelos, el primero el fomento de un mercado hipotecario primario y, posteriormente, uno secundario que incorpore al sector financiero y a los mercados de capital para atender familias cuyos ingresos les avale como sujetos de crédito. El segundo, que defina cómo allegar una vivienda a las familias cuyos niveles de ingreso no les permiten acceder a una hipoteca y que requieren de apoyos gubernamentales, los cuales deben ser transparentes y, en lo posible, al frente; también se promoverán los recursos necesarios para el capital de trabajo;
- ❖ Productividad: Se promoverá la desregulación del sector, con el fin de reducir los trámites, mejorar los reglamentos y aminorar los gravámenes, en beneficio de menores costos de transacción; asimismo, se incorporarán aspectos de calidad, normas y certificación de la vivienda, así como nuevas tecnologías que contribuyan a fomentar la construcción y mejoramiento habitacional.
- ❖ Oferta de Suelo: Se generará un mayor abasto de suelo habitacional, infraestructura y servicios de cabecera dónde construir la vivienda;

En las páginas siguientes se detallan los 14 programas de trabajo propuestos para el desarrollo del sector. La gestión de la CONAFOVI y del CONAVI en la ejecución de este Programa será clave en el futuro del mercado habitacional.  
Vertientes de Ejecución y Programas de Trabajo.

## **VERTIENTE 1.**

### **CONSOLIDAR EL CRECIMIENTO DEL SECTOR VIVIENDA**

- a) Programa de Trabajo para Coordinar Nacionalmente el Fomento para la Construcción y el Mejoramiento de Vivienda.
  - ❖ CONAFOVI, de conformidad con sus atribuciones, incluyendo la operación del CONAVI, se encargará de definir y ejecutar el cambio estructural del sector, mediante acciones encaminadas a articular el abasto de suelo con servicios básicos e infraestructura, buscando mejorar el proceso constructivo, desarrollando esquemas de financiamiento que apoyen la capacidad de compra de una vivienda de más familias, promoviendo el desarrollo de un mercado hipotecario primario, en el que participe el sistema financiero, y secundario con los mercados de capital, así como programas de apoyo gubernamental.
  - ❖ CONAFOVI coordina y opera el CONAVI, donde participan todos los actores productivos de la vivienda incluyendo los ONAVIS y los OREVIS.

- ❖ CONAFOVI a través del CONAVI y los ONAVIS, promoverá la coordinación de todos los involucrados en el sector vivienda, con la finalidad de crear una nueva Ley de Vivienda.
- ❖ CONAFOVI promoverá con los gobiernos estatales, en su caso, la elaboración de programas habitacionales metropolitanos, regionales y locales.
- ❖ CONAFOVI, en coordinación con la SE y los ONAVIS, establecerán las bases de colaboración, en los aspectos relacionados con la producción, financiamiento y comercialización de la vivienda básica, social y económica, que permitan: contar con una oferta consolidada de vivienda; establecer mecanismos de normalización y certificación de la calidad; simplificar costos y trámites en la gestión de proyectos y; crear una bolsa inmobiliaria que facilite la comercialización de las viviendas y oriente a los acreditados.
- ❖ CONAFOVI impulsará la firma de convenios de colaboración con las instancias correspondientes y los OREVIS, para que estos últimos, instrumenten sistemas y mecanismos que contribuyan al ejercicio pleno de sus programas y presupuestos, sin descuidar el objetivo social que les dio origen, y paralelamente lograr su fortalecimiento.
- ❖ CONAFOVI promoverá la coordinación de las entidades pertinentes para revisar los programas y los estímulos que promuevan la adquisición de vivienda usada, así como la construcción de vivienda para arrendamiento y el financiamiento para mejorar el parque de vivienda existente.
- ❖ CONAFOVI promoverá que las reglas de otorgamiento de crédito de los ONAVIS incluyan a la atención de madres solteras, de discapacitados y personas de la tercera edad (adultos en plenitud).
- ❖ Se procurará la celebración de convenios de coordinación entre los gobiernos federal, estatal y municipal, con el propósito de instrumentar acciones de combate a la escasez de vivienda.
- ❖ Se promoverá el establecimiento de acciones en el INFONAVIT y en el FOVISSSTE, con el fin de: i) preservar los derechos adquiridos por el trabajador cuando cambie su relación laboral del sector público al sector privado, o viceversa; ii) establecer mecanismos que fomenten la movilidad habitacional como esquemas de prepago crediticio, transferencias de crédito, etc.; y, iii) fomentar la coordinación entre ambos organismos que faciliten otorgar de manera automática cierta parte del monto de crédito al que pudieran tener acceso sus derechohabientes cuando uno de los cónyuges cuente ya con un crédito en alguno de estos organismos.
- ❖ CONAFOVI promoverá con la SHCP, el FOVI y el FONHAPO la homologación y coordinación de sus programas de otorgamiento de subsidios y de créditos para la población de menores recursos, incluyendo poblaciones indígenas.
- ❖ FONHAPO llevará a cabo un proceso de reingeniería institucional, encaminado a operar como organismo financiero de segundo piso a través, entre otros, de los OREVIS, para atender a su población objetivo, que corresponde a la de menores ingresos.
- ❖ CONAFOVI procurará que los gobiernos estatales promuevan la incorporación y cooperación del sector privado y del sector público que permitan edificar viviendas de mejor calidad constructiva a precios más accesibles para los sectores de menores ingresos de la sociedad.
- ❖ CONAFOVI promoverá que los gobiernos estatales establezcan los mecanismos necesarios para contar con su programa estatal de vivienda y vigilen su instrumentación jurídica y técnica.
- ❖ Se propiciará que los organismos nacionales, estatales y municipales de vivienda, así como las instituciones públicas que otorguen créditos hipotecarios a sus trabajadores, creen las condiciones necesarias para incrementar anualmente la oferta crediticia, para alcanzar en conjunto la meta de 750 mil viviendas para el año 2006.
- ❖ CONAFOVI impulsará que los ONAVIS, amplíen sustantivamente su cobertura crediticia en particular la de las familias con menores ingresos.
- ❖ Se promoverá que los gobiernos estatales en coordinación con las agrupaciones empresariales, asesoren y difundan la información relativa a la obtención de créditos de vivienda principalmente para los tipos básica, social y económica.
- ❖ SEDESOL, a través de FONHAPO, procurará la coordinación con los gobiernos locales, para instrumentar acciones que impulsen programas de mejoramiento de vivienda urbana y

rural, en atención, de manera prioritaria, de los pueblos indígenas y de las 250 microrregiones con mayores índices de marginación donde además, existe un alto porcentaje de viviendas deterioradas y con elevados niveles de riesgo e insalubridad.

- ❖ CONAFOVI promoverá que los OREVIS instrumenten programas que faciliten la autoconstrucción en comunidades rurales y pueblos indígenas.
- ❖ SEDESOL, a través de FONHAPO, continuará impulsando, en coordinación con los gobiernos estatales, el Programa "Piso Firme", que consiste en transformar los pisos de tierra en pisos de concreto de bajo costo, rápida ejecución y mejoría directa e inmediata de las condiciones de vida de los beneficiarios.

**b) Programa de Trabajo para el Fortalecimiento Institucional.**

- ❖ CONAFOVI diseñará, coordinará, promoverá y establecerá las políticas y programas del Gobierno Federal encaminadas a dar continuidad a la instrumentación del Sistema Nacional de Vivienda.
- ❖ INFONAVIT y FOVISSSTE consolidarán una estructura organizacional acorde con su operación, incorporando áreas de recuperación de cartera, de coordinación regional, de innovación y calidad, de tesorería y planeación así como jurídicas.
- ❖ INFONAVIT y FOVISSSTE enfatizarán la recuperación de cartera, con el fin de disminuirla, además de proteger los recursos invertidos por los trabajadores en la Subcuenta de Vivienda.
- ❖ FONHAPO modificará su convenio de contrato y sus reglas de operación crediticia, para funcionar como institución financiera de segundo piso. Asimismo, dedicará mayor atención y recursos a recuperar su cartera de crédito.
- ❖ FOVISSSTE y FONHAPO desarrollarán nuevas tecnologías de información para garantizar la seguridad e integridad del sistema de otorgamiento y recuperación de créditos.
- ❖ FOVI propondrá las modificaciones legales, fiscales, la creación de nuevos intermediarios especializados y el diseño de nuevos productos de crédito, adecuados para ser incorporados al mercado secundario de hipotecas.
- ❖ CONAFOVI promoverá en coordinación con la SHCP, la SE, la SECODAM, los ONAVIS, y en su caso los OREVIS, la realización de las acciones jurídicas y normativas que consoliden el perfil financiero de los organismos nacionales y fortalezcan los estatales, con el fin de elevar su eficacia. En este sentido, se propiciará la homologación de los criterios de calidad y seguridad en los programas de vivienda básica, social y económica.
- ❖ Se promoverá que los ONAVIS, las SOFOLES, las AFORES y la banca comercial optimicen su marco institucional financiero dentro de las condiciones del mercado hipotecario.
- ❖ Los ONAVIS establecerán mecanismos de cofinanciamiento en coordinación con los OREVIS, para ampliar el otorgamiento de créditos.

**c) Programa de Trabajo para la Información y Medición Sectorial**

- ❖ CONAFOVI, por medio del CONAVI y de los organismos públicos de vivienda, impulsará la participación de todos los sectores para crear un Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda y desarrollar mecanismos para su seguimiento.
- ❖ Los ONAVIS, conjuntamente con los OREVIS, establecerán mecanismos de información para asegurar la recuperación de los créditos cofinanciados por estas instituciones.

**d) Programa de Trabajo de Subsidios Directos para la Adquisición de Vivienda.**

- ❖ CONAFOVI promoverá la homologación y congruencia de los subsidios y esquemas de otorgamiento del VIVAH, PROSAVI y FONHAPO, así como la consolidación de estos programas e instituciones, con el fin de abatir los costos de operación del subsidio a la vivienda.
- ❖ CONAFOVI establecerá los criterios para la asignación de subsidios directos en forma transparente, según el principio de corresponsabilidad entre los tres órdenes de gobierno y el beneficiario, quien aportará su ahorro.
- ❖ SEDESOL, FOVI, FONHAPO y los OREVIS participarán conjuntamente en la operación de programas de subsidios a la vivienda como VIVAH y PROSAVI, con subsidio directo y al

frente a los beneficiarios seleccionados, con el fin de atender a la población de menores ingresos.

- ❖ SEDESOL, en coordinación con los organismos públicos de vivienda, instrumentará programas de vivienda progresiva, de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda, tanto en programas normales como en programas emergentes de vivienda y para poblaciones indígenas, considerando la participación de los beneficiarios.
- ❖ SEDESOL promoverá que los gobiernos federal, estatal y municipal, fomenten y ordenen técnicamente, la planeación de los programas de autoconstrucción y vivienda progresiva, involucrando la participación de los diferentes sectores de la sociedad.
- ❖ SEDESOL promoverá que los gobiernos federal, estatal y municipal fomenten la participación y apoyo del sector privado, a través de las empresas productoras y proveedoras de materiales de construcción, en programas de vivienda progresiva y de autoconstrucción que se generen en atención a la población de menores ingresos, incluyendo las necesidades de familias damnificadas por desastres naturales.
- ❖ SEDESOL colaborará en el marco del FONDEN, instrumentando mecanismos que propicien la participación ordenada de la población civil para prevenir, y en su caso, atender las actividades derivadas de programas emergentes de vivienda.
- ❖ SEDESOL promoverá que los OREVIS incrementen su atención social de vivienda rural y pueblos indígenas.
- ❖ SEDESOL, en coordinación con FONHAPO, otorgará créditos para la construcción y mejoramiento de vivienda rural y atenderá las zonas rurales y las 250 microrregiones del país, con un subsidio diferenciado acorde a la situación económica de las familias.
- ❖ SEDESOL diseñará un padrón único de beneficiarios y demandantes de subsidios de
- ❖ SEDESOL diseñará un padrón único de beneficiarios y demandantes de subsidios de vivienda, con el objetivo de regular su otorgamiento.

e) Programa de Trabajo para el Mejoramiento Físico de la Vivienda

- ❖ Se fomentará la coordinación de los gobiernos federal, estatal y municipal para mezclar recursos de distintas fuentes de financiamiento y fomentar la autoconstrucción, así como, la generación de créditos a corto plazo, con un carácter revolvente, para viviendas progresivas o en proceso y para mejoramientos.
- ❖ CONAFOVI, promoverá en coordinación con SHCP y los ONAVIS un programa de coordinación nacional para el mejoramiento de la vivienda y de autoconstrucción, con el apoyo de los organismos estatales y municipales, cuyos objetivos principales son la mejora jurídica del inmueble y la mejora física del parque habitacional.
- ❖ CONAFOVI promoverá la coordinación con los organismos públicos de vivienda, conjuntamente con la SHCP, ABM, AMSFOL y el Banco del Ahorro, para instrumentar y promover programas de otorgamiento de créditos para el mejoramiento y rehabilitación de vivienda.
- ❖ CONAFOVI fomentará que los gobiernos estatales a través de los OREVIS, apoyen las acciones necesarias, mediante la instrumentación de programas específicos de mejoramiento y de construcción de la vivienda rural.
- ❖ Se promoverá que SEDESOL, los ONAVIS y los OREVIS apoyen el mejoramiento de vivienda, a través de la autoconstrucción mediante programas de capacitación y asistencia técnica a los autoconstructores para que edifiquen con mayor seguridad y calidad sus viviendas a menor costo. Asimismo, se buscará que estas instituciones incidan en los procesos económicos, financieros legales, técnicos y de diseño de la autoconstrucción de vivienda, con amplia participación de los grupos sociales para elevar su calidad.
- ❖ SEDESOL a través del VIVAH, y de nuevos programas de mejoramiento de vivienda, de autoconstrucción y de desarrollo de vivienda rural, ampliará la cobertura de atención de las familias de menores ingresos.
- ❖ SEDESOL promoverá el desarrollo de programas de capacitación y asistencia técnica a los autoconstructores y continuará en la concertación con proveedores de insumos y en la consolidación de una red de tiendas de materiales de construcción en el que se comercialicen materiales individuales y en paquetes a precios preferenciales para el autoconstructor.



- ❖ SEDESOL promoverá la diversificación de acciones enfocadas al mejoramiento y ampliación de las viviendas.
- f) Programa de Trabajo para el Mejoramiento Jurídico de la Vivienda.
- ❖ CONAFOVI, en coordinación con las instancias correspondientes, impulsarán el desarrollo del marco legal necesario para que las familias tengan la garantía jurídica de sus viviendas.
  - ❖ SEDESOL y CONAFOVI instrumentarán el programa para consolidar la tenencia jurídica de los activos habitacionales y coordinarán las acciones necesarias para que las dependencias del sector gubernamental y las asociaciones civiles participen en él.
  - ❖ SEDESOL y CONAFOVI en coordinación con las instancias correspondientes, impulsarán la realización de programas para la capitalización de la vivienda mediante acciones para la titulación y regularización.
  - ❖ CONAFOVI fomentará la coordinación entre la SHCP, la ABM, la AMSFOL, los ONAVIS y la ANNM, para que instrumenten un proceso para reducir el rezago de escrituración de vivienda que se haya adquirido con un crédito hipotecario a través de los organismos públicos de vivienda, con el propósito de dar seguridad jurídica en la tenencia de su vivienda.

## **VERTIENTE 2.**

### **INCREMENTAR EL FINANCIAMIENTO DE LA OFERTA Y LA DEMANDA**

- a) Programa de Trabajo para la Movilidad Habitacional.
- ❖ CONAFOVI en coordinación con las instancias correspondientes, promoverá los cambios y adecuaciones al marco legal, que favorezca y facilite la rotación de vivienda y que genere la movilidad que requiere el mercado habitacional.
  - ❖ CONAFOVI buscará la coordinación con los gobiernos estatales y municipales, la SHCP y la SE para promover programas y estímulos para la adquisición de vivienda usada y construcción de vivienda para arrendamiento que impulse la movilidad habitacional, así como de arrendamiento con opción a compra.
  - ❖ CONAFOVI y los ONAVIS promoverán esquemas de financiamiento para la compra de vivienda usada, incluyendo el potencial uso de subsidios en caso de familias con menores ingresos.
- b) Programa de Trabajo para Desarrollar el Mercado Hipotecario.
- ❖ CONAFOVI propiciará la coordinación con los organismos públicos de vivienda, la SHCP, la ABM, las SOFOLES y los gobiernos estatales y municipales, con el fin de realizar las propuestas necesarias para actualizar el marco jurídico, así como los procedimientos de transmisión y ejecución de derechos sobre créditos con garantía hipotecaria, en apoyo del desarrollo de un mercado hipotecario primario bancario y secundario bursátil.
  - ❖ CONAFOVI apoyará en coordinación con la SHCP y el FOVI, la instrumentación de los mecanismos necesarios que permitan la plena operación de la Sociedad Hipotecaria Federal, con el fin de impulsar el financiamiento habitacional privado autosostenible en el largo plazo, que cubra la brecha entre la demanda de vivienda de la población y la oferta de créditos de los ONAVIS de primer piso y que den vigencia a un sistema crediticio habitacional, moderno y eficiente.
  - ❖ Se impulsará el desarrollo del mercado hipotecario primario y secundario entre entidades financieras, para apoyar el establecimiento de mecanismos de bursatilización hipotecaria y a través del establecimiento de garantías y fomentando el desarrollo de los agentes de mercado.
  - ❖ FOVI y la Sociedad Hipotecaria Federal:
  - ❖ Promoverán y participarán mediante créditos y garantías en el programa de financiamiento de viviendas a través de intermediarios financieros para familias de menores ingresos, que sea autosostenible en el largo plazo. Estas instituciones, además, estimularán la participación de inversionistas para que sus recursos se canalicen al financiamiento de hipotecas dentro de este programa, con el fin de incentivar la demanda de vivienda.

- ❖ Buscarán mecanismos para el financiamiento para la vivienda usada y en arrendamiento.
  - ❖ Ampliarán la cobertura de atención de las familias de asalariados y de trabajadores que laboren por su cuenta.
  - ❖ Se trabajará también en diversificar las actuales fuentes de fondeo para entidades financieras participantes en el mercado hipotecario, incluyendo el acceso a los mercados de capitales locales e internacionales.
  - ❖ CONAFOVI trabajará con la SHCP, BANOBRAS, los ONAVIS, los OREVIS y el Banco del Ahorro en el diseño y ejecución de:
    - ❖ Mecanismos de concertación que establezcan programas de fortalecimiento a los OREVIS, particularmente como agentes financieros, por medio de adecuaciones a su marco normativo y de diversificar las opciones de cofinanciamiento con los ONAVIS y las instituciones financieras correspondientes.
    - ❖ Sistemas eficientes de administración de cartera hipotecaria y crediticia.
  - ❖ INFONAVIT evaluará y, en su caso, establecerá mecanismos que, de acuerdo a la normatividad aplicable, le permitan potenciar sus recursos financieros para aumentar el número de créditos y alcanzar la cifra de 375 mil créditos otorgados en el año 2006.
  - ❖ FOVI fortalecerá sus programas de fondeo, para contribuir a lograr un mercado hipotecario integrado de vivienda.
  - ❖ FOVI y la Sociedad Hipotecaria Federal intensificarán las acciones con el fin de constituirse en un instrumento que promueva la canalización de recursos del mercado de capitales hacia el financiamiento habitacional, hasta alcanzar el otorgamiento de al menos 130 mil créditos para vivienda en el año 2006.
  - ❖ FOVISSSTE se reestructurará para satisfacer de modo eficiente las necesidades de sus derechohabientes, y otorgará un mayor número de créditos, buscando alcanzar la cifra de 62 mil créditos en el 2006.
  - ❖ FONHAPO otorgará financiamiento de segundo piso para vivienda progresiva y mejoramiento de vivienda, a través de operaciones con instituciones públicas o privadas que asuman parcial o totalmente el riesgo de recuperación de los créditos.
  - ❖ SEDESOL, junto con FONHAPO, en coordinación con los OREVIS, como instancias de primer piso, impulsarán la instauración de un modelo de organismo financiero que fomente el ahorro y corresponda a las actuales características de la demanda y sus necesidades.
  - ❖ CONAFOVI promoverá el desarrollo de un mercado de financiamiento de capital de trabajo para la construcción de vivienda.
  - ❖ CONAFOVI promoverá que las SOFOLES y la banca amplíen su cobertura crediticia.
  - ❖ Los ONAVIS disminuirán paulatinamente su cartera vencida hasta alcanzar estándares internacionales en esta materia, de tal manera, que su índice de morosidad se ubique en no más del 5 por ciento para el 2006.
  - ❖ INFONAVIT trabajará en alcanzar estándares internacionales en materia de capitalización, reservas y costos de operación.
  - ❖ CONAFOVI promoverá con la SHCP, la CNBV, la ABM y la AMSFOL la reducción de cartera vencida de los intermediarios financieros.
  - ❖ FONHAPO reducirá la cartera vencida de las organizaciones sociales, a través de mejorar sus sistemas de registro y cobranza, y mediante mecanismos de facilidades y estímulos que aseguren al mismo tiempo la titulación individual de las viviendas.
  - ❖ CONAFOVI promoverá con el INFONAVIT y el FOVISSSTE programas que permitan a las familias transferir, prepagar o sustituir sus hipotecas.
- c) Programa de Trabajo para el Ahorro para Vivienda.
- ❖ Se fomentará que los ONAVIS instrumenten esquemas financieros que privilegien la disponibilidad de un crédito en función del monto de ahorro previo del individuo.
  - ❖ CONAFOVI inducirá entre los intermediarios financieros y con el banco del ahorro, la adopción de esquemas de calificación de solicitantes de crédito con base en la constancia en el ahorro y el porcentaje de enganche ofertado.
  - ❖ CONAFOVI diseñará programas de aportación de subsidio directo y al frente para la adquisición y construcción de viviendas para las familias de menores ingresos, con base en fórmulas de ahorro y pago de enganche.

- ❖ CONAFOVI coordinará con el banco del ahorro, las instituciones financieras de vivienda, la ABM, y la AMSFOL la participación de cajas de ahorro y otros intermediarios financieros, el desarrollo de mecanismos de ahorro previo, en complemento del otorgamiento de créditos hipotecarios.

### **VERTIENTE 3.**

#### **DESARROLLAR LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR VIVIENDA**

- a) Programa de Trabajo para la Disminución de los Costos Indirectos.
- ❖ La reducción de los costos indirectos de naturaleza local en la adquisición, urbanización, construcción y titulación de la vivienda básica, social y económica, buscando que no excedan del 4 por ciento, que es una norma internacional.
  - ❖ El mantenimiento de una tasa impositiva del ISAI de un 2 por ciento sobre la base gravable y la promoción en la aplicación de un deducible a la base gravable del ISAI, de al menos un monto equivalente, según sea el caso, al valor de la vivienda básica, social o económica.
  - ❖ CONAFOVI promoverá que los gobiernos locales, en coordinación con la ANNM, realicen acciones para establecer como únicos honorarios y gastos notariales en las escrituras de adquisición o financiamiento de vivienda básica, social y económica:
    - Hasta 15 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de aplicación, tratándose de la adquisición de vivienda en virtud de regularización de la tenencia de la tierra, sin crédito hipotecario. En caso de que la adquisición de la vivienda lleve como accesorio un contrato de garantía hipotecario, el arancel será del 1 por ciento sobre el precio pactado.
    - El 1 por ciento con relación al precio del inmueble, tratándose de vivienda básica, social y económica, con una tasa mínima de honorarios de 20 días de salario mínimo general vigente en el área geográfica de aplicación.
    - El 1 por ciento del precio del suelo que se adquiera para la construcción de vivienda básica, social o económica.
  - ❖ Se fomentará que la ANNM en coordinación con la ABM y la AMSFOL, establezcan un avalúo tipo, para la titulación de la vivienda básica, social y económica, promoviendo que también sirva de base para el ISAI o su equivalente.
  - ❖ CONAFOVI procurará la coordinación con los gobiernos estatales y municipales así como la participación de la ANNM para instrumentar el diseño de:
    - Un sistema tarifario que permita homologar en el ámbito nacional los criterios para los cobros por derechos de registro en la producción de la vivienda básica, social y económica.
    - Un sistema único y uniforme de titulación de la vivienda básica, social y económica y la adopción del protocolo abierto, con el fin de reducir tiempos y costos a los beneficiarios finales, así como ofrecer seguridad jurídica en la tenencia.
  - ❖ Se fomentará que la ANNM, los organismos públicos de vivienda, la ABM y la AMSFOL, participen en acciones para:
    - Promover modificaciones a los códigos civiles y de procedimientos civiles, conjuntamente con los gobiernos estatales, para que los adquirentes de vivienda básica, social y económica, al formar su patrimonio familiar inicial, puedan transferir la tenencia de su vivienda en cláusula testamentaria especial en la escritura de adquisición.
    - Elaborar un modelo tipo de escritura que facilite la titulación de la vivienda básica, social y económica; también se buscará que las condiciones generales de los créditos formen parte del apéndice y número del cuerpo de la escritura, con el fin de reducir el número de hojas y, con ello, su costo.
    - Definir y aplicar, conjuntamente con los agentes financieros y los notarios, las formas más eficientes de integración de requisitos para la formalización del registro de las operaciones inmobiliarias, la celebración de convenios entre los organismos públicos de vivienda con los colegios de notarios locales, con el fin de coordinar procedimientos eficientes para la titulación de la vivienda básica, social y económica.

- ❖ Que en los estados donde exista el sistema de protocolo cerrado se establezca el protocolo especial, formado por folios, destinado a las operaciones que lleven a cabo los notarios.
- b) Programa de Trabajo para la Simplificación de Trámites para Vivienda.**
- ❖ CONAFOVI propiciará que los gobiernos locales, así como los organismos públicos de vivienda, fortalezcan las oficinas únicas municipales de trámites para vivienda, o en su caso, promuevan la instalación de éstas en los municipios donde se registre una mayor actividad habitacional. Asimismo que:
    - Promuevan la simplificación de procedimientos, mediante la instrumentación de un formato único de licencia para la tramitación de todos los permisos, autorizaciones, y licencias requeridos para la construcción de vivienda.
    - Elaboren un reglamento de Procedimiento Administrativo “tipo”, y la actualización del marco normativo en materia de vivienda para el funcionamiento de la oficina única de trámites, con la finalidad de establecer los parámetros mínimos para la óptima operación de éstas.
  - ❖ CONAFOVI buscará incentivar el establecimiento de oficinas únicas y la reducción de trámites.
  - ❖ CONAFOVI promoverá la coordinación con los OREVIS, los gobiernos locales, la CMIC, PROVIVAC y los colegios de profesionales, para participar en la elaboración de un reglamento tipo de construcción que sirva de base para la realización y/o adecuación de sus reglamentos locales y que contribuya a agilizar el procedimiento para el otorgamiento de permisos y licencias, brindando la seguridad técnica de la construcción, así como, incluir los requisitos ecológicos para hacer eficiente el trámite de los estudios de impacto ambiental y el relacionado con el reglamento de régimen de propiedad en condominio.
  - ❖ CONAFOVI promoverá con la CNA, que los gobiernos estatales y municipales, a través de las juntas locales de agua potable y alcantarillado, agilicen los trámites administrativos necesarios para el otorgamiento de permisos, concesiones y factibilidades de agua, descargas residuales, así como la dictaminación técnica y demás servicios inherentes a los interesados, de acuerdo con la disponibilidad del recurso. Asimismo, buscará que:
    - Difundan en el ámbito nacional, el sistema y procedimiento de cobro por cada uno de los trámites relacionados, para transparentar su cobranza.
    - Elaboren cartas urbanas sobre la disponibilidad del recurso, con el fin de que los desarrolladores lo consideren en sus proyectos habitacionales.
    - Proporcionen esquemas para otorgar facilidades de pago por concepto de derechos generados por los permisos y obras para la conexión del servicio a los desarrolladores de conjuntos y fraccionamientos habitacionales.
  - ❖ CONAFOVI buscará que la CFE y LFC, realicen las acciones conducentes para:
    - Contribuir a que los trámites relacionados con esta instancia se simplifiquen y, de ser factible, puedan realizarse a través de la Oficina Única de Trámites para Vivienda.
    - Simplificar los trámites para la solicitud y pago de derechos por concepto de conexión de energía eléctrica, la planeación y construcción de obras de cabecera, tales como transformadores y alimentadores, a fraccionamientos y conjuntos habitacionales de interés social.
    - Revisar las normas y especificaciones en la materia y establecer un sistema tarifario para el cobro de cada servicio solicitado, con el propósito de ofrecer transparencia en este rubro.
  - ❖ CONAFOVI promoverá junto con SEDESOL la agilización de trámites para la regularización, desincorporación, transferencia, enajenación o destino de bienes de propiedad federal aptos para vivienda, con el fin de incrementar la oferta de suelo para vivienda.
  - ❖ CONAFOVI propiciará la coordinación con los gobiernos locales para promover la revisión de las disposiciones y requerimientos para la producción de fraccionamientos y conjuntos habitacionales, en lo referente a áreas de donación y vialidades.
  - ❖ CONAFOVI promoverá con la SHCP, la ABM, la AMSFOL y la CNBV:

- ❖ La instrumentación de programas que reduzcan los tiempos y racionalicen los costos de originación de crédito a la vivienda; que mejoren, simplifiquen y agilicen los sistemas de calificación de los solicitantes de crédito para vivienda; y que hagan homogéneos los trámites y la documentación incluyendo los contratos de crédito correspondientes.
  - ❖ La homologación en el ámbito nacional, de criterios para fijar valores, para reducir el costo de las comisiones, penas convencionales y avalúos, así como los pertinentes al financiamiento de la vivienda.
  - ❖ Se propiciará que la SHCP, la ABM y la AMSFOL, en coordinación con el FOVI, agilicen la intermediación de los recursos crediticios del fondo.
  - ❖ CONAFOVI promoverá ante la SHCP, la CNBV, la ABM y la AMSFOL el marco normativo correspondiente, para el establecimiento de un procedimiento ágil para la certificación de los avalúos para vivienda básica, social y económica, así como la determinación de un arancel preferencial.
- c) Programa de Trabajo para la Competitividad en la Producción de Vivienda.
- ❖ CONAFOVI promoverá la incorporación de criterios de normalización y certificación en los reglamentos de construcción locales, así como normas técnicas para discapacitados, mediante la elaboración de un reglamento tipo.
  - ❖ CONAFOVI promoverá con los organismos públicos de vivienda la homologación de los sistemas y normas de operación de los mismos, que permitan establecer un procedimiento único de certificación técnica en la aprobación de proyectos habitacionales, con el objeto de impulsar la integración del mercado habitacional.
  - ❖ CONAFOVI procurará la participación de los organismos públicos de vivienda, de la SE, el CONACYT, PROVIVAC, la CMIC, el CIHAC, la CONCAMIN, la CONCANACO, la FECIC y la FCARM para la elaboración de Normas Oficiales Mexicanas y Normas Mexicanas de los materiales de construcción para vivienda y procedimientos constructivos, así como la incorporación de estos conceptos en los reglamentos de construcción.
  - ❖ CONAFOVI promoverá con las instancias correspondientes el desarrollo y establecimiento de esquemas que faciliten:
    - La producción de vivienda a través de nuevas tecnologías constructivas y de nuevos productos que permitan aumentar la calidad y reducir el costo.
    - El aprovechamiento de los procesos constructivos y los materiales locales en la construcción y el mejoramiento de la vivienda.
    - La elaboración de prototipos de vivienda que permitan una reducción en los procesos de construcción, particularmente en situaciones de atención a emergencias causadas por desastres naturales.
  - ❖ Se fomentará que los OREVIS, cámaras y asociaciones, así como los colegios de profesionales, revisen la calidad y el uso de tecnologías nuevas, alternativas y ecológicas, en sistemas y materiales de construcción, para hacerlos más seguros y de bajo costo, sin descuidar su investigación y desarrollo.
  - ❖ Se promoverá que las instituciones académicas participen en las propuestas para enfrentar los retos en materia de vivienda. Asimismo, se buscará integrar el conocimiento acumulado en dicho tema, así como mantenerlo, actualizarlo y formar los cuadros que se requieran. También se promoverá la divulgación de ideas, conceptos, estudios y tecnologías con énfasis en la vivienda popular urbana y rural.
  - ❖ CONAFOVI promoverá ante la PROFECO, las cámaras, los ONAVIS, colegios de profesionales y la SE, el apoyo en la formulación y difusión de catálogos de materiales de construcción y la Se, el apoyo de componentes normalizados.
  - ❖ CONAFOVI buscará la coordinación con la SE, la CMIC, la CONCAMIN, la CONCANACO, la COPARMEX, la FECIC y la FCARM para promover la producción y distribución eficiente de paquetes de materiales de construcción a precios preferenciales, a través de la concertación con los productores de insumos para la construcción y la integración de red de tiendas de materiales.
  - ❖ CONAFOVI propiciará con la participación del CONACYT, de los colegios de profesionales, de las instituciones académicas y de los promotores de vivienda, la investigación sobre

materiales, insumos y procedimientos constructivos para alentar la industrialización de la vivienda básica, social y económica, así como el uso de materiales locales.

#### **VERTIENTE 4.**

#### **INCREMENTAR LA OFERTA DE SUELO CON INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PARA VIVIENDA**

- a) Programa de Trabajo para el Fomento del Abasto de Suelo con Aptitud Habitacional.
- ❖ SEDESOL y CONAFOVI coordinarán junto con la SRA, la PA, el RAN, el FIFONAFE, la CORETT y las demás entidades relacionadas con programas de suelo, la generación de esquemas que promuevan la conversión de suelo ejidal o comunal en suelo urbano apto para vivienda.
  - ❖ SEDESOL y CONAFOVI propiciarán la coordinación con los gobiernos estatales y municipales para impulsar la oferta de suelo para vivienda, con el fin de promover la participación del sector privado y social en el desarrollo de los programas habitacionales.
  - ❖ Los gobiernos estatales, con la participación del sector privado, podrán diseñar programas de lotes con servicios, con factibilidad programada a precios preferenciales, para evitar los asentamientos irregulares.
  - ❖ CONAFOVI integrará y difundirá una bolsa de suelo apto para el desarrollo habitacional localizada en áreas intraurbanas, con la participación de los organismos estatales y municipales de vivienda, para promover la participación de los desarrolladores de vivienda y . diseñar programas inmediatos de vivienda, aprovechando su habilitación.
  - ❖ Se estimulará que los gobiernos estatales, a través de las áreas correspondientes, participen en el establecimiento de mecanismos fiscales que fomenten la reutilización de lotes baldíos, evitando su especulación, especialmente en zonas metropolitanas y grandes ciudades.
  - ❖ SEDESOL coordinará, con el apoyo de la CONAFOVI, las acciones necesarias para la incorporación de alrededor de 95 mil hectáreas de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, de las cuales se estima que el 60 por ciento son para uso habitacional.
  - ❖ SEDESOL promoverá que los gobiernos federal, estatal y municipal realicen las adecuaciones legales y administrativas para reducir el costo de la tierra en apoyo del sector vivienda e impulsen la participación del sector privado y de organizaciones no gubernamentales en este rubro.
  - ❖ SEDESOL y CONAFOVI promoverán la participación de la banca de desarrollo y del sector privado en la inversión a través de crédito y/o capital de riesgo, de reservas territoriales.
- b) Programa de Trabajo para el Desarrollo de la Infraestructura y Servicios para Uso Habitacional.
- ❖ Se promoverá que los gobiernos estatales faciliten la edificación de complejos habitacionales vinculados con proyectos urbanos y de ordenación del territorio de alto impacto, agilizando los procedimientos de incorporación de suelo al desarrollo urbano.
  - ❖ Las autoridades estatales, organismos operadores de agua y la CFE podrán participar en conjunto con el sector privado, y asociaciones civiles, en la promoción y desarrollo habitacional, de acuerdo con los gobiernos locales para promover los mecanismos necesarios, con mezcla de recursos, para optimizar la dotación de infraestructura y servicios para vivienda.
  - ❖ SEDESOL en coordinación con los ONAVIS, los OREVIS, la SHCP, la ABM y la AMSFOL promoverá que BANOBRAS, la banca comercial y las SOFOLES, participen con los gobiernos locales, en el diseño y desarrollo de los mecanismos para el financiamiento de infraestructura y servicios usando la recuperación de cuotas e impuestos como fuente de repago.

**VI. CÓMO SE MEDIRÁN LOS AVANCES  
METAS E INDICADORES DEL SECTOR VIVIENDA**

Los avances del Programa Sectorial de Vivienda se medirán de dos maneras: a través de Indicadores de Gestión, los cuales reflejarán el avance del sector hacia las metas propuestas y por medio de Indicadores de Impacto que formarán parte del Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda. A continuación se describen ambos.

**A) METAS DEL SECTOR VIVIENDA.**

La meta general de la presente administración de lograr el ritmo de financiamiento y construcción de 750 mil viviendas en el año 2006 se alcanzará con metas específicas para cada una de las cuatro vertientes del Programa.

Estas metas específicas se vinculan indirectamente con los indicadores del sector vivienda, determinados en el Programa Sectorial, a partir de la medición de la gestión y los resultados que se obtengan. Estas metas específicas proporcionarán elementos comparables con los parámetros de los indicadores; de este modo, se analizará el grado de alcance social que logran las acciones.

**META GENERAL**

CONCEPTO	CANTIDAD	OBSERVACIONES
FINANCIAMIENTO HIPOTECARIO	750 mil viviendas	Incremento gradual hasta alcanzar la meta en el año 2006

**METAS ESPECÍFICAS**

CONCEPTO	CANTIDAD	OBSERVACIONES
<b>CONSOLIDAR EL CRECIMIENTO DEL SECTOR VIVIENDA</b>		
SEDESOL (Incluye FONHAPO) Subsidios Vivienda Nueva: 110 mil subsidios	110 mil	Meta para el año 2006
Mejoramientos: 115 mil subsidios Satisfacción del cliente Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda (SNIV)	225 mil subsidios Un Diseño de Encuesta de Servicio (Participantes del CONAVI) Un Sistema	La primera medición será el 2002 Integración y Operación de un Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda para el año 2003
<b>INCREMENTAR EL FINANCIAMIENTO DE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE VIVIENDA</b>		
Otorgamiento de créditos		
INFONAVIT	375 mil créditos	Meta para el año 2006
FOVISSSTE	62 mil créditos	Meta para el año 2006
FOVI-SHF	130 mil créditos	Meta para el año 2006
Cartera vencida por parte de los organismos	5%	Porcentaje en el periodo 2006
<b>DESARROLLAR LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR VIVIENDA</b>		
Desgravación		
Costos indirectos de Naturaleza Estatal y Municipal ISAI (Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles) Costo de Titulación de Vivienda Básica, Social y Económica	4% del Valor de la Vivienda Básica, Social y Económica 2% de la Base Gravable 1% del Valor de la Vivienda Básica, Social y Económica	Meta Anual a partir del año 2004. Lograr este objetivo en el año 2003 y mantener este porcentaje. Lograr este objetivo en el año 2003 y mantener este porcentaje. Calificación del usuario del servicio adecuado en al menos el 70%

Desregulación	
Instalación y Operación de las Oficinas Únicas Municipales de Trámites para Vivienda	250 Oficinas Únicas funcionando con evaluación del usuario por encuesta.

## B) INDICADORES DE IMPACTO DEL SECTOR VIVIENDA

El conjunto de indicadores de impacto que a continuación se presentan formarán parte del Sistema Nacional de Indicadores de Vivienda. Se caracterizan por ser de impacto, esto es, miden el grado de alcance que logran las acciones, cuya temporalidad respecto a su medición en algunos casos es mensual; es decir, cuyo flujo de información refleja resultados inmediatos de un ejercicio. En otros casos la periodicidad es anual, esto es, los datos se obtienen a partir de la integración del conjunto de los avances o reportes generados durante el ejercicio del año; finalmente, la periodicidad es quinquenal cuando se obtienen por conteos, o decenal para aquellos obtenidos por censos. La medición del desempeño se realizará a partir de cada una de las dependencias públicas que forman parte del sector vivienda, a través de los indicadores de gestión que para ello propongan.

### MEDICIÓN DE LOS RESULTADOS Y EVALUACIÓN DEL DESEMPEÑO DEL SECTOR

VERTIENTE	NOMBRE	DESCRIPCIÓN
CONSOLIDAR EL CRECIMIENTO DEL SECTOR VIVIENDA	Hogares por vivienda	Relación entre el total de hogares y el total de viviendas ocupadas.
Producción de vivienda		Número neto de unidades producidas en un año por cada 1,000 habitantes.
Inversión en la vivienda		Inversión total en construcción o mejoramiento de vivienda como porcentaje del PIB.
Viviendas a reponer		Proporción de viviendas consideradas como inadecuadas o que necesitan reparaciones mayores.
Viviendas vacías		Porcentaje del número total de viviendas que se encuentran desocupadas.
INCREMENTAR EL FINANCIAMIENTO DE LA OFERTA Y LA DEMANDA DE VIVIENDA	Préstamos para vivienda	Proporción de viviendas que tienen un préstamo del sector formal.
Disponibilidad de hipotecas		Proporción de hogares que son elegibles para obtener un crédito para financiar la compra de una vivienda de precio medio.
Ingresos de los hogares y precio de la vivienda		Relación de la capacidad de pago de los hogares según su ingreso, con respecto al precio promedio de una vivienda.
Relación de los ingresos de los hogares con el arrendamiento de la vivienda		Relación del ingreso que los hogares destinan para el pago de renta.
Crédito para hipoteca		Relación del total de inversión para créditos hipotecarios con el total de inversión para crédito público y privado ejercido en el país.



Diferencia en tasas de hipoteca	Promedio de la diferencia en puntos porcentuales entre las tasas de interés de los créditos hipotecarios y las del mercado financiero.	
Diferencia entre tasas de depósito e hipoteca	Promedio de la diferencia en puntos porcentuales entre las tasas de interés en hipotecas y la tasa de interés de depósitos a un año en la banca comercial.	
Índice de mora	Porcentaje de los préstamos hipotecarios con tres o más cuotas en mora en las instituciones financieras habitacionales.	
DESARROLLAR LA PRODUCTIVIDAD DEL SECTOR VIVIENDA	Costos indirectos de vivienda	Entidades que han logrado disminuir por abajo del 4% los costos indirectos de naturaleza estatal y municipal de construcción de vivienda social y económica.
Servicios en la vivienda	Porcentaje de las viviendas que disponen de los tres servicios.	
Sanitario exclusivo	Porcentaje de viviendas que contienen un baño completo en el interior.	
INCREMENTAR LA OFERTA DE SUELO CON INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS PARA VIVIENDA	Disponibilidad de tierra	Número de lotes con servicios disponibles entre el índice de construcción de viviendas.
Disponibilidad de servicios en la vivienda	Porcentaje de viviendas con suministro de drenaje o agua potable o electricidad	

## VII. APÉNDICES

### Apéndice A

#### Foros de Consulta Ciudadana

#### SÍNTESIS DE LAS PROPUESTAS RECABADAS DURANTE LA REALIZACIÓN DE LOS FOROS DE CONSULTA CIUDADANA

Coordinación Institucional	- Atender la demanda de organizaciones sociales, a través de la creación de fondos y bolsas para la creación de vivienda.
- Instrumentar el cumplimiento jurídico y técnico de los programas estatales de vivienda.	
- Establecer un método estadístico aprobado por las entidades federativas que permita entender la determinación de la demanda.	
- Operar un sistema nacional de información sobre la demanda real de vivienda.	
- Crear un Sistema Nacional de Información para contar con una planeación adecuada, mediante la interrelación de datos estadísticos generales.	
Fortalecimiento de los Organismos de Vivienda	- Garantizar el crédito para vivienda a las personas que hayan aportado constantemente al INFONAVIT, FOVISSSTE y FONHAPO y que tengan ingresos inferiores a 2.5 salarios

	mínimos.
- Elaborar un historial crediticio de cada solicitante.	
- Crear y operar el registro nacional de beneficiarios de programas de vivienda de interés social, con financiamiento público.	
- Ampliar la cobertura de FONHAPO.	
- Participación del FONHAPO a través de los organismos estatales y municipales de vivienda en forma descentralizada, cofinanciando el recurso y coordinando la gestión de los créditos hasta su recuperación final.	
- Reestructurar FOVI como un banco mixto con mayoría privada.	
- Que FOVI pueda fondar sus programas para lograr un mercado hipotecario integrado de viviendas de interés social con una mínima tasa de interés.	
- Establecer una tasa de mercado para los créditos puente, eliminando la puja en tasas de interés que ha provocado el encarecimiento en los recursos, respecto a las subastas sobre derechos de crédito de FOVI.	
- Que el INFONAVIT establezca reglas claras y que generen un buró de viviendas disponibles para que sea el trabajador quien decida.	
- Que los recursos del INFONAVIT sean otorgados de modo transparente, sin la influencia de grupos de poder.	
- Restablecer el avalúo bancario directo, estableciendo precios preferenciales de parte de los peritos valuadores del INFONAVIT.	
- Que el INFONAVIT aumente sustancialmente el padrón de constructores en la República Mexicana para que exista una competencia sana.	
- Que el INFONAVIT promueva los créditos correspondientes en mercado abierto y que los trabajadores elijan el paquete de su preferencia libremente.	
- Desarrollar un programa de bursatilización de una parte de la cartera hipotecaria del INFONAVIT, que permita generar recursos adicionales para otorgar nuevos créditos.	
- Fortalecer a los OREVIS.	
- Fortalecer los esquemas de colaboración entre los organismos de vivienda del gobierno federal y los gobiernos estatales, tomando en consideración estructuras de participación.	
- Fortalecer los organismos locales de vivienda bajo las siguientes líneas de acción:	
a) Otorgándoles la representación del organismo central operador de programas de vivienda, supliendo a las representaciones en los estados.	
b) Dando facultades para que cada entidad federativa promueva el otorgamiento en áreas o regiones determinadas para desarrollar los centros de población.	
- Instrumentar programas de captura de la demanda de las distintas entidades federativas, a través de los OREVIS.	
- Que los OREVIS se constituyan en facilitadores de los recursos necesarios para la generación de vivienda.	
- Fortalecer capacidades de los OREVIS para atender la vivienda.	

Financiamiento	<ul style="list-style-type: none"> <li>- El financiamiento para la construcción de vivienda y para su adquisición debe ordenarse, reestructurarse con criterios de mercado, contando con un subsidio generalizado al frente para los más necesitados para premiar su esfuerzo de ahorro. El subsidio debe otorgarse premiando el ahorro que puedan realizar los adquirentes como enganche.</li> </ul>
	- Revisión de criterios de apoyo y subsidios en el ámbito federal, estatal y municipal.
	- Crear y operar el registro nacional de beneficiarios de programas de vivienda de interés social, con financiamiento público.
	- Homologar los requisitos para ser sujetos de crédito.
	- Crear un sistema independiente del crédito, de subsidio diferenciado y transparente.
	- Que el gobierno federal oriente sus esfuerzos primordialmente hacia el desarrollo y puesta en marcha del mercado secundario de hipotecas.
	- Instrumentar un seguro que limite el crecimiento de la deuda hipotecaria, considerando las tasas de interés y el incremento de las UDI's.
	- Promover la constitución de fideicomisos de autoahorro que permitan integrar el enganche requerido por los organismos financieros de vivienda para el otorgamiento de un crédito.
	- Proponer programas de autofinanciamiento de vivienda con sentido popular.
	- Fomentar la cultura del pago y brindar garantías a los inversionistas promotores, inversionistas e instituciones financieras, con el fin de dar claridad y prontitud al cumplimiento de los requisitos previos a la edificación de viviendas.
	- Impulsar un sistema de estímulos y facilidades para el pago oportuno y anticipado del crédito.
	- Generar créditos pequeños a corto plazo para viviendas progresivas o en proceso, para mejoramientos o para desdoblamiento familiar.
	- Promover fondos de ahorro para garantizar o amortizar el crédito depurando la cartera crediticia convirtiéndola en una nueva cartera en coordinación con los OREVIS.
Desgravación y Desregulación	- Homologar el pago de derechos en el proceso de producción de vivienda asegurando su transparencia y unificando los criterios de desgravación en todos los municipios.
.	- Abatir el costo de financiamiento a través de la reducción del tiempo entre la inversión inicial y la escrituración de la vivienda, por lo que los municipios y las entidades hipotecarias deberán agilizar sus trámites correspondientes a estas etapas.
	- Generar nuevos mecanismos de entrega de licencias que permitan su agilización mediante la integración de las experiencias de las ventanillas únicas, con el fin de corregir las deficiencias presentadas.
	- Establecer criterios uniformes en el proceso de individualización de la vivienda de interés social.
	- Que se exija el mismo tipo de documentos a nivel nacional para el otorgamiento y firma de escrituras.
	- Que el avalúo inmobiliario se haga directamente por medio de valuadores con cédula profesional y sin requerir de la intermediación de instituciones bancarias o corredores públicos.
	- Agilizar los registros públicos.

- Propiciar la generación de normas estatales de vivienda de interés social que optimicen el trabajo de los Registros Públicos de la Propiedad.	
- Establecer un sistema único y uniforme de titulación de vivienda de interés social y popular.	
- Promover con los colegios locales “jornadas notariales” de asesoría jurídica gratuita a la población.	
- Promover la cultura del testamento como medio de seguridad jurídica del patrimonio.	
- Establecer aranceles especiales para las escrituras de adquisición-financiamiento de vivienda de interés social y popular.	
Aspectos	- Establecer una nueva Ley Federal de Vivienda.
Normativos	- Contar con un marco jurídico que garantice la recuperación de los créditos.
- Que las instituciones realicen una planeación sobre la demanda de vivienda.	
- Establecer criterios uniformes en el ámbito nacional en el proceso de individualización de vivienda de interés social.	
- Que la Federación signe convenios con cada una de las entidades federativas a efecto de que se comprometan a revisar y actualizar su legislación en materia habitacional.	
- Reglamentar la obligatoriedad de contar con planes de desarrollo urbano, dependiendo el tamaño del municipio para los siguientes diez y veinticinco años.	
- Establecer la normatividad para la aprobación técnica de proyectos habitacionales ante los organismos financieros de vivienda por parte de la SEDESOL.	
- Desarrollar conceptos urbanísticos que amalgamen y satisfagan las necesidades habitacionales, educativas, comerciales y recreativas.	
- Replantear la definición de vivienda de interés social.	
Suelo y Ordenación del Territorio	- Eliminar los asentamientos irregulares.
	- Evitar la venta de terrenos irregulares, mediante la oferta de lotes con servicios o con factibilidad programada, a precios preferenciales, en áreas adecuadas, establecidas en los planes de desarrollo urbano.
- Impulsar los programas de incorporación de suelo social para la vivienda.	
- Promover adecuaciones legales y administrativas que reduzcan el costo de la tierra.	
- Contar con reserva territorial apta y accesible para vivienda popular o de interés social, involucrando a los sectores social y privado.	
- Crear una bolsa estatal de suelo orientadora del desarrollo.	
- Instrumentar el procedimiento para la ocupación de reservas de crecimiento ejidal que regulen y abatan el surgimiento de asentamientos humanos irregulares, así como la creación de inmobiliarias ejidales que oferten suelo social para satisfacer las necesidades de vivienda de la población.	
- Potencializar la oferta de suelo con base en la vocación y aptitud del suelo.	
- Fomentar y apoyar a los municipios para que formen un banco creciente de reservas territoriales, mismo que les permita ordenar su crecimiento y ofertar terrenos con facilidades para las familias de escasos recursos económicos.	

- Incrementar el presupuesto de estados y municipios para adquirir terrenos de origen social, con el fin de ofertarlos en sus programas de vivienda a precios módicos.	
- Consensar mecanismos tendientes a otorgar facilidades para la creación, fomento, seguimiento y reactivación de sociedades e inmobiliarias sociales.	
- Constituir en el RAN un registro denominado "Bolsa de suelo social" integrado por una base de datos de sociedades inmobiliarias sociales y tierras ejidales y comunales que sean susceptibles de incorporarse a sociedades e inmobiliarias.	
- Realizar actos jurídicos de regularización del suelo para que se abaraten sus costos.	
- Regularizar los lotes de todas las colonias que se formaron irregularmente y que se encuentran totalmente ocupadas, edificadas y con servicios públicos.	
- Replantear el diseño y la planeación urbana, particularmente en lo referente a la racionalización del uso del agua, reducción de la contaminación, planeación del transporte y reducción de riesgos.	
- Integrar en los desarrollos habitacionales disposiciones normativas relacionadas con el aprovechamiento de la infraestructura urbana, tales como redes de agua potable, alcantarillado, reutilización y tratamiento de agua. Asimismo, que estos conjuntos cuenten con la suficiente estructura vial y en forma integral con el diseño e imagen urbana, preservando el medio ambiente.	
- Establecer un fideicomiso en el que participen el OREVI, el desarrollador o promotor privado y, en su caso, los ayuntamientos para estructurar un esquema de trabajo, que una vez elaborado el proyecto de lotificación y autorizado el proyecto ejecutivo de urbanización por los ayuntamientos respectivos se ponga a disposición del promotor para que edifique las viviendas.	
- Actualizar programas de desarrollo urbano y especificar zonas con potencialidad habitacional.	
- Participación de la banca de desarrollo como inversionista en proyectos de desarrollo urbano.	
Autoconstrucción y Tecnología	- Promover el desarrollo e introducción de nuevas tecnologías para la construcción de vivienda de interés social a bajo costo.
- Que se amplíe la cobertura de atención del programa VIVAH a autoconstructores de las zonas rurales, considerando en los prototipos tecnologías que simplifiquen tiempos y costos.	
- Fortalecer y difundir la capacitación del uso de materiales de construcción.	
- Fomentar los fraccionamientos sociales progresivos dirigidos a la población de escasos recursos económicos, para promover la autoconstrucción.	
- Impulsar la creación de micro industrias que generen y comercialicen materiales regionales de construcción.	
- Fortalecer la participación del sector privado en la producción de vivienda.	

- Crear un organismo que difunda las nuevas tecnologías, que aliente la investigación y la innovación de técnicas que se apliquen en la edificación de vivienda.	
- Elaborar un estudio de fraccionamiento óptimo, en pequeños terrenos adoptando nuevas técnicas constructivas a fin de optimizar espacios.	
- Promover la adecuada legislación referente a los planes de asentamientos humanos, desarrollo urbano y vivienda que involucre al INFONAVIT.	
- Impulsar el desarrollo de conjuntos habitacionales con espacios adecuados que consideren el uso de materiales económicos y de calidad, tomando en cuenta los aspectos bioclimáticos de la región.	
- Estimular la creación de empresas productoras de materiales de construcción para la vivienda que protejan el medio ambiente y beneficien a la población más desprotegida con mejores precios.	
Programas Especiales	- Implementar los programas de vivienda como modelos de gestión participativa, que posibiliten la solución funcional, de tal manera que los beneficiarios se conviertan en actores urbanos involucrados en la ciudad en su conjunto.
- Generar un modelo de mejoramiento integral de barrios, a partir del programa de vivienda, mediante la participación conjunta de las dependencias y de la comunidad.	
- Implementar programas de vivienda que representen una alternativa para minusválidos, madres solteras, grupos de la tercera edad, sectores desatendidos, etnias y poblaciones aisladas.	
- Adecuar esquemas de cajas populares y aplicarlos en actividades relacionadas con programas de autoconstrucción, mejoramiento y/o ampliación de vivienda.	
- Fortalecer la capacitación de los responsables de áreas técnicas en los tres niveles de gobierno para optimizar la aplicación de sus conocimientos en programas emergentes de vivienda.	
- Integrar las políticas para la prevención de desastres naturales, incluyendo medidas presupuestales planeadas y adquisición de suelo, para la reubicación de familias afectadas, así como con la participación comunitaria.	

## APÉNDICE B

- ❖ Fuente: X, XI, y XII Censo General de Población y Vivienda 1980, 1990 y 2000, INEGI. Proyecciones de la Población en México 1996 –2050, CONAPO. Fuente.
- ❖ Fuente: Dirección General de Política y Fomento a la Vivienda, SEDESOL.

## APÉNDICE C

### LISTADO DE CUADROS, GRÁFICAS Y MAPAS DEL PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA.

#### Cuadros

NÚMERO	TÍTULO	LOCALIZACIÓN
I. Situación Actual		
Cuadro 1.1	Comportamiento del PIB nacional y del PIB de la construcción	a) Economía nacional y sector de la vivienda.

Cuadro 1.2	Créditos otorgados para la adquisición y el mejoramiento de la vivienda 1995 a 2000	a) Economía nacional y sector de la vivienda.
Cuadro 1.3	Indicadores internacionales	b) Contexto Internacional de las políticas de vivienda.
Cuadro 1.4	Algunos cambios en las políticas de vivienda de los países de América Latina y el Caribe	b) Contexto Internacional de las políticas de vivienda.
Cuadro 1.5	Distribución de la población ocupada según ingreso por trabajo, 1980-2000	g) Características de la demanda de vivienda.
Cuadro 1.6	Distribución de los hogares según grupos de ingreso, 2000	g) Características de la demanda de vivienda.
Cuadro 1.7	Tipo de vivienda según promedio de construcción y la distribución por ingreso de la población ocupada	g) Características de la demanda de vivienda.
Cuadro 1.8	Tipo de vivienda según promedio de construcción y la distribución por ingreso de los hogares	g) Características de la demanda de vivienda.
Cuadro 1.9	Demanda de vivienda con base en la distribución de ingreso por población ocupada	g) Características de la demanda de vivienda.
Cuadro 1.10	Demanda de vivienda con base en la distribución de ingreso por hogares	g) Características de la demanda de vivienda.
Cuadro 1.11	Demanda de vivienda con base en la población ocupada por sector productivo	g) Características de la demanda de vivienda.
Cuadro 1.12	Incorporación de suelo al desarrollo urbano, 1995-2000	a) Oferta de suelo e insumos para vivienda.
Cuadro 1.13	Tipo de vivienda particular habitada, 2000	b) Condiciones físicas y geográficas de la vivienda.
Cuadro 1.14	Número de cuartos, 1980-2000	b) Condiciones físicas y geográficas de la vivienda.
Cuadro 1.15	Vivienda particular habitada, 1980-2000	b) Condiciones físicas y geográficas de la vivienda.
Cuadro 1.16	Materiales predominantes en la vivienda, 1980-2000	b) Condiciones físicas y geográficas de la vivienda.
Cuadro 1.17	Habitantes, vivienda particular habitada y hogares, 1980-2000	b) Condiciones físicas y geográficas de la vivienda.
Cuadro 1.18	Costos indirectos de naturaleza estatal y municipal, asociados a la adquisición y titulación de vivienda básica, social y económica.	c) Costos de transacción, trámites y tiempos de la construcción habitacional.
Cuadro 1.19	INFONAVIT, distribución de créditos según grupos de ingreso	d) Organismos Públicos de Vivienda.
Cuadro 1.20	FOVI, distribución de créditos según tipo de vivienda	d) Organismos Públicos de Vivienda.
Cuadro 1.21	FOVISSSTE, distribución de créditos por tipo de programa	d) Organismos Públicos de Vivienda.
Cuadro 1.22	FONHAPO, distribución de créditos por tipo de programa	d) Organismos Públicos de Vivienda.
Cuadro 1.23	OREVIS, distribución de créditos por tipo de programa	d) Organismos Públicos de Vivienda.
Cuadro 4.1	Ramas de actividad económica en las que participa la construcción en vivienda	IV. Estrategias y Líneas de Acción

## Gráficas

Número	Título	Localización
I. Situación Actual		
Gráficas 1.1 y 1.2	Distribución de la población por grupos de edad (2000 y 2025)	c) Dinámica demográfica y vivienda.

## Mapas

Número	Título	Localización
I. Situación Actual		
Mapa 1.1	Grado de marginación por entidad federativa, 2000	c) Dinámica demográfica y vivienda.
Mapa 1.2	Rezago habitacional por entidad federativa, 2000	e) Rezago habitacional.
Mapa 1.3	Necesidades anuales de vivienda nueva por entidad federativa periodo 2001-2006	f) Necesidades de vivienda.
Mapa 1.4	Vivienda particular habitada, 2000	b) Condiciones físicas y geográficas de la vivienda.
Mapa 1.5	Costos indirectos de naturaleza estatal y municipal, 2000	c) Costos de transacción, trámites y tiempos de la construcción habitacional.

## APÉNDICE D

### GLOSARIO DE TÉRMINOS

- 1) **ACCIONES DE VIVIENDA:** Toda actividad realizada que incida en la vivienda, la cual comprende, desde el mejoramiento más elemental hasta la edificación total de una vivienda completa, incluyendo su titulación.
- 2) **ADMINISTRADORA DE FONDOS PARA EL RETIRO (AFORE):** Entidad financiera especializada en la administración de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro de los trabajadores y en la canalización de los recursos de las subcuentas que las integran, en términos de las leyes de seguridad social, así como de la administración de sociedades de inversión del fondo para el retiro (SIEFORES).
- 3) **AFORE:** Ver Administradora de Fondos para el Retiro.
- 4) **AHORRO PREVIO:** Cantidad de dinero que reúne una persona para la constitución del enganche que le permitirá acceder a un crédito hipotecario.
- 5) **AHORRO VOLUNTARIO:** Aportación adicional con recursos propios que realiza un trabajador a su subcuenta de vivienda para destinarla como complemento al crédito solicitado.
- 6) **AUTOCONSTRUCCIÓN:** Proceso de construcción o mejoramiento de vivienda realizada con el esfuerzo propio de la familia, la cual puede requerir, o no, de asesoría y capacitación técnica.
- 7) **AVALÚO:** Procedimiento que consigna el valor, tanto de la construcción como del terreno otorgado a un bien inmueble, por parte de un perito en la materia.
- 8) **BALDÍO:** Superficie de terreno no utilizada que se ubica dentro de un centro de población.



- 9) **BANCA:** Actividad que desarrolla dos clases de actividades fundamentales: manejo del flujo del dinero de una economía, e intermediación financiera. En lo relativo al manejo del flujo del dinero, la banca constituye el canal de pagos y cobros de las economías a cambio de comisiones por sus servicios. En lo que respecta a la intermediación financiera, se toman los recursos ajenos en forma de depósitos o empréstitos para realizar operaciones de crédito con los clientes.
- 10) **BANCA COMERCIAL:** Instituciones privadas de crédito organizadas con la finalidad de obtener ganancias para sus dueños, mediante la aceptación de depósitos y ahorros del público y la concesión de créditos destinados al financiamiento del consumo y la inversión. Estos bancos operan el mercado del dinero, ya que realizan operaciones a corto plazo.
- 11) **BANCA DE DESARROLLO:** Instituciones de crédito que apoyan y alientan a las actividades y sectores objeto de su creación, como son los sectores agropecuarios, pesqueros, infraestructura urbana, vivienda, servicios públicos, comercio, industria, actividades exportadoras, entre otras. Operan inversiones en valores y otros títulos en el mercado de capital y fungen como agentes financieros del Gobierno Federal para la contratación de créditos externos con organismos financieros bilaterales y multilaterales.
- 12) **BANCO:** Institución que realiza operaciones de banca, ya sea de tipo comercial o de desarrollo en sus diferentes modalidades. Los bancos, en conjunto, conforman el sistema bancario y constituyen instituciones de intermediación financiera.
- 13) **BURSATILIZACIÓN:** Proceso por el cual se ingresa al mercado de valores, documentos (pagarés, certificados, títulos, acciones) para su capitalización.
- 14) **BURSATILIZACIÓN DE LA CARTERA HIPOTECARIA:** Selección y empaquetamiento de créditos emitidos por una o varias instituciones de crédito se estructuran en forma de certificados que serán vendidos a inversionistas en el mercado de valores, transfiriéndoles los derechos de cobro sobre el capital e intereses de los créditos.
- 15) **CARTERA HIPOTECARIA:** Es el total de créditos hipotecarios administrados por las instituciones financieras. Está compuesta por la cartera vigente y vencida.
- 16) **CARTERA HIPOTECARIA VENCIDA:** Créditos de la cartera hipotecaria que presentan incumplimiento de pagos (generalmente a partir de tres meses sin registrar pago).
- 17) **CATASTRO:** Censo y padrón de las propiedades urbanas y rurales en lo que respecta a su valor, ubicación, dimensiones y propietarios. Cuando tiene carácter urbano, por su delimitación, incluye generalmente los contornos de la edificación. Tiene carácter oficial.
- 18) **CENTRO URBANO:** Núcleo principal de atracción dentro del área urbana, caracterizado por la presencia de las instituciones de gobierno, de la administración y los servicios públicos.
- 19) **CERTIFICACIÓN:** Documento oficial, que constata, caracteriza y/o precisa la situación legal de un objeto determinado.
- 20) **CONJUNTO HABITACIONAL:** Conjunto de viviendas departamentales o unifamiliares planificado y dispuesto en forma integral; esto es, con la dotación e instalación necesarias y adecuadas de los servicios urbanos, vialidad, infraestructura, espacios verdes o abiertos, educación, comercio y servicios en general con relación a la población que lo habitará.
- 21) **COSTO:** Gasto y erogación en que se incurre en la producción de un bien o un servicio.
- 22) **COSTOS INDIRECTOS DE NATURALEZA ESTATAL Y MUNICIPAL ASOCIADOS A LA PRODUCCIÓN Y TITULACIÓN DE VIVIENDA:** Son los cobros que involucran los impuestos

y derechos a pagar por las licencias y permisos de naturaleza estatal y municipal, así como de los honorarios notariales en el proceso de adquisición del suelo, urbanización, edificación y titulación de la vivienda social y económica que determinen las Leyes de Ingresos, de Hacienda y decretos relacionados con la actividad habitacional.

- 23) **CRÉDITO:** En su acepción más amplia, crédito significa confianza en el cumplimiento puntual y exacto de todos y cada uno de los elementos contraídos por el demandante, con el otorgante del crédito.
- 24) **CRÉDITO CON GARANTÍA HIPOTECARIA:** Préstamo en el que se emplea un bien prendario como mecanismo para garantizar la recuperación del principal más los intereses respectivos, en este caso, un bien inmueble, mediante la inscripción de un gravamen (o hipoteca) en el Registro Público de la Propiedad. Por lo general, el valor del bien inmueble que se va a hipotecar es mayor al préstamo solicitado.
- 25) **CRÉDITO HIPOTECARIO:** Véase Crédito con Garantía Hipotecaria.
- 26) **CRÉDITO PARA VIVIENDA CON MEZCLA DE RECURSOS O COFINANCIAMIENTO:** Comprende el financiamiento que se otorga al acreditado a través de dos o más fuentes financieras complementarias para la adquisición o edificación de una vivienda completa.
- 27) **DÉFICIT:** Diferencia negativa entre ingreso y gasto.
- 28) **DÉFICIT DE VIVIENDA:** Ver Rezago Habitacional (aspecto cuantitativo).
- 29) **DERECHOS:** Retribución que se cubre a la administración pública, sea federal, local o municipal, por la prestación de un servicio y conforme a una tarifa previamente establecida, así como las contribuciones establecidas en la ley por el uso o aprovechamiento de los bienes del dominio público de la Nación.
- 30) **DESARROLLO TECNOLÓGICO:** Promoción de la investigación, desarrollo y aplicación de tecnologías que coadyuven al mejoramiento de los procedimientos y sistemas constructivos para la edificación de vivienda u otros.
- 31) **DESGRAVACIÓN HABITACIONAL:** Se refiere a la reducción sobre los impuestos, derechos y contribuciones establecidas en las leyes de ámbito estatal y municipal que deben pagar las personas físicas y morales en la tramitación de licencias y permisos para la producción y titulación de vivienda y/o conjuntos habitacionales de vivienda social y económica.
- 32) **DESREGULACIÓN HABITACIONAL:** Se refiere a la reducción de los tiempos y número de trámites requeridos en los diferentes procedimientos que realizan las autoridades estatales y municipales para la expedición de licencias y permisos para el financiamiento, producción y titulación de la vivienda social y económica.
- 33) **DOTAR DE AGUA POTABLE:** Accesibilidad de los ocupantes de la vivienda al uso de agua entubada, así como la forma de abastecimiento cuando no disponen de ella.
- 34) **DOTAR DE ALCANTARILLADO:** Accesibilidad de los ocupantes de la vivienda a un sistema de tuberías mediante el cual se eliminan de la vivienda las aguas negras o las aguas grises.
- 35) **DOTAR DE ELECTRICIDAD:** Accesibilidad de los ocupantes de la vivienda a un sistema de energía eléctrica para alumbrar la vivienda, sin considerar la fuente de donde provenga.
- 36) **EDIFICAR:** Fabricar, hacer un edificio o mandarlo construir.

- 37) **ESCRITURA PÚBLICA:** Es el instrumento que el notario público asienta en su protocolo y autoriza con su firma y sello para hacer constar el o los actos jurídicos que en el mismo se contiene.
- 38) **FONDO:** Se le denomina a las cantidades de dinero reunido en una caja o en un depósito para llevar a cabo determinadas actividades económicas, tales como amortización de deudas, fomento a la vivienda, ayuda al desarrollo, etcétera.
- 39) **FRACCIONAMIENTO:** División de un terreno en manzanas y lotes que requiera del trazo de una o más vías públicas, así como la ejecución de obra de urbanización que le permitan la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos.
- 40) **GRAVAMEN:** Carga u obligación que pesa sobre una persona moral o física, o sobre un bien como forma de garantizar el pago de lo debido.
- 41) **HACINAMIENTO:** Cercanía humana excesiva que se da sobre la ocupación de un espacio. Situación negativa que se produce cuando habitan en una vivienda tantas personas que invaden mutuamente el espacio mínimo necesario que permite la capacidad de ésta. Se mide en función del número de habitantes por cuarto o por metro cuadrado. En el medio urbano se manifiesta por la aglomeración de edificios y actividades.
- 42) **HOGAR:** Unidad formada por una o más personas unidas o no por lazos de parentesco que residen habitualmente en la misma vivienda y se sostienen mediante un gasto común para la alimentación. Los hogares se clasifican, en familiares y no familiares, y al interior de éstos, según su clase, en: ampliados, compuestos y nucleares; y de corresidentes y unipersonales; respectivamente.
- 43) **HOGARES SIN VIVIENDA:** Ver rezago habitacional (aspecto cuantitativo).
- 44) **IMPUESTO SOBRE ADQUISICIÓN DE INMUEBLES:** Pago que se hace a la autoridad por el hecho de adquirir un inmueble.
- 45) **INFRAESTRUCTURA URBANA:** Conjunto de sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios que constituyen los nexos o soportes de la movilidad y del funcionamiento de la ciudad.
- 46) **INMUEBLE:** El suelo y todas las construcciones adheridas a él en los términos del Código Civil.
- 47) **INTERÉS:** Cantidad que se paga como remuneración por la disponibilidad de una suma de dinero tomada en concepto de crédito.
- 48) **INTERÉS SOCIAL:** Se utiliza para designar instituciones o acciones encaminadas al desarrollo de la población.
- 49) **INTERMEDIACIÓN FINANCIERA:** Actividad que realizan agentes autorizados, de administrar recursos provenientes de fuentes alternas a la propia, para colocarlos o ponerlos a disposición de personas (físicas o morales) diferentes, con la finalidad de que puedan hacerlos fructificar.
- 50) **INTERMEDIARIO:** Persona autorizada para realizar en forma habitual operaciones de adquisición y venta de valores por cuenta propia o de terceros, incluso con el público inversionista.
- 51) **INVENTARIO HABITACIONAL:** Incluye únicamente las viviendas de construcción fija, sin importar su condición de ocupación o su calidad estructural. No incluye a las viviendas de

construcción móvil, a las viviendas marginales, así como tampoco a las unidades de vivienda en edificios permanentes no destinados a habitación humana, pero en uso para tales propósitos.

- 52) **LICENCIA:** Documento público expedido por la autoridad competente de la entidad federativa o municipio y que faculta para el ejercicio de los derechos consignados en el mismo.
- 53) **LICENCIA DE CONSTRUCCIÓN:** Permiso que otorga la autoridad local para el inicio de una obra.
- 54) **LOCALIDAD:** Todo lugar ocupado por una o más viviendas habitadas. Este lugar es reconocido por un nombre dado por la ley o la costumbre.
- 55) **LOTE O PREDIO:** Parcela de tierra con acceso a la vía pública cuyas dimensiones son suficientes para cumplir con el requisito de área y frente mínimos que determinan los programas.
- 56) **LOTES CON SERVICIOS:** Comprende los predios urbanizados que cuentan con acceso a servicios básicos como agua potable, drenaje y energía eléctrica.
- 57) **MEJORAMIENTO DE VIVIENDA:** Considera la reparación, rehabilitación o ampliación de la edificación. También este concepto incluye la introducción o mejoramiento de instalaciones hidráulicas, sanitarias y eléctricas.
- 58) **MERCADO PRIMARIO DE HIPOTECAS:** Relación que se establece entre el adquirente y el otorgante de un crédito con la garantía hipotecaria del mismo inmueble motivo de la adquisición.
- 59) **MERCADO SECUNDARIO:** Es el conjunto de transacciones de compra-venta de valores entre tenedores de los mismos, mediante un intermediario de mercado de valores.
- 60) **NECESIDADES DE VIVIENDA:** Expresan la cantidad de habitaciones que cumplen, al menos, con los requisitos mínimos requeridos para que todos los habitantes del país satisfagan esta necesidad esencial. Este concepto debe diferenciarse del de demanda, el cual corresponde a la vivienda que la población puede acceder a través de la compra o renta a un precio (o alquiler) determinado.
- 61) **NORMA:** Disposición que establece criterios y lineamientos, a través de parámetros cuantitativos o cualitativos, y que regula las acciones de las personas e instituciones en el desempeño de su función.
- 62) **NORMALIZACIÓN:** Acción y efecto de normalizar. Proceso cuyo objetivo es el establecer un conjunto de normas.
- 63) **NORMALIZAR:** Establecer criterios o lineamientos, cuantitativos o cualitativos, que regulen, ya sea el accionar de personas o instituciones, o bien la calidad de materiales o productos.
- 64) **NOTARIO:** Persona investida por el Estado, que da fe pública para hacer constar la autenticidad de los actos y hechos que la requieran, ya sea por disposición de la Ley o atendiendo a su naturaleza.
- 65) **OFICINA ÚNICA MUNICIPAL DE TRÁMITES PARA VIVIENDA:** Es la instancia directa encargada de atender a los productores de vivienda en lo que se refiere a la resolución de los permisos y licencias para la edificación de vivienda, desde la adquisición del terreno hasta la titulación de la vivienda.

- 66) **ONAVIS:** Organismos de vivienda con cobertura de atención en todo el territorio nacional, que tienen por objeto otorgar financiamiento y créditos, en apoyo de la producción, adquisición de viviendas, mejoramientos habitacionales y pago de pasivos, tal es el caso del INFONAVIT, del FOVISSSTE, del FOVI y del FONHAPO.
- 67) **OREVIS:** Organismos de naturaleza estatal encargados de atender la demanda habitacional en el marco de sus respectivos ámbitos de competencia. Actualmente existen 37 de estos organismos.
- 68) **ORGANISMOS PÚBLICOS DE VIVIENDA:** Concepto que considera a los ONAVIS, a los OREVIS y a los organismos municipales de vivienda.
- 69) **PERMISO DE CONSTRUCCIÓN:** Documento en que la autoridad otorga a los propietarios, autorización para la construcción, demolición, ampliación o mejoramiento de un inmueble, después de haber cubierto los requisitos que señala la Ley.
- 70) **POBLACIÓN OCUPADA:** Personas de 12 años o más que realizan alguna actividad económica, a cambio de un sueldo, salario, jornal u otro tipo de pago en dinero o en especie. Incluye a las personas que ayudan en el predio, fábrica, tienda o taller familiar sin recibir sueldo o salario de ninguna especie, así como a los aprendices o ayudantes que trabajan sin remuneración.
- 71) **PROGRAMA DE AHORRO Y SUBSIDIOS PARA LA VIVIENDA PROGRESIVA (VIVAH):** Programa operado por la SEDESOL para beneficiar con una vivienda, a familias con ingresos de hasta 2.5 salarios mínimos.
- 72) **PROGRAMA ESPECIAL DE CRÉDITO Y SUBSIDIOS A LA VIVIENDA (PROSAVI):** Programa impulsado por el FOVI para beneficiar a familias, con ingresos de hasta 6 salarios mínimos mensuales que deseen adquirir viviendas hasta de 55,000 UDI's. El Gobierno Federal otorga a cada familia un subsidio hasta por 25,000 UDI'S, como complemento del pago de su enganche.
- 73) **PROPIEDAD EJIDAL:** Propiedad de interés social creada en el Artículo 27 Constitucional para campesinos mexicanos por nacimiento, constituida por las tierras, bosques y aguas que el Estado les entrega gratuitamente en propiedad inalienable, intransmisible, inembargable e imprescriptible. Su aprovechamiento y explotación están sujetos a las modalidades establecidas por la ley, bajo la orientación del Estado, en cuanto a la organización de su administración interna. Este tipo de propiedad se basa en la cooperación y el aprovechamiento integral de sus recursos naturales y humanos, mediante el trabajo de sus propietarios en propio beneficio.
- 74) **PROSAVI:** Ver Programa Especial de Créditos y Subsidios a la Vivienda.
- 75) **REDENSIFICACIÓN:** Proceso para incrementar la población de un área o zona en función de variables, tales como la dotación de infraestructura y equipamiento (servicios establecidos, intensidad de uso). Se incorpora como parte de la planeación urbana y surge de los programas de desarrollo, según los usos establecidos en los programas, para alcanzar condiciones de mejoramiento para la población y mejor uso de los servicios públicos.
- 76) **REGULARIZACIÓN DE LA TENENCIA DE LA TIERRA:** Proceso administrativo por medio del cual se atribuye a alguien la propiedad de una porción de territorio mediante un título legalmente expedido por la autoridad competente.
- 77) **REHABILITACIÓN:** Obras mayores en las que se precisa de la participación de un profesional de la construcción; su principal objetivo es recuperar el valor de uso y financiero

del inmueble propiciando la recuperación de sus espacios y de la función estructural de sus elementos con base en un uso adecuado.

- 78) RESERVA:** Áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento.
- 79) RESERVA TERRITORIAL:** Áreas que por determinación legal y, con base en un plan específico, serán utilizadas para el crecimiento de un centro de población con la prohibición estricta de darle otros usos diferentes a los especificados por las declaratorias de usos y destinos.
- 80) REZAGO HABITACIONAL:** Número de viviendas que por sus características de ocupación (HACINAMIENTO) y componentes materiales en la edificación (DETERIORO) no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes. Existen dos tipos de rezago habitacional, el de atención de vivienda nueva (cuantitativo) y el de ampliaciones y mejoramientos (cualitativo).
- 81) REZAGO HABITACIONAL (ASPECTO CUALITATIVO):** Se refiere al número de viviendas que ya existen en el inventario habitacional, pero que por las características de su ocupación y de la calidad de los materiales utilizados en la edificación, no satisfacen un mínimo de bienestar para sus ocupantes. Para subsanar estas deficiencias, es necesario llevar a cabo ampliaciones o mejoramientos a dichas viviendas. Cabe hacer notar, que este concepto no implica la construcción de nuevas viviendas, tan solo, el hacer adecuadas las ya existentes, e impedir que su deterioro las convierta en viviendas inadecuadas y pasen entonces, a formar parte del rezago cuantitativo.
- 82) REZAGO HABITACIONAL (ASPECTO CUANTITATIVO):** Es el que refleja la ausencia o falta de la vivienda en términos reales. Este concepto se obtiene al calcular los hogares sin vivienda (comúnmente llamado "Déficit") y por las viviendas ya existentes en el inventario habitacional, que es necesario sustituir, debido a la mala calidad de los materiales utilizados en la edificación o bien que han llegado al término de su vida útil.
- 83) SOCIEDADES FINANCIERAS DE OBJETO LIMITADO (SOFULES):** Intermediarios financieros establecidos en 1995 como personas morales que otorgan créditos para sector o actividad determinada, como el hipotecario. Se diferencian de los bancos principalmente en que no pueden captar por ventanilla depósitos a la vista y a plazo del público.
- 84) SUBSIDIO AL FRENTE (O DIRECTO, O A LA DEMANDA):** Traslado de recursos por parte del Gobierno Federal que se entrega directamente al interesado para un fin determinado, como puede ser la adquisición de una vivienda.
- 85) SUELO (TIERRA):** Territorio superficial considerado en función de sus cualidades productivas, así como de sus posibilidades de uso, explotación o aprovechamiento; se le clasifica o distingue, según su ubicación, como suelo urbano y suelo de conservación.
- 86) SUELO URBANO:** Constituyen el suelo urbano las zonas que el Programa General clasifique como tales, por contar con infraestructura, equipamiento y servicios y por estar comprendidas fuera de las poligonales que determina el Programa General para el suelo de conservación.
- 87) TASA DE INTERÉS:** Relación que existe entre el capital de préstamo y la cantidad de ingreso excedente que le proporciona a su propietario. Es una proporción que se expresa en términos de porcentaje.
- 88) TENENCIA DE LA TIERRA:** Acción de poseer físicamente una superficie de tierra determinada. Puede suceder que ambas calidades, tenencia y propiedad, coincidan en una misma persona; o bien, que el poseedor ostente sólo esta calidad llegando con el tiempo a

adquirir la propiedad por cualesquiera de los medios que señalen las leyes, tales como la herencia, la prescripción positiva, la donación, etcétera.

- 89) TENENCIA DE LA VIVIENDA:** Situación legal o de hecho en virtud de la cual los ocupantes habitan la vivienda. Se considera únicamente la “propiedad” de la vivienda sin importar la del terreno.
- 90)** La tenencia se clasifica en propia y no propia, y al interior de éstas, respectivamente, según su clase en: pagándose, pagada, otra situación, y; en rentada, y otra situación.
- 91) TIPOLOGÍA DE VIVIENDA:** Características de agrupación de los locales construidos por habitación.  
NOTA: Cabe mencionar, que para el presente instrumento se utiliza esta tipología de vivienda, acorde con los tiempos actuales. Será también la que se consensuará cuando se proponga incluir en el proyecto de nueva Ley de Vivienda.
- 92) UDI:** Ver Unidad de Inversión.
- 93) UNIDAD DE INVERSIÓN (UDI):** Unidad de cuenta de valor real constante, en la que pueden denominarse títulos de crédito, salvo cheques, y en general contratos mercantiles u otros aspectos. Su valor diario se calcula conforme a la inflación de la quincena anterior.
- 94) URBANIZACIÓN (PROCESO DE):** Proceso de transformación de los patrones culturales y formas de vida rurales de la población en patrones culturales y formas de vida urbanas, ya sea por concentración de la población en núcleos urbanos o por difusión creciente de los patrones urbanos. Este proceso se da básicamente por la acumulación sucesiva de la población en núcleos urbanos, coincidente con la acumulación de tecnologías y recursos que permiten o han permitido la transformación cultural del medio, manifestada entre otros aspectos en el desarrollo de diversas actividades diferentes a las agropecuarias y la institución de múltiples elementos de infraestructura y equipamiento de servicios.
- 95) VIVAH:** Ver Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda Progresiva.
- 96) VIVIENDA:** Espacio delimitado normalmente por paredes y techos de cualquier material, con entrada independiente, que se utiliza para vivir; esto es, dormir, preparar los alimentos, comer y protegerse del ambiente. Las viviendas se diferencian en particulares y colectivas. Se considera como entrada independiente al acceso que tiene la vivienda por el que las personas pueden entrar o salir de ella sin pasar por el interior de los cuartos de otra. Cualquier espacio delimitado que en el momento del Censo se utilice para alojamiento, aunque haya sido construido para fin distinto al de habitación (faros, escuelas, cuevas, bodegas, tiendas, fábricas o talleres) se considera como vivienda. Los locales que hayan sido construidos para habitación pero que en el momento del Censo se destinan para usos distintos no se consideran como vivienda.
- 97) VIVIENDA BÁSICA:** Es la vivienda con una superficie de construcción que alcanza hasta los 30 metros cuadrados. Generalmente, es de carácter progresivo.
- 98) VIVIENDA COLECTIVA:** Es aquella vivienda destinada al alojamiento de personas que por motivos de asistencia, salud, educación, religión, disciplina o servicio, deben cumplir con reglamentos de convivencia y comportamiento. Se clasifican en: hotel, motel, posada, mesón, pensión, casa de huéspedes, casa de asistencia, hospital, sanatorio, clínica, casa de salud, orfanatorio, hospicio, asilo, casa cuna, casa hogar, internado escolar, residencia estudiantil, convento, monasterio, seminario, congregación religiosa, cárcel, prisión, reclusorio, reformatorio, consejo tutelar, centro de rehabilitación para infractores, correccional, penitenciaría, colonia penal, campamento de trabajo, barraca de trabajadores,

plataforma petrolera, cuartel, campamento, guarnición, base, destacamento de policía, militar o naval, albergue o dormitorio público, campamento de refugiados o damnificados, burdel o prostíbulo, etcétera.

- 99) VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL:** Definida en la Ley Federal de Vivienda como aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate. La Alianza para la Vivienda 1995-2000 actualizó esta definición ampliando su rango a quince salarios mínimos elevados al año. Sin embargo, y dado que incluye una amplia gama de productos, para efectos del presente Programa, esta vivienda se considera como la de tipos básica y social.
- 100) VIVIENDA DIGNA:** Es considerado como el límite inferior al que se pueden reducir las características de la vivienda sin sacrificar su eficacia como satisfactor de las necesidades básicas, no suntuarias, habitacionales de sus ocupantes. Este tipo de vivienda cumpliría simultáneamente con los siguientes requisitos: a) estar ocupada por una familia, b) no tener más de 2.5 habitantes por cuarto habitable; c) no estar deteriorada, d) contar con agua entubada en el interior, e) contar con drenaje; f) contar con energía eléctrica. Adicionalmente, la vivienda debe proveer entre otras, las siguientes condiciones: protección, para aislar en forma suficiente, permanente y regulable a voluntad, de los agentes exteriores potencialmente agresivos, de origen climático, residual, de catástrofes naturales, etc.; condiciones de higiene suficientes para reducir enfermedades patógenas imputables a las características de la casa habitación, tales como: ventilación, asoleamiento e iluminación, espacio útil por ocupante que evite el hacinamiento (proximidad obligada, persistente, interferencia entre los ocupantes de un recinto o vivienda), flexibilidad e idoneidad en las instalaciones para el almacenamiento de agua potable, disposición y eliminación adecuada de residuos. Asimismo, debe permitir privacidad externa e interna, comodidad y funcionalidad mediante un diseño idóneo y uso correcto de los materiales de construcción que propicie la expresión cultural de sus ocupantes; localización adecuada y seguridad en la tenencia.
- 101) VIVIENDA ECONÓMICA:** Es la vivienda con una superficie de construcción variable entre 46 y 55 metros cuadrados.
- 102) VIVIENDA MEDIA:** Es la vivienda con una superficie de construcción variable entre 56 y 100 metros cuadrados.
- 103) VIVIENDA MEDIA ALTA:** Es la vivienda con una superficie de construcción variable entre 101 y 200 metros cuadrados.
- 104) VIVIENDA PARTICULAR:** Vivienda destinada al alojamiento de una o más personas que forman uno o más hogares. Se clasifica en: casa independiente, departamento en edificio, vivienda en vecindad, cuarto en azotea, local no construido para habitación, vivienda móvil, y refugio.
- 105) VIVIENDA POPULAR:** Definida en la Alianza para la Vivienda como aquella cuyo valor al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por veinticinco el salario mínimo general elevado al año, vigente en el área geográfica de que se trate. Sin embargo, y dado que incluye una amplia gama de productos, para efectos del presente Programa, se considera como la vivienda de tipo económica.
- 106) VIVIENDA PROGRESIVA:** Considera las viviendas con desarrollo gradual, a partir de una unidad básica de servicios y/o un espacio habitable de usos múltiples. Su terminación definitiva se realiza por etapas de acuerdo con la disponibilidad de recursos económicos y necesidades de los propios usuarios.
- 107) VIVIENDA RESIDENCIAL:** Es la vivienda con una superficie de construcción mayor a 200 metros cuadrados.



- 108) VIVIENDA RURAL:** Es aquella cuyas características deben ser congruentes con las condiciones económicas y sociales del agro mexicano, tanto las que prevalecen globalmente como las que se presenten de manera específica en cada microrregión.
- 109) VIVIENDA SOCIAL:** Es la vivienda con una superficie de construcción variable entre 31 y 45 metros cuadrados.

## **BIBLIOGRAFÍA**

## A) LIBROS

1. Amuchategui Requena, Irma Griselda, Derecho Penal, 2ª edición, Editorial Oxford University Press, México, 2000.
2. Barragán Salvatierra, Carlos, Derecho Procesal Penal, 1ª edición, Editorial McGraw-Hill, México, 1999.
3. Beccaria, Cesare Marchese, Tratado de los delitos y las penas, 12ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
4. Burgoa Orihuela, Ignacio, Derecho Constitucional Mexicano, 17ª edición, Editorial Porrúa, México, 2005.
5. Burgoa Orihuela, Ignacio, Las Garantías Individuales, 36ª Editorial Porrúa, México, 2003.
6. Carrancá y Trujillo, Raúl y Carrancá y Rivas Raúl, Derecho Penal Mexicano Parte General, 21ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
7. Castellanos Tena, Fernando, Lineamientos elementales de Derecho Penal, 40ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
8. Catalán Valdéz, Rafael, Las Nuevas Políticas de Vivienda, 1ª edición, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1993.
9. Floris Margadant S, Guillermo, Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, 17ª edición, Editorial Esfinge, México, 2000.
10. Floris Margadant S., Guillermo, El Derecho Privado Romano, 26ª edición, Editorial Esfinge, México, 2001.

11. González de la Vega, Francisco, Derecho Penal Mexicano (Los Delitos), Editorial Porrúa, México, 2002.
12. Gutiérrez y González, Ernesto, Derecho de las Obligaciones, 13ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
13. Gutiérrez y González, Ernesto, El Patrimonio, 7ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
14. Jiménez de Asúa, Luis, Teoría del delito, Editorial IURE Editores, México, 2003.
15. Jiménez Huerta, Mariano, Derecho Penal Mexicano Tomo IV “La Tutela Penal del patrimonio”, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
16. Kohler, Josef y De Cervantes y Anaya Javier, El Derecho de los aztecas e Introducción a la historia del pensamiento jurídico en México, Editorial Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, México, 2003.
17. López Betancourt, Eduardo, Delitos en particular Tomo I, 6ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.
18. López Betancourt, Eduardo, Derecho Procesal Penal, Editorial IURE, México, 2003.
19. López Betancourt, Eduardo, Teoría del Delito, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2002.
20. Márquez Piñero, Rafael, Derecho Penal Parte General, 1ª edición, Editorial Trillas, México, 1986.

21. Mommsem, Teodoro, Derecho penal romano, 2ª, Editorial Temis, Bogotá, 1999.
22. Morineau Iduarte, Marta e Iglesias González, Román, Derecho Romano, 4ª edición, Editorial Oxford University Press, México, 1999.
23. Orellana Wiarco, Octavio Alberto, Teoría del Delito: Sistemas Causalista, Finalista y Funcionalista, 11ª edición, Editorial Porrúa, 2001.
24. Pavón Vasconcelos, Francisco, Delitos contra el patrimonio, 10ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
25. Pérez Fernández del Castillo, Bernardo, Contratos Civiles, 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
26. Porte Petit Candaudap, Celestino, Apuntamientos de la parte general del Derecho Penal Tomo I, 18ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
27. Presidencia de la República, Necesidades esenciales en México Tomo 3 Vivienda, 4ª edición, Editorial Siglo XXI Editores, México, 1990.
28. Reynoso Dávila, Roberto, Delitos patrimoniales, Editorial Porrúa, México, 1999.
29. Rodríguez de San Miguel, Juan N., Pandectas Hispano-Mejicanas, Tomo III. Editorial Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1991.
30. Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil Tomo I: Introducción, Personas y Familia, 31ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.

31. Rojina Villegas, Rafael, Compendio de Derecho Civil Tomo II: Bienes, Derechos Reales y Sucesiones, 31ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
32. Sánchez Medal, Ramón, De los Contratos Civiles, 16ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.
33. Zamora y Valencia, Miguel Ángel, Contratos Civiles, 8ª edición, Editorial Porrúa, México, 2000.

## **B) DICCIONARIOS**

1. Diccionario Academia Avanzado de la Lengua Española. Editorial Fernández Editores, México 1993.
2. Diccionario Jurídico 2000. Desarrollo Jurídico Copyright 2000. Todos los derechos reservados. DJK2-941.
3. Enciclopedia Microsoft® Encarta® 2000. © 1993-1999 Microsoft Corporation. Reservados todos los derechos.
4. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Diccionario Jurídico Mexicano Tomos A-CH, D-H, I-O y P-Z 15ª edición, Editorial Porrúa, México, 2001.
5. Pavón Vasconcelos, Francisco, Diccionario de Derecho Penal, 2ª edición, Editorial Porrúa, México, 1999.

## **C) LEGISLACIÓN**

1. Código Civil para el Distrito Federal. Vigente al 01/ene/2006.  
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/10/204/default.htm?s=>
2. Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal. Vigente al 01/ene/2006.  
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/10/206/default.htm?s=>
3. Código de Procedimientos Penales para el Distrito Federal. Vigente al 01/ene/2206.  
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/10/207/default.htm?s=>
4. Código Penal para el Distrito Federal. Vigente al 01/ene/2006.  
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/10/210/default.htm?s=>
5. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Vigente al 30/mar/2006.  
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/9/>
6. La Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente. Vigente al 30/mar/2006  
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/163/default.htm?s=>
7. Ley Ambiental del Distrito Federal. Vigente al 01/ene/2006  
<http://info4.juridicas.unam.mx/adprojus/leg/10/212/default.htm?s=>
8. Ley Federal de Vivienda. Vigente al 30/mar/2006.  
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/132/default.htm?s=>
9. Ley General de Asentamientos Humanos. Vigente al 30/mar/2006.  
<http://info4.juridicas.unam.mx/ijure/fed/144/default.htm?s=>

## **D) JURISPRUDENCIA**

4. IUS 2000. Jurisprudencias y Tesis Aisladas 1917-2000. Poder Judicial de la Federación. Suprema Corte de Justicia de la Nación.
5. Jurisconsulta-Mayo 2005, actualizado a Marzo del 2005. Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. 1996-2005, Software Visual, Microsoft Windows.

## **E) INTERNET**

1. <http://www.cidac.org/vnm/libroscidac/vivienda/Vivienda-Cap1.PDF>
2. <http://www.conafovi.gob.mx/documentos/pdf/programa%20sectorial/00.psv.resum.ejec.pdf>
3. <http://www.esmas.com/noticierostelevisa/mexico/455278.html>
4. <http://www.juridicas.unam.mx>
5. <http://www.lajornada.com.mx>
6. <http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/normatividad/transparencia/decretos/DecretoProgramaSectorialdeVivienda.pdf>