



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE DERECHO

**ESTUDIO SOCIO JURÍDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA COMO
GARANTIA CONSTITUCIONAL**

TESIS

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE:

LICENCIATURA EN DERECHO

PRESENTA:

CADENA GARRIDO, TERESA ROCIO

ASESOR: MARTÍNEZ GARCIA, JESÚS

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.

GRACIAS

A ti, Dios:

Por permitirme existir y arribar a esta meta.

A mis padres:

María Asunción † y Carlos, quienes con su amor y ejemplo, me educaron y formaron, con los valores indispensables, para hacer de mí una persona de bien.

A mi hija:

Diana Raqué, que ha sido el motor de mi vida, regalándome día a día satisfacciones y alegrías.

A mis hermanos:

Hugo †, Gabriel, Jorge y Linda, por todo su cariño y apoyo incondicional a lo largo de mi vida.

A mis sobrinas:

Linda Paola y Jimena, por su cariño.

A Mayela Montes V.:

Por su amistad, cariño y formar parte de mi familia.

Universidad querida que me permitiste estudiar en tus aulas, llenándome de tu espíritu; a mis profesores quienes me brindaron generosamente sus conocimientos y con ello parte de sus vidas.

No puedo dejar de mencionar, mi agradecimiento de una manera muy especial, al Lic. Jesús Martínez García, profesor de mi querida Facultad de Derecho, por todo el apoyo, paciencia y orientación, con los cuales me guió en la realización de esta meta.

A todos mis compañeros de labores y amigos, que durante años han compartido sus experiencias, brindándome su apoyo para el desempeño de mis funciones.

Muchas gracias a todos.

“La casa es el refugio del hombre ante el medio; su rincón en el universo; el centro de la convivencia y de la integración familiar; soporte de la salud física y espiritual de quienes la habitan; punto de partida para la vinculación fecunda del individuo con la comunidad”

Lic. José Campillo Sáinz

ESTUDIO SOCIO JURÍDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	1
-------------------	---

CAPÍTULO PRIMERO

I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA VIVIENDA

I.1.-Epoca Antigua.....	5
I.2.-Epoca Clásica.....	6
I.3.-Edad Media y Renacimiento.....	9
I.4.-Epoca Industrial.....	12
I.5.-Epoca Colonial.....	14
I.6.-Epoca Independiente.....	15
I.7.-Epoca Post-Revolucionaria.....	16

CAPÍTULO SEGUNDO

II.- EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

II.1.-Constitucion de 1812.....	18
II.2.-Constitución de 1814.....	18
II.3.-Constitución de 1824.....	19
II.4.-Constitución de 1857.....	20
II.5.-De la Ley Sobre Trabajadores de 1865 a la Ley de Obreros de 1914.....	21
II.6.-Del Decreto Sobre Salario Mínimo de 1914 a la Contitución de 1917.....	22
II.7.-De la Constitución de 1917 a la Ley Federal del Trabajo de 1970.....	23
II.8.-Tesis Fundamentales de 1981 que sirvieron para darle una jerarquía mas elevada al derecho a la Vivienda en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	28

CAPÍTULO TERCERO

III.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL

III.1.-El artículo 4º párrafo quinto de la Constitución.....	45
III.2.-Garantía de Seguridad como un derecho.....	46
III.3.-La Vivienda como patrimonio familiar.....	52
III.4.-La Vivienda como derecho de Seguridad Social.....	56
III.5.-El derecho a la vivienda ¿Garantía individual o garantía social?.....	56

CAPÍTULO CUARTO

IV.- MARCO JURÍDICO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

IV.1.-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	57
IV.2.-Ley Federal de Vivienda.....	65
IV.3.-Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.....	72
IV.4.-Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores	75
IV.5.-Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado	76
IV.6.-Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.....	78
IV.7.-Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).....	87
IV.8.-Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE)	90
IV.9.-Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI)	93
Otros satisfactores de Vivienda	108
IV.10 Nueva Ley de Vivienda (D.O.F. 27 de junio 2006)	120
CONCLUSIONES	142
BIBLIOGRAFÍA	145

INTRODUCCIÓN

Sin lugar a dudas la falta de vivienda de una gran parte de la población de nuestro país y de muchos otros, es uno de los más graves problemas sociales que existen actualmente, situación que cada día se agrava más por el aumento de la población, así como por el incremento constante de los costos de construcción de habitaciones y ocasionalmente por los fenómenos naturales, como los terremotos ocurridos en 1985 y huracanes como Gilberto y Stan del 2005.

La palabra vivienda proviene del latín vivienda, de vivere, vivir. Asimismo, se le puede definir como el 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 General de la República, en disposiciones reglamentarias, en los contratos colectivos o en instrumentos que derivan de acuerdos paritarios.

Ahora bien, al hablar de vivienda nos referimos a una habitación que satisfaga las necesidades materiales y sociales de los individuos; es esencial para el desarrollo integral de la vida humana, ya que ninguna sociedad puede pretender ser llamada justa si no atiende a esta necesidad prioritaria de la población.

Enfrentar y resolver el problema que implica el tener una vivienda, cada día se vuelve más difícil y complicado, lo cual se confirma si consideramos que muchos de los esfuerzos hechos por los mexicanos están encaminados a dar alimento a sus familias, quedando, en consecuencia, pocos ánimos para enfrentar el problema de la necesidad de vivienda, ya que el costo que implica construir una morada higiénica y segura es mucho mayor a el producto nacional bruto per cápita.

El presente trabajo, tiene la finalidad de darle a la vivienda en México, una importancia más allá de la necesidad imperiosa que tiene el Gobierno Federal de

dotar de vivienda a las clases desprotegidas; esto es, darle al derecho que toda familia tiene de disfrutar de una vivienda digna y decorosa, su lugar dentro del marco jurídico ideal, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una garantía constitucional para que cada gobernado pueda ejercer ese derecho, sin necesidad de pertenecer a alguna clase trabajadora, aún de aquellos que no tienen un salario o trabajo permanente y sin tomar en cuenta su aspecto intelectual, físico, corporal, laboral o económico.

Es, por ello, que uno de los objetivos de este trabajo es el de conjuntar los elementos jurídicos para resaltar el derecho a la vivienda, no simplemente como un derecho que, contenido en el Artículo Cuarto Constitucional, es, sencillamente, quimérico, sino, más bien, encuadrado dentro de la clasificación de las garantías constitucionales para que, como apuntamos antes, cada uno de los gobernados pueda hacer exigible ese derecho en un momento dado y satisfacer una de las más grandes necesidades de la humanidad, contar con un patrimonio para él (o ella) y para su familia, sin tomar en consideración que pertenezcan o no a la clase trabajadora.

El inicio de este trabajo es con una breve reseña histórica, desde la época antigua hasta los antecedentes de la vivienda en México, señalándolos de manera general dentro de tres etapas importantes en la vida de nuestro país, como son la época Colonial, Independiente y Post Revolucionaria. Igualmente, abarcaremos la evolución legislativa que ha tenido la vivienda en las Constituciones de 1812, 1814, 1824, 1857; las leyes sobre trabajadores de 1865 a la ley de Obreros de 1914, hasta la Constitución de 1917, hoy en vigor, así como marco jurídico que regula a la vivienda en México, señalando los puntos importantes en cuanto a la forma de obtener los créditos para vivienda, la forma de proteger ésta; mencionando de una manera general, al Plan Nacional de Desarrollo establecido, actualmente, para solucionar el problema de la vivienda en nuestro país.

En la parte medular del trabajo, se encuadra el derecho a la vivienda dentro de la clasificación fundamental de las garantías constitucionales, abordando el derecho a la vivienda para su obtención, desde el punto de vista Constitucional, como garantía y como garantía social, abarcando a la vivienda como patrimonio familiar y haciendo mención a las principales organizaciones gubernamentales encargadas de su regulación, tales como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) y la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI).

Igualmente, se presenta un breve análisis de las tesis fundamentales que sirvieron de base para incluir el derecho a la vivienda dentro de nuestra máxima Ley, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para, con ello, determinar los requisitos, medios y condiciones para que el Poder Público pueda actuar constitucionalmente y afrontar con responsabilidad y decisión las necesidades de vivienda de sus gobernados. Asimismo, darle a la población necesitada los instrumentos jurídicos necesarios para hacer exigible tal derecho, señalando el por que de la inclusión de que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa y de que la Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Para finalizar, se realiza un análisis de la responsabilidad del Gobierno Federal de satisfacer las necesidades de vivienda de sus gobernados, ya que ésta, dado el alto índice de población generado en los últimos años, guarda un carácter preponderante y obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal involucradas en la ejecución de programas de vivienda, dada la dimensión del problema habitacional y su complejidad, que obligan a hacer de la gestión pública encargada de éste, un instrumento eficaz para abrir nuevas opciones financieras y administrativas, a efecto de contribuir de manera significativa en la solución de las necesidades de vivienda de la población.

CAPÍTULO PRIMERO

I.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA VIVIENDA

I.1.-ÉPOCA ANTIGUA.

Dentro de la época antigua se pueden señalar, entre las civilizaciones que hacen más aportaciones al desarrollo urbano, a la Egipcia, la Mesopotámica y la Judía.

"EGIPTO.- Desde el tercer milenio antes de Cristo, levantó ciudades espléndidas a lo largo del Río Nilo, tales como: Menfis, Tebas, Tel-El-Amarna, en donde formaron conjuntos de templos y palacios, alrededor de los cuales pululaba el pueblo sin orden ni concierto, sin embargo aquí aparecen los primeros documentos de ordenación urbana, los cuales se contenían en un grafito de Tel-El-Amarna, mediante el cual el Faraón Amenofis IV, daba ordenamientos para la creación de ciudades, señalando las superficies de áreas verdes y la anchura de calles".¹

A pesar de que esta cultura fué rica en cuanto al desarrollo y belleza de sus ciudades, estos aspectos resaltaban únicamente en construcciones de tumbas de soberanos, en monumentos como la Esfinge de Gizeh; en centros políticos y en templos, los cuales tenían ubicaciones con grandes avenidas y parques. Sin embargo y de acuerdo con lo antes señalado, la mayoría de la población habitó callejones sin ninguna ordenación.

MESOPOTAMIA.- La ciudad más importante de esta cultura fué, sin duda, Babilonia, la cual era dividida, de norte a sur, por una gran avenida, a lo largo de la cual se alinearon los palacios y los templos y de ellas partían otras avenidas que comunicaban con las zonas que ocupaba la población.

¹ALARCON SEGOVIA, Andres, Sociedad, Ciudad, Planificación y Derecho Urbano" Revista del Infonavit Ed. Infonavit, Vol 8 núm 4 octubre-diciembre 1983 pág.444

"Hacia el oeste de la citada avenida se encontraba una área residencial de casas y jardines; hacia el este se ubicaban los comercios y la zona habitada por el pueblo, ésta zonificación hace suponer la existencia de normas jurídicas de carácter urbano, sin embargo el único documento que se conoce es muy anterior y se remonta hasta el año 2,100 antes de Cristo el cual formaba parte del Código de Hammurabi, mismo que contenía entre sus disposiciones un antecedente de los actuales reglamentos de construcción, indicando que si un muro de una vivienda se derrumbaba matando a un hijo del inquilino había en castigo que sacrificar al hijo del arquitecto, siguiendo el principio de las Leyes del Talión"²

JERUSALEM. -Es otro ejemplo interesante de planificación regional en esta época, ya que en él existe claramente la preocupación jurídica de dar al hecho de la ocupación habitacional una serie de conductos para su mejor realización.³

De lo antes expuesto podemos deducir que la vivienda ha tenido un papel preponderante desde la antigüedad, tanto en su aspecto constructivo como en lo referente a su ubicación dentro de las ciudades.

I.2.-EPOCA CLÁSICA.

Dentro de esta época se hará referencia a la polis griega y a la civitas romana de los primeros años, en donde la totalidad del orden jurídico es urbano, en virtud de que el Estado es, en principio, la ciudad, y los límites de ésta son los límites del Estado.

GRECIA.- En esta cultura todo el marco jurídico de la urbe estaba contenido en la Ley de la polis, lo cual confirma Fustel de Coulanges, al hacer referencia en su obra a las siguientes palabras de Demóstenes: "Toda la vida del hombre, habite

² GALLION, Arthur B., Urbanismo: Planificación y Diseño, México, Ed. Continental 1965, pág.104.

³ La Sagrada Biblia, Ezequiel 49: 1 España, Ed. Herder, (19a. ed.) 1984, pág.1058

en una gran ciudad o en una pequeña aldea, está ordenada por la naturaleza y por las leyes. En tanto que la naturaleza no obedece a las leyes y varia en cada individuo, la legislación es una posesión común, controlada e idéntica para todos, los hombres desean lo justo, lo hermoso, lo útil, eso es lo que buscan. Una vez descubierto, lo condensan en un principio igual para todos, invariable. Eso es lo que se llama una ley".⁴

Ahora bien, en los inicios de la democracia griega, la ciudad helénica fué un pueblo de pequeñas calles, sin drenaje ni obras públicas de importancia.

Hacia el siglo V, Hipodamos de Mileto creó una serie de teorías que Pericles, posteriormente, adoptó para la reconstrucción de Atenas y para la planificación de las ciudades-colonias de las islas, señalando que dichas ciudades debían de obedecer a un plan que determinaba la forma de la ciudad como un emparrillado, a base de calles que se entrecruzan formando manzanas regulares, cuidando la orientación y la insolación, de tal manera que calles, avenidas y plazas fueran un medio de servicio para los ciudadanos; tal es el caso por ejemplo de las ciudades de Olintos y Mileto.

“Para limitar la población de ciudades tenían criterios legales entre ellos el aprovechamiento de agua y alimentos a través de una disposición llamada Hidrotamia”.⁵

ROMA.- Esta cultura destacó, por su aspecto práctico, en cuatro actividades: la milicia, la arquitectura, la ingeniería y el derecho, para efectos de éste trabajo únicamente hablaremos de las tres últimas.

Como arquitectos, los romanos dieron gran importancia a los espacios interiores a

⁴ COULANGES, Fustel de, La Ciudad Antigua, España, Ed. Ibería, S.A., 1965, págs. 10 Y 11.

⁵ GALLION, op. cit pág.106

través del uso del arco; como ingenieros idearon sistemas ingeniosos de acueductos, cloacas, puentes y caminos.

En el campo jurídico, en materia urbana, no tuvieron un cuerpo de leyes especializadas. Sin embargo cabe recordar que “el JUS CIVILE es un derecho de los ciudadanos habitantes de Roma, opuesto al JUS GENTIUM, patrimonio dado por Roma a pueblos vecinos, o sea que los ciudadanos romanos que habitaban las ciudades, tenían por éste sólo hecho, un trato distinto al de las personas que vivían fuera de la ciudad”.⁶

Ahora bien, más que sobresalir por la planificación y la zonificación de sus ciudades, los romanos se destacaron por su preocupación en la prestación de servicios públicos, como por ejemplo: avenidas, puentes y acueductos.

“Entre las normas de carácter urbano destacan, la Ley Tiberiana sobre aprovechamiento y cuidado del río romano, a su paso por la ciudad y el Decreto de Augusto, mediante el cual se limitaba la altura de los edificios fijada en una equivalencia de 21 metros. Asimismo Augusto inició la creación del catastro regional, lo continuó Adriano y lo estructuró plenamente Constantino en un proyecto de impuesto de la propiedad raíz”.⁷

I.3.-EDAD MEDIA Y EL RENACIMIENTO.

EDAD MEDIA.- Durante esta época fueron disminuyendo el número de ciudades muy pobladas debido a que las invasiones mahometanas cerraron el Mediterráneo y las invasiones normandas impidieron el tráfico en el Mar del Norte, con lo cual se redujo el comercio entre los pueblos, haciendo menos necesario el centralizar grandes grupos humanos en determinadas ciudades.

⁶ MARGADANT S., Guillermo F., Derecho Romano, México, Ed. Esfinge, S.A. (8a. ed.) 1978, pág.101.

⁷ GALLION, op. cit. pág.107.

Sin embargo, en el siglo XI y gracias al incremento del comercio y las artesanías, se fueron creando nuevas ciudades, las cuales carecían de un plan urbanístico determinado. Estas ciudades estaban rodeadas de una muralla irregular, en cuyo interior se apretaba un complejo sistema de callejones estrechos. Ejemplos de ciudades de esta época son: Carcassone, Malinas, Brujas y Venecia.

Las normas urbanas son muy limitadas, a excepción de Italia y España, teniendo este último país un conjunto específico de normas urbanas, además de aquellas derivadas del derecho civil romano.

En relación con lo anterior, se establece que "... estos ordenamientos españoles de la edad media descubren la acción del poder público sobre la transformación de las ciudades, lo que determina, ya claramente, instituciones de orden público, destacadas al lado de las normas de derecho civil".⁸

Ahora bien, la mayor parte de estas instituciones están comprendidas en los Fueros municipales de Castilla y Aragón, destacando, además, el Fuero de Zorita de los Canes, con disposiciones sobre población; el Fuero Real, con disposiciones sobre la anchura de las calles principales; el Fuero de Sahagún, con disposiciones sobre baldíos urbanos, considerando que lo más notable de esta legislación medieval, fueron las Siete Partidas de Alfonso X, que establece disposiciones referentes al régimen de bienes inmuebles localizados en las urbes españolas.

RENACIMIENTO.- En el principio de esta época los únicos cambios que se dan son respecto del incremento de valoración de las plazas públicas, las cuales se ensanchan y planifican con motivos políticos. Sin embargo hay muchos problemas urbanos sin solución, situación que no cambia sino hasta doblada la primera mitad del siglo XVI en que los gobernantes, civiles y eclesiásticos se preocupan por los problemas urbanos.

⁸ ALARCON SEGOVIA, op. cit. pág.448

Con Leonardo Da Vinci se revive el ideal grecolatino de la planificación y crea dos proyectos urbanos: uno de ellos, de ciudad-planicie y, otro de ciudad fluvial; por otro lado, Santo Tomás Moro, en su libro Utopía, plantea la posible existencia de una isla, en la cual se levantarían cincuenta y cuatro ciudades espaciosas, con iguales: formas, funciones, número de habitaciones, leyes, costumbres e instituciones; adelantando, además, ideas sobre orientación, vientos dominantes, higiene urbana, reglamentación constructiva y población. Esta obra, junto a la ciudad del Sol de Tomás de Campavela, constituyen, en sus postulados normas urbanas, laborales y sociales.

Sin embargo, España, a través de diversos ordenamientos de los Reyes Católicos, como la Carta de San Sebastián, de 1477; la Carta de Puerto Real, de 1483; las ordenanzas reales de Castilla; la de Victoria y el Capítulo de Corregidores, del año de 1500, establecen disposiciones respecto a la forma y construcción de ciudades.

La Real Ordenanza, expedida el 3 de mayo de 1576, es una verdadera obra maestra, siendo el primer documento legal urbano sobre la forma y construcción de las ciudades, teniendo una especial aplicación en la construcción de ciudades novo-hispánicas; nuestra ciudad de México es un ejemplo; Puebla y Guadalajara son otros ejemplos.

Estas ordenanzas se dividieron en dos partes: la primera, dedicada a descubrimientos y, la segunda, a población.

Algunas disposiciones notables son las siguientes:

"Artículo 111. - Elección de un lugar ventilado, fértil y no insalubre, protegiendo a la población en contra del viento del norte.

Artículo 121.- Los Hospitales de Infecciosos habrán de colocarse en tal lugar que

ningún viento dañoso pasado por él, vaya a herir a la demás población".⁹

De 1600 a 1750, El período barroco abarca la época de una nueva preocupación urbanística, siguiendo en él la construcción de orientaciones. La primera es una preocupación que se da por la invención de la pólvora y el uso de cañones, ya que por esto se volvieron innecesarias las viejas murallas; ahora, éstas debían de ser de gran espesor y formando aristas para evitar el golpe directo, con lo cual se crean ciudades en forma de estrellas, siendo un ejemplo de esto la ciudad de Palmanova, la cual tenía un perímetro poligonal de nueve lados.

La segunda preocupación fue por remodelar las ciudades, acompañando esto de secretos y cartas urbanas de naturaleza jurídica. Por ejemplo, en Francia, el proyecto de la Cité ordena la demolición de todas las edificaciones sobre los puentes que en aquella época se encontraban cerradas por viviendas y edificios.

De lo antes señalado se desprende que en esta época "hubo una cierta preocupación por los proyectos urbanos, sin embargo estos no iban dirigidos a beneficiar al hombre común de las ciudades, ya que no existió una verdadera planeación para la población en virtud de que el pueblo continuaba viviendo en tugurios como los existentes en la edad media".¹⁰

I. 4.- EPOCA INDUSTRIAL.

Con la invención de la máquina de vapor en 1780, se inició una actividad febril, aumentando con ello la producción y las fuentes de trabajo, con lo cual se dió lugar a que este nuevo sistema de producción atrajese más gente a los centros urbanos, naciendo, así, las ciudades congestionadas que se conocen en la actualidad.

⁹ ALARCON SEGOVIA, op. cit. pág.449

¹⁰ ALARCON SEGOVIA, op. cit. pág.453

Un ejemplo de los problemas derivados del crecimiento de las ciudades fué Londres, el que, a principios del siglo XIX, tenía barrios ocupados por multitudes de familias de obreros, las cuales vivían en condiciones cercanas a lo infrahumano, siendo tan grave el problema de la vivienda que en una habitación pequeña de 4 por 4 yardas vivían dos familias con un promedio de cuatro a seis hijos. En consecuencia, uno de los problemas más graves de esta época era la forma de proveer de habitaciones higiénicas a la población de escasos recursos económicos, ya que, en estos núcleos humanos, por sus condiciones de vida, se generaban epidemias como la tuberculosis, el cólera y, en algunos casos, de peste.

Asimismo, la necesidad de vivienda generaba la especulación en el costo de las rentas de habitaciones, naciendo, así, las compañías inmobiliarias, quienes se encargaron de elevar el costo de la tierra en una espiral ascendente.

Roberto Owen, un utopista social, presentó un proyecto en 1816, mediante el cual trataba de solucionar el problema de la falta de habitación señalando que se deberían de crear aldeas cooperativas, o sea, comunidades agrícolas e industriales autosuficientes donde “la gente viviría en casas multifamiliares dotadas de estancia, biblioteca y cocina, colectivas; los demás servicios serían privados. Habría escuelas, jardines y, más allá de éstos, los terrenos agrícolas y la zona industrial”.¹¹

Proyecto similar a lo que sería la Ciudad Jardín de algunos países, o la unidad de vivienda mexicana.

Por otro lado, Carlos Fourier creó un proyecto de vivienda denominado Falansterio, mediante el cual se "construiría un edificio central, con habitaciones

¹¹ GOMEZ GRANILLO, Moisés, Breve Historia de las Doctrinas Económicas, México, Ed. Esfinge, S.A. de C.V., 22da. Ed., 2004, pág.116.

amplias y servicios comunes centralizados, alrededor del cual se hallarían los campos agrícolas y los emplazamientos industriales. Cada uno de sus habitantes podía vivir como quisiera –mejor dicho como se lo permitieran sus posibilidades económicas-, ya que se contaban varias categorías, inclusive una donde no se pagaría nada, y la cual estaba destinada a los más pobres, pero que no por ello resultaban discriminados en cuanto a los servicios comunales”.¹²

Sin embargo, ni éste ni otros proyectos de ciudades modelos, dejaron de ser eso, meros proyectos, dejándose heredado el enorme problema de la falta de vivienda hasta nuestros días.

I.5.-EPOCA COLONIAL

Durante la época colonial los pueblos indígenas fueron lesionados con el despojo de sus tierras por los colonizadores, motivo por el cual se dió origen a la regulación de la tenencia de la tierra reservada a los indígenas, decretándose el respeto a sus predios, con la condición de que se mantuviera la forma de propiedad comunal, el trabajo agrícola y la transmisión por herencia.

"La propiedad comunal comprendía cuatro categorías según su procedencia y finalidad; el fundo legal, el ejido, las propias y las tierras de repartición. Para ejercer un mejor control de los indígenas, se decidió concentrarlos en algunos puntos precisos, al principio no se especificó la amplitud de las tierras de los pueblos indígenas, hasta que se determinó que su fundo legal constaría de 600 varas a partir de la iglesia y en todas direcciones. Esas tierras resultaron inalienables por tratarse de posesiones de pueblos. El ejido era el terreno que se encontraba en las afueras del pueblo, común a todos los habitantes y no se utilizaba para cultivo, sino para el ganado. Las parcelas que tenían los indígenas (Calpulli) y que se labraban individualmente, fueron ratificadas por las leyes

¹² GOMEZ GRANILLO, op. cit. pág.120.

españolas que estipulaban que se guardara el mismo régimen de explotación, Esas se llamaron tierras de repartición y eran supervisadas por los ayuntamientos. Las propias eran las tierras comunales destinadas a sufragar los gastos públicos y fueron asignadas a los ayuntamientos para su administración, en lugar de mantener el trabajo colectivo en las mismas, como en la época prehispánica".¹³

De lo anteriormente expuesto se desprende que en la época colonial no existía una reglamentación directa sobre la vivienda en particular, en virtud de que la ley imperante de la época era a través de los mandatos reales, que contenían una serie de restricciones y violaciones para los indígenas de nuestro país, como se puede apreciar en lo que comenta el Lic. Ruiz Massieu, "En las ciudades de la Colonia el uso habitacional, agropecuario, comercial e industrial de la tierra urbana se tuvo que conformar a las severas reglamentaciones que emitían los ayuntamientos y las autoridades centrales. Inclusive, por mandato real se definían los límites de los centros de población".¹⁴

Pese a las leyes protectoras que en un momento trataron de salvaguardar el patrimonio de los indígenas, en los hechos, estos fueron perdiendo, como se apuntó antes, su tierras, principalmente por invocaciones de los colonizadores, situación que acentuaba más el descontento de los indígenas, provocando con ello el estallido de la independencia.

I.6.- EPOCA INDEPENDIENTE

Es esta etapa el desarrollo de nuestra nación, cuando al romperse el yugo español, con la Independencia, que los derechos sociales se hacen para las clases más necesitadas.

¹³ Schteingart, Martha. Los productores del Espacio Habitable, Estado, Empresa y Sociedad en la Ciudad de México. El Colegio de México, México, 1989 p 27.

¹⁴ Ruiz Massieu, José Francisco. Introducción al Derecho Urbanístico. UNAM. México, 1981 pag. 21.

El 14 de septiembre de 1813, se promulga por José María Morelos y Pavón, el documento denominado SENTIMIENTOS DE LA NACION, que sienta las bases de un programa de seguridad social, al señalar "es preciso se modere la opulencia y la indigencia, que se mejore el jornal del pobre, que se mejoren sus costumbres, que se aleje la ignorancia"¹⁵

Sin embargo, es evidente que, aunque el importante documento es reflejo de trascendentes derechos humanos para los indígenas, dejó a un lado el derecho de éstos a gozar de una vivienda para ellos y sus familias.

Es importante destacar que, en esta época, la iglesia llegó a tener una inmensa riqueza que, principalmente, provenía de tres partes: en primer lugar, recibía renta de sus propiedades, tanto en el campo como en las ciudades; en segundo lugar, el diezmo, aunque había disminuido desde 1780, aún suministraba un ingreso de cierta cuantía; y, en tercer lugar, radicaba en capitales impuestos, asenso redimible sobre propiedades de particulares.

Es así, que entre la Iglesia y los hacendados existía una estrecha interdependencia económica. El crédito era vital para los terratenientes, sobre todo en los años de crisis, mediante hipotecas la iglesia controlaba, a su vez, un gran número de propiedades rurales, y, con ello, el Clero constituía un grupo social cuyos intereses económicos se dirigían al mercado interno de la Colonia

"Todos los indios aunque exentos del pago del diezmo, debían pagar un tributo especial per cápita a la Corona y estaban sujetos a ciertas reglas que los trataban como menores ya que no podían por ejemplo, firmar escritura públicas por mas de cinco duros, ni vender libremente su trabajo"¹⁶

I.7.- EPOCA POST-REVOLUCIONARIA

¹⁵ Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social Porrúa, México 1979 p219.

¹⁶ Colegio de México. Historia General de México, Tomo 1 México 1981, página 602

Con la Revolución Mexicana se logró terminar con los grandes latifundios y a extinguirse, aunque no en forma total, los hacendados, debido a la promulgación de la Constitución Política de 1917, en donde, por primera vez en la historia de nuestro país se incluyó la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

El surgimiento de la clase obrera en México, se ha manifestado como una parte muy importante en la historia de nuestra nación. Con su empuje y la constante demanda de justicia y seguridad, han dado origen a la seguridad social que hoy en día podemos disfrutar los mexicanos, y que consagra su fundamento en la Ley Suprema de la Nación, así como en la Ley Federal del Trabajo y en los principales ordenamientos jurídicos que en la actualidad ponen en primer plano el derecho a la vivienda, una de las más importantes necesidades de la humanidad.

CAPÍTULO SEGUNDO

II.- EVOLUCIÓN LEGISLATIVA DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

En éste capítulo haremos una breve referencia a las Constituciones que han regido en nuestro país, iniciando con la de 1812 hasta llegar a la Constitución actual de 1917.

II.1 CONSTITUCION DE 1812

El 18 de marzo de 1812 se firmó, en Cádiz, la nueva Constitución Española, siguiendo, en gran medida, las Constituciones francesas de 1793 y 1795, otorgando amplios poderes a las Cortes, reduciendo el papel del Rey, al Poder Ejecutivo; proclamaba la soberanía popular, decretaba la libertad de prensa y de expresión, y abolía la Inquisición; dividía a la Nueva España en cinco provincias, limitando el poder virreynal a una de ellas.

El 30 de septiembre de 1812, el Virrey Venegas la promulgó en México, aunque de hecho nunca llegó a ponerse en práctica íntegramente, sin aportar nada en materia de vivienda.

II.2 CONSTITUCIÓN DE 1814

Por iniciativa de Morelos, el 15 de septiembre de 1813 se reunió en la ciudad de Chilpancingo el Congreso de Representantes, de las regiones liberadas, proclamando el 6 de noviembre de ese mismo año, formalmente, la Independencia de México, rechazando la monarquía y estableciendo la República.

La Constitución de Apatzingán, como se le conoció, fué fruto del Congreso de Chilpancingo y se inspiraba, sobre todo, al igual que la de Cádiz, en las Constituciones francesas de 1793 y 1795. Establecía el sistema representativo

nacional, la separación de tres Poderes, los derechos del ciudadano y la libertad de expresión.

El artículo 18 definía la Ley como “La expresión de voluntad general en orden a la felicidad común. El artículo 24 explicaba que esa felicidad consistía en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad; derechos fundamentales del hombre en sociedad”.¹ Dicha Constitución no consagraba ninguna medida agraria, ni sentaba las bases para ninguna reforma ulterior en el régimen de tenencia de la tierra.

Señalaba, que nadie podía ser privado de la menor porción de su propiedad, sino cuando lo exigía la pública necesidad; aún así, no incluía en su contenido, alguna cláusula que determinara el derecho a la vivienda.

II.3 CONSTITUCIÓN DE 1824

El 4 de octubre de 1824 se firmó la Constitución de la Nueva República Federal que, en ese entonces, estaba constituida por 19 estados y 4 territorios.

La Constitución no era un documento tan pragmático como las leyes anglosajonas; al contrario, era más bien un documento ideológico, tomando en cuenta la preocupación fundamental de sus autores, que era, la organización y funcionalidad del nuevo gobierno, así como consagrar la soberanía popular.

Quedaron en un segundo plano las garantías constitucionales, como había sucedido en el caso de la Constitución Norteamericana, señalando que la participación debía estar limitada a los ciudadanos responsables, es decir, a aquellos que, por poseer un mínimo de propiedad, tendrían interés en la estabilidad.

¹ COLEGIO DE MÉXICO. Historia General de México. Op. Cit. p. 629

Sin embargo “La supremacía del Poder Legislativo resultó problemática, con un Ejecutivo débil, un estado federal y con una autoridad dudosa dificultaron su funcionalidad”.²

II.4 CONSTITUCIÓN DE 1857

La Constitución de 1857 fue la primera que incluyó un capítulo especial de Garantías o Derechos del Hombre, y un sistema jurídico de protección de dichas garantías o derechos.

Los autores del proyecto consideraron los Derechos del Hombre como naturales y superiores a la autoridad, a la ley, y a la sociedad misma, y no simples limitaciones al poder público; el Artículo 40 establecía la libertad de trabajo, el artículo 50, señalaba que nadie podía ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

Es importante destacar que, aunque la Constitución de 1857 contenía un capítulo de Garantías, no consignó un artículo expreso respecto al derecho de la vivienda.

II.5 DE LA LEY SOBRE TRABAJADORES DE 1865 A LA LEY DE OBREROS DE 1914.

Una de las preocupaciones del Estado Mexicano, ha sido el tratar de proveer de los medios esenciales de vida a las clases más desprotegidas, dentro de las cuales se ubica, sin lugar a dudas, la clase asalariada y, concretamente, la clase obrera; es por eso que, dentro de las normas que regulaban la relación de trabajo

² COLEGIO DE MÉXICO. Historia General de México. Idem. p. 629.

de estos grupos sociales, económicamente débiles, se generaron las primeras disposiciones legales que prevenían el derecho a una vivienda digna, como prerrogativa de la clase obrera, situación que fue la semilla para que, en la actualidad, el derecho a una vivienda no sea de los obreros únicamente, sino de todo trabajador; por lo que el origen de la vivienda en México, tenemos que ubicarlo como un derecho de la clase trabajadora y, específicamente, como un derecho de los obreros.

La Ley sobre Trabajadores, fue expedida el 1º de noviembre de 1865. El Emperador Maximiliano, mediante esta Ley, se obligaba, a los dueños de las haciendas a dotar a sus trabajadores de habitación y agua. Además, los obligaba a poner escuelas en las fincas donde había más de 20 niños.

Posteriormente, el 1º de julio de 1906, el Programa del Partido Liberal Mexicano, inspirado en las ideas anti-autoritarias de Ricardo Flores Magón, en su punto número veintiséis, proponía que, “los patrones brindarán alojamiento higiénico a los trabajadores”.³

Con fecha 1º de noviembre de 1906, el Gobernador de Chihuahua, Enrique C. Creel, expidió la “Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos, la cual concedía el disfrute de una serie de inmunidades y exenciones a los trabajadores y burócratas que edificaran casas con uso exclusivo para habitación; las prerrogativas se hacían extensivas a las constructoras que se sujetaran a las bases que la Ley contenía”⁴. (Este, sin duda, viene a ser un antecedente del contenido del artículo 42 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en vigor, a excepción de lo referido a los burócratas los cuales, en la actualidad, son regulados, en cuanto a su derecho a la vivienda, por la Ley del ISSSTE).

³ RAMIREZ REYNOSO, Braulio "La vivienda Obrera y La Empresa en México", Revista "Vivienda", México Ed. Infonavit, Vol. 7 Nums. 5 y 6, septiembre-diciembre, 1982 Pág. 506.

⁴ RAMIREZ REYNOSO, op. cit. Pág. 506

Con fecha 18 de marzo de 1912, a través del Plan Político y Social, es usada por primera vez, la expresión “habitaciones higiénicas y cómodas”, misma que sería incorporada, posteriormente, a la fracción XII del artículo 123, de la Constitución de 1917.

Mediante el Pacto de la Empacadora, del 25 de marzo de 1912, Pascual Orozco, introdujo la idea de que los propietarios de fábricas, brindaran alojamiento a sus obreros, en condiciones higiénicas. Esta idea se transformó en obligación patronal a través de la Ley de Obreros del 31 de octubre de 1914, la cual fue expedida por el Gobernador de Chiapas, General José Agustín Castro.

II.6 DEL DECRETO SOBRE SALARIO MINIMO DE 1914 A LA CONSTITUCION DE 1917

El Decreto sobre Salario Mínimo, expedido el 15 de septiembre de 1914 por el Gobernador de Coahuila, C. Eulalio Gutiérrez, es importante, como antecedente en este trabajo, en virtud de que, en su artículo cuarto señalaba que los patrones deberían proporcionar, gratuitamente, habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

Uno de los aspectos más importantes, que se señalan en éste decreto, es el consistente en que la obligación de proporcionar vivienda, que se les imponía a los patrones, era a título gratuito.

Sin embargo, al permitirse en 1916, el alza del alquiler en todas las fincas urbanas, la reacción de los sectores afectados no se hizo esperar, teniendo sus protestas un reflejo de solidaridad clasista en el texto de la Constitución General de la República, señalando la Fracción XII del Artículo 123, entre otras cosas, que cuando los patrones ocuparan más de 100 asalariados, tendrían la obligación de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas, previniendo, además, que los empleados podrían cobrar las rentas respectivas, siempre que no excedieran del

medio por ciento mensual del valor catastral de las viviendas. La Fracción XXX del Artículo 123 de la citada Constitución de 1917, es otra disposición encaminada a solucionar el problema habitacional, al considerar de utilidad social la formación de cooperativas destinadas a la construcción de casas cómodas e higiénicas, las cuales serían adquiridas en propiedad por los trabajadores.⁵

II.7 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1917 A LA LEY FEDERAL DE TRABAJO DE 1970

Las luchas agrarias y laborales de diversas fracciones revolucionarias, lograron alcanzar sus metas en los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En la elaboración del artículo 123 destacó la participación de los Diputados Constituyentes: Pastor Roulaix, Francisco Múgica, Heriberto Jara, Esteban Baca Calderón, entre otros, así como la del Jefe de la División del Trabajo, de la entonces Secretaría de Fomento, José I. Lugo. Por otra parte, la iniciativa de que lo referente al trabajo merecía un artículo especial, se debió al Diputado Froylán Manjarrez.

“Las condiciones de trabajo eran verdaderamente terribles: largas y agotadoras jornadas, de 14 o más horas, a cambio de un salario miserable que por lo mismo hacía necesario el que mujeres y menores pasaran a engrosar la fuerza de trabajo, desde luego en peor situación que el hombre adulto y en franca lucha contra éste por los puestos a desempeñar, ya que, como es de comprenderse fácilmente, el afán de lucro de los empresarios los llevaba a emplear la mano de obra más barata y menos exigente”.⁶

El artículo fue aprobado por unanimidad de votos y significó una novedad, ya que consagró el derecho de asociación profesional, como garantía social para obreros

⁵ Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917.

⁶ CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, Editorial Trillas, 19 Edición, México 2005. Comentada. pag. 210.

y patrones en la defensa de sus intereses; además, fijó en ocho horas la jornada diaria de trabajo, determinando siete horas para la jornada nocturna y seis horas para la jornada de menores de 12 a 16 años; también determinó un día de descanso a la semana, igual salario por el mismo trabajo, indemnización por accidentes y enfermedades del trabajo, y lo más importante, incluir por primera vez en la historia de nuestro país la obligación de proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas.

En 1921 Álvaro Obregón crea el primer sistema de vivienda estatal, el cual era un proyecto de seguridad social donde se creaba un impuesto que no debía exceder del diez por ciento adicional de todos los pagos que se efectuaran en el territorio nacional por concepto de trabajo, con el fin de construir una reserva para atender los derechos constitucionales de los trabajadores. Como la construcción de viviendas, que se pagarían a plazos de 10, 15 y 20 años, los créditos contaban con un seguro de vida en caso de muerte del titular de dicho crédito. Ese mismo año, Álvaro Obregón creó el fraccionamiento Ex - Hipódromo de Peralvillo, para trabajadores de la Confederación Obrera Regional de México (CROM).

En 1924 Plutarco Elías Calles permitió el incremento en las rentas de un seis a un diez por ciento en relación con el valor catastral de las viviendas. En 1929 se hizo federal la facultad de legislar en materia de trabajo.

El 18 de agosto de 1931 se emite la Ley Federal del Trabajo, cuya única virtud fue ser la unificadora de la dispersión de criterios contenidos en leyes laborales estatales, ya que prácticamente se limitó a reiterar el contenido de la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional, sin llevar a feliz realización el contenido del Artículo 111 de dicha Ley en el sentido de que se fijarían los términos y las condiciones para que los patrones proporcionaran a los asalariados habitaciones cómodas e higiénicas.

Con el Presidente Cárdenas, la atención del régimen, se centró en las llamadas colonias proletarias, construidas en asentamientos que, en muchas ocasiones eran irregulares, remitiéndose a la vía de la expropiación para solucionar esta situación. Sin embargo, la vivienda, producto de la relación obrero patronal, fue olvidada.

El régimen de Manuel Avila Camacho, fue trascendente por dos aspectos: primero, por su discutido decreto de congelación de rentas y por la creación, el 19 de noviembre de 1941, del Comité Intersecretarial de Habitación para Trabajadores, señalando que la mejor manera de cumplir el contenido de la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional, era por medio de construcción de colonias obreras, recomendando a la Comisión Nacional de Habitación (instituida previamente) que asesora al organismo recién instituido.

Este Comité Intersecretarial estaba integrado por los Departamentos de Salubridad Pública, y del Distrito Federal, así como por las Secretarías de Salubridad y Asistencia Pública, de Hacienda y Crédito Público y del Trabajo y Previsión Social.

El Diario Oficial de la Federación del 31 de diciembre de 1941, incluyó el Reglamento de la Fracción III del Artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, para empresas que fueran de jurisdicción federal. Mediante este Reglamento se contemplaban dos posibles soluciones al problema de la vivienda:

- 1) Que el patrón construyera por su cuenta casas a los trabajadores.
- 2) El que arrendara viviendas.

Para empresas que no fueran de jurisdicción federal; esto se aplicaría sólo en el Distrito Federal. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, concedió la protección de la Justicia Federal a los patrones que se inconformaron por estas medidas habitacionales.

Registro No. 393900
Localización: Quinta Época
Instancia: Cuarta Sala
Fuente: Apéndice de 1995 Tomo V, Parte HO
Página:703
Tesis: 1007
Jurisprudencia. Materia(s): laboral

“HABITACIONES PARA LOS OBREROS.

El Reglamento de la fracción III del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, contiene disposiciones que, por su sola promulgación, tienen el carácter de inmediatamente obligatorias, como son las que imponen a las empresas de jurisdicción federal, presentar en determinado término, las solicitudes correspondientes para construir o reformar las habitaciones de los obreros, especificando sanciones con que ha de castigarse a las empresas que no cumplan con esta obligación; por tanto, tal reglamento trae implícitos actos de ejecución, contra los cuales puede concederse la suspensión definitiva en los términos fijados por la Ley, tanto más, si se tiene en cuenta que el cumplimiento de tales actos, dejaría sin materia el amparo”.

Quinta Epoca: Amparo en revisión 3378/42. Minas de Bolaños, S. A. 14 de agosto de 1942. Cinco votos.

Amparo en revisión 3690/42. Atoyac Textil, S. A. 28 de agosto de 1942. Cinco votos.

Amparo en revisión 1357/42. Sedas Aguila, S. A. y coags. 22 de septiembre de 1942. Cinco votos.

Amparo en revisión 1569/42. Maquinaria y Refacciones Textiles, S. A. 22 de septiembre de 1942. Cinco votos.

Amparo en revisión 1353/42. Escocia, S. A. 24 de septiembre de 1942. Cinco votos.

El Presidente Miguel Alemán Valdés propició, con un manejo populista, la expansión de colonias proletarias reforzó el sistema de rentas congeladas e hizo reaparecer la promoción de vivienda estatal para trabajadores burocráticos, y, circunstancialmente, después de la separación que se produjo en la

Confederación de Trabajadores de México (C.T.M.), en 1947, promovió viviendas para un grupo de ferrocarrileros y electricistas.

Siendo Presidente Adolfo Ruiz Cortines se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, del 31 de diciembre de 1953, una reforma que recayó sobre el segundo párrafo de la Fracción III del Artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, mediante la cual se autorizaba al Ejecutivo Federal y a las Entidades Federativas, en su caso, para que expidieran un reglamento para que los patrones cumplieran con su obligación constitucional. Ni el Presidente ni los Gobernadores expidieron, jamás, dichos reglamentos.

En 1960, el Presidente Adolfo López Mateos ideó una nueva Ley Federal del Trabajo, que recogería los derechos habitacionales de los obreros, el anteproyecto de dicha Ley establecía formas de financiamiento, generándose, en consecuencia, reacciones en contra del mismo, por parte del sector empresarial.

El 1º de mayo de 1970 entró en vigor la Nueva Ley Federal del Trabajo que derogaba a la de 1931, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 1969, destinando 18 artículos, del 136 al 153, a la problemática habitacional de los obreros, tomando como referencia dos hipótesis;

- 1) Cuando los centros de trabajo no estuvieran fuera de las poblaciones;
- 2) Sólo cuando las empresas tuvieran una plantilla superior a cien trabajadores el patrón debería cumplir su obligación de dar vivienda a sus trabajadores.

La posibilidad de adquirir un crédito habitacional se limitaba a trabajadores de planta; además, se consideraba a empresas, como fuera de la población, al calificar como tales a las ubicadas a más de tres kilómetros de los centros urbanos.

Estas reformas tenían ciertos vicios, como por ejemplo:

- Permitía sustituir la obligación de dar vivienda a cambio de transporte.
- Las empresas que utilizaban más maquinaria, que fuerza de trabajo no hubieran quedado obligadas a proporcionar vivienda.
- Provocaría el que las empresas substituyeran a empleados de planta por eventuales.

II.8 TESIS FUNDAMENTALES DE 1981 QUE SIRVIERON DE BASE PARA INCLUIR EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En este apartado se presentan algunos de los principales argumentos que sirvieron de base para elevar a rango Constitucional el derecho a la vivienda. Es importante señalar que, en México, el problema de la carencia de vivienda tiene diferentes enfoques, como es el problema inquilinario. Sin embargo, existen otros que llevan una estrecha relación, como son las invasiones, los asentamientos humanos irregulares y el crecimiento de la mancha urbana sin ninguna ordenación. Además, hay que enfatizar la gran lucha del pueblo mexicano a lo largo de su historia, donde uno de sus objetivos principales es el de satisfacer necesidades principales, como lo son: vivienda, vestido y sustento. La Revolución Mexicana de 1910, retomó, dicho con un gran entusiasmo, que de alguna manera dió un avance considerable al problema de la vivienda, pero le faltó mucho por hacer, ya que hoy en día existen muchos mexicanos que siguen careciendo de una vivienda digna.

Igualmente, no hay que dejar de mencionar las diferentes medidas jurídicas que se han dado a este problema, como es la Constitución de 1917, en la fracción XII, del Artículo 123, apartado A), que contiene la obligación de los patrones de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores; así como la

reforma a la fracción antes mencionada, que dió origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuya Ley fue expedida en 1972.

Así pues, la reforma constitucional que vamos a exponer es un sólido inicio en forma integral, para afrontar el problema de vivienda, y dar, como señala la reforma constitucional, a cada familia mexicana una vivienda digna y decorosa.

Con fecha 24 de septiembre de 1981 se sometió a la consideración de la H. Cámara de Diputados, la iniciativa de adición al Artículo 4º Constitucional, con el objeto de darle una jerarquía más elevada al derecho a la vivienda.

A continuación se transcribe textualmente la exposición de motivos que sirvieron de base para la adición en el artículo 4º Constitucional del Derecho a la vivienda; en la cual quedó plasmada la idea del C. Cuauthémoc Amezcua D.

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

Este problema tiene diversos enfoques, diversas vertientes. El problema inquilinario es uno de ellos. Ya nosotros lo hemos venido tratando también en ocasiones anteriores, pero no es el problema inquilinario el único ángulo del gran problema de la vivienda popular.

Hoy mi partido, el PPS, viene a esta tribuna para poner a la consideración de esta H. Cámara de Diputados, una iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para establecer a ese rango, el rango jurídico más

elevado, el derecho de los mexicanos a la vivienda digna y decorosa.

Me voy a permitir darle lectura a esa iniciativa:

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

Honorable Cámara de Diputados:

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

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

La Revolución Mexicana de 1910 replanteó aquellos viejos propósitos del pueblo y constituyó un renovado y vigoroso impulso a la lucha por alcanzarlos. Hoy, siete décadas después del estallido

revolucionario, podemos afirmar con certeza que hemos avanzado considerablemente en los tres aspectos, pero en todos ellos nos falta todavía un largo trecho por recorrer.

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

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

Una ligera mirada retrospectiva a las medidas jurídicas y actos administrativos que se han dado en este campo nos permite recordar que la Constitución Política de 1917 plasmó, en la fracción XII del artículo 123, la obligación para los patrones de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas a renta baja, lo que constituyó la primera acción jurídica en la materia. En 1925, se estructuró la primera dependencia pública que constituyó el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas; en 1934, se creó el Instituto Nacional de la Vivienda que debía estudiar el problema habitacional de las capas populares; en 1954 el Instituto Mexicano del Seguro Social inició un importante programa de construcción de vivienda, de renta muy baja para sus trabajadores y en 1956 hizo lo

propio Petróleos Mexicanos. Vinieron luego las construcciones de grandes conjuntos de edificios para la habitación, como La Unidad Nonoalco Tlatelolco, que no siempre alcanzaron sus objetivos, y de extensas áreas de construcción unifamiliares como San Juan de Aragón y otras, en diversos lugares de la capital del país. Surgió el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda y el FOGA (Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda), que son fideicomisos creados para otorgar apoyo financiero para la vivienda popular. En 1970 se creó la Dirección General de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal, hoy desaparecida, y se creó también el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular).

En 1970 se modificó la ley Federal del Trabajo para fortalecer el derecho de los trabajadores a la habitación cómoda e higiénica, y en 1971 se reformó la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución para dar origen al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores cuya ley se expidió en 1972. En ese mismo año se establecieron el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el FOVIMI, fondos semejantes al Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores que atenderían a los trabajadores del Estado y a los integrantes de las fuerzas armadas. Por último, ese mismo año, se formuló la Ley General de Asentamientos Humanos, previas reformas a la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para legislar en la materia.

El balance de todos estos esfuerzos, no siempre congruentes entre ellos ni adecuadamente continuados, arroja este resultado: en total, las diversas dependencias públicas creadas para resolver el

problema de la habitación popular construyeron en más de medio siglo, desde 1925 hasta 1978, 598,542 viviendas. Las necesidades, sin embargo, son mucho mayores. Las estimaciones más benignas sobre el déficit de vivienda popular lo fijan en la actualidad en un millón de unidades, pero otras estimaciones lo elevan a más de 7 millones. Uno u otro cálculo, aún al menor, muestran la necesidad de multiplicar el esfuerzo, de una manera substancial.

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

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

Por lo expuesto, nos permitimos formular la siguiente proposición:

Artículo único.- Se reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para quedar en los siguientes términos:

Artículo 4º. (Los tres primeros párrafos quedan igual).

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Este derecho será garantizado por el Estado.

Sala de Sesiones de la H. Cámara de Diputados, septiembre de 1981 - Diputados Belisario Aguilar Olvera, Cuauhtémoc Amezcua Dromundo, Hildebrando Gaytán Márquez, Benito Hernández García; Humberto Pliego Arenas, Ernesto Rivera Herrera, Ezequiel Rodríguez Arcos, Lázaro Rubio Félix, Amado Tame Shear, Martín Tavera Urióstegui, Gilberto Velázquez Sánchez.

El C. Presidente: Túrnese a la Comisión de Gobernación y puntos Constitucionales. Imprimase".⁷

A fin de poder dar una mejor perspectiva del proceso de adición al artículo 4º Constitucional, se presenta el debate de fecha 21 de diciembre de 1981; en los puntos que la que suscribe considero importantes.

"Compañeros diputados: Mi intervención no es precisamente para hacer una aclaración en relación al dictamen ni para fundamentarlo, sino más bien para hacer una proposición a la Comisión. El dictamen me parece extremadamente bien fundado en cuanto a los tópicos de derecho Constitucional, en cuanto a los lineamientos de justicia social, en cuanto a nuestro sistema nacional de prioridades, pero siendo en ortodoxia, técnica jurídica, un poco cojo en cuanto a la decisión que se tomó.

Respecto a adicionar el artículo 4º párrafo cuarto, de la Constitución General de la República, en el sentido de adicionarlo con dos líneas: "toda familia tiene derecho a disfrutar vivienda digna y decorosa". Al respecto me parece que en todo lineamiento de carácter jurídico, al mismo tiempo que existe un derecho, debe existir una obligación y aún cuando la Constitución General de la

⁷ EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, ARTICULO 4º CONSTITUCIONAL. Diario de los Debates "Cámara de Diputados", Año III. T. III No. 11, 24 de septiembre de 1981. P. 28 y 29.

República, muchas veces la estamos reglamentando en sus mismos preceptos, indebidamente, pues me parece que en este acto y para ser congruentes con el artículo 4º que fija para los menores un derecho y posteriormente establece que la ley establecerá las concesiones respectivas para concretar y reglamentar este derecho de la familia, me parece que para ser congruentes con este artículo, yo lo propongo a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, que el texto de la reforma quede en los siguientes términos:

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa:

Y en este sentido la proposición de un servidor sería en este sentido:

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

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

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

Siento que si lo dejamos nada más así, me parece que la obligación que podría haber por parte del Estado, viene resultando negatoria. De esta forma y de alguna manera, nosotros con este agregado, podríamos eventualmente y seguramente se hará, se legislará en este sentido, para que el Estado como rector de la economía nacional, siga teniendo estas atribuciones y estas facultades.

Muchas Gracias.

Entrega a la Secretaría la proposición, y solicito a la Comisión Dictaminadora de si es posible que proceda esta adición"⁸

Después de ser aprobada con éxito la reforma Constitucional el lunes 7 de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reforma, en los siguientes términos.

"ARTICULO ÚNICO.- Se reforma el Artículo 4º. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 4º

.....

.....

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.⁹

Texto vigente del artículo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“Artículo 4o. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

⁸ Debate artículo 4º constitucional.- Diario de los Debates "Cámara de Diputados", Año III T. III No. 45, 21 de diciembre 1980. P. 54 y 55.

⁹ Diario Oficial de la Federación. Lunes 7 de febrero de 1983, pag.2.

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

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

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

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

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

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

El Estado otorgará facilidades a los particulares para que coadyuven al cumplimiento de los derechos de la niñez”.¹⁰

¹⁰ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ed. Porrúa 148ª. Edición, pags. 10 y 11. México 2004.

CAPÍTULO TERCERO

III.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN MÉXICO COMO GARANTÍA CONSTITUCIONAL.

Daremos inicio a este capítulo indicando las generalidades de las garantías constitucionales, como son: su definición, objeto, extensión y suspensión.

Definición:

“Parece ser que palabra garantía, proviene del término anglosajón warranty o warrantie, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar, por lo que tiene una connotación muy amplia. Garantía equivale, pues, en su sentido lato, a aseguramiento o afianzamiento, pudiendo denotar también protección, respaldo, defensa, salvaguardia o apoyo. Jurídicamente, el vocablo y el concepto garantía se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas”.¹

Efraín Polo Bernal nos dice que, “las garantías constitucionales: en estricto sentido son los instrumentos procesales establecidos por la ley fundamental con el objeto de restablecer el orden jurídico constitucional cuando él mismo es transgredido por un órgano de autoridad del propio estado”².

Para el maestro Rafael de Pina, Garantías Constitucionales son: “instituciones y procedimientos mediante los cuales la constitución política de un Estado asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ella se encuentran consagrados”³.

¹ Burgoa Orihuela Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Séptima edición. México. Ed. Porrúa, 2003., pág. 181

² Polo Bernal, Efraín. Breviario de Garantías Constitucionales. México. Ed. Porrúa 1993. pág. 1.

³ De Pina, Rafael; De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. México. 32ª edición. Ed. Porrúa 2003. pág. 299.

Por lo que podemos decir que: las garantías constitucionales son los derechos fundamentales consagrados en la Ley Suprema del Estado, que aseguran a los gobernados la facultad de hacer exigibles tales derechos dejando a salvo, su esfera jurídica.

Objeto:

Las garantías constitucionales se han reputado, históricamente, como aquellos elementos jurídicos que se traducen en medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener, permitiendo el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público.

Es importante expresar, que en las garantías constitucionales existen dos sujetos: el sujeto activo, que será el gobernado, y el sujeto pasivo, que son las autoridades y el estado.

Desde el punto de vista del sujeto activo de la relación jurídica en que se presenta la garantía, ésta implica para dicho sujeto un derecho, esto es, una potestad jurídica que hace valer obligatoriamente frente al Estado, de forma mediata y de manera inmediata frente a sus autoridades, una obligación correlativa, siendo las prerrogativas fundamentales del cambio, inherentes a su personalidad, lo que constituye el objeto tutelado por las garantías constitucionales.

Las normas que establecen las garantías a favor de todo gobernado derivan del deber general que tienen todas las autoridades del estado, consistentes en cumplir y hacer cumplir la Constitución. Ese deber, según fácilmente puede advertirse, no sólo incumbe a las autoridades administrativas y judiciales, sino, también, atañe al legislativo en cuanto a que las leyes que expida no deben contrariar las invocadas garantías.

En la Constitución de 1857, el propósito de las garantías era el respeto a la dignidad humana, como criterio individualista, pues el artículo primero declaraba

que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, y en consecuencia, disponía que todas las leyes y todas las autoridades del país debían respetar y sostener las garantías que la propia Constitución otorgaba.

En los artículos siguientes, se refieren con detalle a los derechos humanos, lo cual coloca a esos derechos con la correlativa dignidad humana, como razón de ser de la organización social, la que, así, queda como mero instrumento o medio de logro de la efectividad de aquellos, en ejercicio y vigencia de las cuales se supone que conduce a la paz social, el progreso y bienestar de los individuos, todo lo cual se traduce, a su vez, en el bienestar y en el progreso de la sociedad en su conjunto.

La Constitución de 1917, con pensamiento socialista, en su artículo primero se limita a prevenir que: “En los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución”⁴, sin mencionar para nada los derechos del hombre, ni su relación con las instituciones sociales, con lo cual se limita a establecer las garantías en beneficio de los individuos; pero también, los preceptos siguientes tratan ampliamente numerosos derechos humanos.

Las garantías están otorgadas a Instituciones para proteger el ejercicio de los derechos humanos; y atentos a la naturaleza y significado de esos derechos, debemos convenir en que la institución de las garantías en esas Constituciones, tienden a la formación y mantenimiento de un clima de libertad y seguridad, en el que se asienta y desarrolla nuestro régimen de derecho, y todo en conjunto, propicia el progreso de los individuos y de la sociedad.

⁴ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos publicada el 5 de febrero de 1917.

Es evidente que quienes promueven los derechos que actualmente conocemos como garantías constitucionales, por regla general siempre mencionan, como base, la libertad.

A este respecto, hay que entender que si el derecho de las garantías no partiera del supuesto de que el hombre es libre, no podría sancionar los actos humanos que contradicen las normas jurídicas, pues sin libertad no hay responsabilidad y sin esto no se justifica la coacción pública, que sanciona por el incumplimiento de la norma.

Extensión.

La cuestión relativa a la extensión de las garantías constitucionales, en cuanto a su consagración en la Constitución, equivale a la formulación de la siguiente pregunta: ¿Las garantías constitucionales solo están comprendidas en sus veintinueve artículos que integran el Capítulo I “De las garantías individuales”, o por el contrario, abarcan otros preceptos constitucionales distintos?.

“Don Ignacio L. Vallarta señala que por garantías constitucionales no deben entenderse únicamente los veintinueve primeros artículos de la Constitución Política, sino que aquellos podían hacerse extensivos a otros preceptos de la Ley Fundamental, que signifiquen una explicación, ampliación o reglamentación de las normas que expresamente las prevén”⁵.

Consideramos que es correcta esta apreciación, tomando en cuenta que el concepto de garantías constitucionales no es restrictivo, sino por el contrario, extensivo; es decir, no se debe identificar a las garantías constitucionales como

⁵ Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales. México. 38ª Edición. Ed. Porrúa. Pag. 189

los primeros veintinueve primeros artículos de la Constitución, pues éstos solamente las enuncian en forma mas o menos sistemática, sino que, hay referirlas a todos aquellos preceptos constitucionales que por su espíritu mismo vengán a complementar en diversa manera, a las primeras veintinueve disposiciones, toda vez que la declaración contenida en el artículo primero es lo suficientemente amplia para inferir que es a través de toda la Constitución como se consagran las garantías constitucionales

La extensión de las garantías, en su contenido intrínseco, no es absoluta, están limitadas por las modalidades y restricciones que los preceptos constitucionales que las instituyen y especifican por razón del orden público y de la convivencia social, y por una evolución de nuestro derecho, su titularidad se extiende no únicamente a los individuos, ni comprende tan solo a los mexicanos, pues las garantías constitucionales protegen también a las personas morales del derecho civil y a todo aquel que está dentro del territorio de la República Mexicana, aunque sea transitoriamente y, aún más, se extiende a las personas que están fuera de nuestro territorio, a las que lesionan su interés jurídico por la actuación de una autoridad mexicana.

Las garantías constitucionales protegen también a las personas de derecho público, tales como la Federación, los Estados y Municipios en cuanto atañe a sus intereses patrimoniales, así como a las personas morales administrativas, como los organismos descentralizados, ya las de derecho laboral, como los sindicatos y las asociaciones patronales con personalidad jurídica y a las cámaras de comercio, entre otras.

Suspensión:

A este respecto es importante señalar lo que consigna el artículo 29 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 29. En los casos de invasión, perturbación grave de la paz

pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en lugar determinado las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlos por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde”.

“La suspensión de garantías individuales es un fenómeno jurídico-constitucional que tiene lugar como antecedente necesario para que la actividad gubernativa de emergencia pueda válidamente desarrollarse. Sin que previamente se decrete la suspensión mencionada por los medios y autoridades a que alude la Ley Fundamental, la labor del gobierno estatal tendiente a prevenir o remediar los males públicos inherentes a la situación anormal, sería jurídicamente inválida, teniendo el gobernado el derecho de oponerse a ella a través de los conductos que, como el juicio de amparo, la Constitución le brinda. En consecuencia, antes que las autoridades del Estado estén en condiciones de hacer frente a la situación de emergencia, deben suspender las garantías individuales que constituyen un obstáculo al desarrollo rápido y eficaz de la actividad estatal-autoritaria de prevención o remedio”⁶

⁶ Burgoa, Orihuela Ignacio. Ob. Cit. Pag. 210.

La suspensión es una privación temporal de garantías, pero esto debe entenderse como privación del ejercicio y no del goce de los derechos mismos, y, por lo tanto, concluida la temporalidad para el ejercicio, se reanuda la efectividad exactamente en el grado en el que se encontraba antes de esa medida suspensiva.

Finalmente, levantada la suspensión de garantías decretada por una situación de emergencia, el Congreso de la Unión, restablece, mediante decreto, el orden constitucional en toda su plenitud, y quedan sin efecto las prevenciones generales y las disposiciones expedidas por el Ejecutivo, en ejercicio de las facultades extraordinarias que se le otorgaron.

Las garantías que se consagran en nuestra Ley Fundamental son:

Garantías de Igualdad

Garantías de libertad

Garantías de propiedad

Garantías de seguridad jurídica

III.1 EL ARTÍCULO 4º PÁRRAFO QUINTO DE LA CONSTITUCIÓN

Como se ha mencionado, con la inclusión en el artículo 4º constitucional del principio de que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, ya no se trata de un derecho destinado exclusivamente a la clase trabajadora, ya que, al quedar inserto en el precepto constitucional antes señalado, es un derecho en común a todos los gobernados.

El derecho subjetivo que proclama tal declaración, 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 quimérico.

La obligación correlativa a tal derecho, estará a cargo del Estado, Dependencias y en su caso. de organismos desconcentrados o descentralizados que la legislación

determine.

Esta inclusión en el artículo 4º constitucional, implica una obligación del gobierno de proporcionar vivienda o, por lo menos, de alguna forma, facilitar que toda familia la adquiera, por lo que, atendiendo a lo que establece el mismo párrafo en el sentido de que la Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo; el mismo propio gobierno deberá reglamentar esta prestación para establecer, de alguna forma, la facilidad para que quede al alcance de toda familia del país.

Lo que se pretendió, en rigor, fué hacer conciencia sobre la necesidad de que la familia mexicana cuente con vivienda digna, evitando, en forma gradual, los asentamientos irregulares, la convivencia en habitaciones improvisadas, pues la evolución a la que ha llegado la población mexicana, ya no puede permitir ese deterioro social, ni debe prolongarse por más tiempo el cúmulo de problemas que representa su solución.

III.2. GARANTÍA DE SEGURIDAD COMO UN DERECHO.

Consideramos que la garantía de seguridad es un conjunto de derechos que tiene todo gobernado, oponibles a determinados actos del estado o de sus autoridades y que, en un momento dado, puede hacer exigibles.

Los derechos de seguridad jurídica imponen la obligación de no hacer a los órganos de autoridad, o de hacer, respetando las libertades, y a no afectar los derechos de las personas.

Dentro de esta garantía, para los objetivos de este trabajo, resalta principalmente, el derecho de los gobernados para exigir a la autoridad de que se trate, el cumplimiento de ciertas obligaciones.

A este respecto, es importante señalar lo que consigna el Artículo Octavo Constitucional.

“Artículo. 8º. "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que éste se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

El derecho contenido en el precepto constitucional antes invocado, es un típico ejemplo de la libertad de acción, garantizada constitucionalmente, con la característica de que no está reconocida al individuo frente a otros particulares, sino con relación a los funcionarios y empleados públicos, y en virtud de su estructura no consiste en un simple respeto de los miembros del poder público, en un "NO HACER" ante el ejercicio de esa libertad, sino precisamente en una obligación de "HACER", ya que les impone la obligación de contestar las peticiones que reúnan los requisitos de haberse formulado por escrito, de manera pacífica y en forma respetuosa.

La garantía constitucional del derecho de petición satisface en el momento en que se atiende la solicitud de persona, dándole una contestación en breve término, en el sentido que se considere si es procedente, pero que no tiene por que ser precisamente favorable, ya que frente a una negativa que estima ilegal de parte de las autoridades, cabe la inconformidad del peticionario, pero con fundamento en otras disposiciones constitucionales u ordinarias, que en un dado caso, pudo violar la propia autoridad al contestar.

Para que el derecho de petición tenga que ser perfectamente inviolable y

prácticamente respetado, sería necesario que la propia Constitución señalara con precisión, el término dentro de cual deba la autoridad dar a conocer al peticionario el acuerdo que haya recaído a su petición.

Por otra parte, es importante decir que, así como ante la autoridad judicial existe una acción para evitar su función, los individuos tienen un derecho ante las autoridades administrativas, para que resuelvan una petición que se les formula en debido orden.

Existe obligación por parte de toda autoridad administrativa para contestar todas las peticiones que se le formulen, ya que, al no darle trámite a las mismas, se está violando el derecho de petición, y por ende, una garantía constitucional. A este respecto, es importante transcribir las siguientes tesis jurisprudencia les:

Registro No. 180906
Localización: Novena Época
Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XX, Agosto de 2004
Página: 1589
Tesis: XVII.2o.C.T.14 K Tesis Aislada
Materia(s): Común

“DERECHO DE PETICIÓN. AUN CUANDO EN LA DEMANDA NO SE HAYA SEÑALADO EXPRESAMENTE VIOLACIÓN A DICHA GARANTÍA, ATENTO EL PRINCIPIO DE "INTERPRETACIÓN CONFORME", EL JUEZ AL RESOLVER DEBE APLICAR ESTE DERECHO FUNDAMENTAL.

Aun cuando el quejoso en su demanda haya omitido señalar de manera expresa la garantía individual prevista en el artículo 8o. constitucional, en acatamiento al principio de "interpretación conforme", el juzgador de amparo, al resolver la litis planteada debe aplicar el mencionado precepto constitucional, que establece el derecho que tiene todo gobernado a que se le dé respuesta cuando formula una petición a la autoridad, pues ésta tiene una obligación derivada de esa garantía que se traduce en un actuar (dar respuesta), que es la esencia de este derecho fundamental. Por tanto, la simple omisión de la autoridad responsable de contestar la petición que el impetrante de garantías le formula, en sí misma resulta inconstitucional; más aún cuando en el juicio de amparo rige el principio de que en caso de duda debe resolverse lo más favorable a los derechos fundamentales del gobernado, por constituir éstos una característica esencial del Estado constitucional.”

SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIAS CIVIL Y DE TRABAJO DEL DÉCIMO SÉPTIMO CIRCUITO.

Amparo en revisión 2/2004. Juan Ramón de Santiago Sánchez. 30 de enero de 2004. Unanimidad de votos. Ponente: José de Jesús González Ruiz. Secretario: Rogerio Ariel Rojas Novelo

Registro No. 182422

Localización: Novena Época

Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Enero de 2004

Página: 1514

Tesis: IX.1o.77 K Tesis Aislada

Materia(s): Común

“DERECHO DE PETICIÓN. AUTORIDAD RESPONSABLE CUANDO SE ALEGA VIOLACIÓN A ÉSTE.

Todo servidor público en funciones, aun tratándose de organismos descentralizados, debe ser considerado autoridad responsable para los efectos del artículo 8o. constitucional, pues están obligados a contestar toda petición formulada en los términos de ese precepto tanto los funcionarios como los empleados públicos, sin distinciones.”

PRIMER TRIBUNAL COLEGIADO DEL NOVENO CIRCUITO.

Amparo en revisión (improcedencia) 473/2003. Oliva Hernández Zamora. 9 de octubre de 2003. Unanimidad de votos. Ponente: F. Guillermo Baltazar Alvear.

Véase: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo III, junio de 1996, página 822, tesis I.4o.A.118 A, de rubro: "DERECHO DE PETICIÓN. SERVIDOR PÚBLICO EN FUNCIONES. SIEMPRE SERÁ AUTORIDAD CUANDO SE FORMULE UNA PETICIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 8o. CONSTITUCIONAL."

Registro No. 191752

Localización: Novena Época

Instancia: Primera Sala

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XI, Junio de 2000 Página: 50

Tesis: 1a./J. 6/2000 Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, Administrativa.

“PETICIÓN, DERECHO DE. CUÁNDO SE CUMPLE CON LA GARANTÍA CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 8o. DE LA CARTA MAGNA.

Si la protección federal se otorgó por violación a la garantía de petición consagrada en el artículo 8o. constitucional, para que las autoridades responsables dieran

contestación congruente por escrito y en breve término a la solicitud formulada por el quejoso, tal exigencia se cumple cuando una de las autoridades responsables, director general de Recursos Humanos de la Procuraduría General de la República, subordinada a otra autoridad responsable, oficial mayor de la misma dependencia, da contestación a la solicitud por instrucciones de éste, aunque esta última autoridad no haya dado contestación, en tanto que se trata de autoridades de una misma dependencia y fundamentalmente lo que pretende la garantía constitucional invocada es la exigencia de dar contestación a la petición, toda vez que el precepto constitucional únicamente establece que el derecho de petición se cumpla en los términos antes especificados, por lo que la autoridad, independientemente de su cargo o jerarquía, tiene la obligación de contestar al peticionario y no dejarlo sin acuerdo alguno.”

Inconformidad 97/98. Salvador Herrera Sánchez. 1o. de abril de 1998. Cinco votos. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Carlos Mena Adame.

Inconformidad 121/99. Marco Aurelio del Toro Barajas. 28 de abril de 1999. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Jesús Guadalupe Luna Altamirano.

Incidente de inejecución 175/99. Francisco Martínez Pérez. 7 de julio de 1999. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Jesús Guadalupe Luna Altamirano.

Incidente de inejecución 77/99. Silvia Jiménez Aguilar y otros. 7 de julio de 1999. Cinco votos. Ponente: José de Jesús Gudiño Pelayo. Secretario: Jesús Guadalupe Luna Altamirano.

Inconformidad 202/99. Jaime Alvarado López. 8 de septiembre de 1999. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Juventino V. Castro y Castro. Ponente: Juventino V. Castro y Castro; en su ausencia hizo suyo el asunto la Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretario: Jesús Guadalupe Luna Altamirano.

Tesis de jurisprudencia 6/2000. Aprobada por la Primera Sala de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en sesión de veinticuatro de mayo de dos mil, por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros: presidente José de Jesús Gudiño Pelayo, Juventino V. Castro y Castro, Humberto Román Palacios, Juan N. Silva Meza y Olga Sánchez Cordero de García Villegas.

Registro No. 192641,
Localización: Novena Época.
Instancia: Segunda Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta X, Diciembre de 1999
Página: 245.
Tesis: 2a./J. 136/99 Jurisprudencia.
Materia(s): Administrativa

“PETICIÓN, DERECHO DE. NO DEBE SOBRESERSE EN EL JUICIO CON BASE EN QUE EL SILENCIO DE LA AUTORIDAD CONSTITUYE UNA NEGATIVA FICTA.

Cuando se reclama en amparo la violación al derecho de petición consagrado en el artículo 8o. constitucional, no es procedente sobreseer en el juicio con base en que el silencio de la autoridad constituyó una negativa ficta, por las razones siguientes: 1) porque la aludida garantía constitucional no puede quedar suspendida por la creación o existencia de figuras jurídicas (como la negativa ficta) que la hagan nugatoria, pues ello equivaldría a limitarla, restringirla o disminuirla y a condicionar su vigencia a lo que dispongan las leyes secundarias; 2) porque la negativa ficta es una institución que, por sus características peculiares, es optativa para los particulares, la cual, por surgir debido al transcurso del tiempo, sin respuesta específica y por escrito de la autoridad a la que se planteó la solicitud, no puede satisfacer el objeto primordial que se persigue con la garantía que tutela el artículo 8o. constitucional; y 3) porque el Juez de amparo no puede prejuzgar sobre cuál es el medio de defensa con que debe ser impugnado el silencio de la autoridad, cuando precisamente se le está pidiendo que obligue a esa autoridad a dar una respuesta, como lo exige el artículo constitucional invocado. Lo anterior, sin perjuicio de que cuando el particular optó por impugnar la resolución ficta, ya no puede, válidamente, exigir contestación expresa, pues en tal supuesto clausuró su derecho de petición.”

Contradicción de tesis 51/98. Entre las sustentadas por el Segundo Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Tercer Circuito y el Tribunal Colegiado del Segundo Circuito (en la actualidad Primer Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Segundo Circuito). 29 de octubre de 1999. Cinco votos. Ponente: Juan Díaz Romero. Secretario: José Gabriel Clemente Rodríguez.

Tesis de jurisprudencia 136/99. Aprobada por la Segunda Sala de este Alto Tribunal, en sesión pública del veintinueve de octubre de mil novecientos noventa y nueve.

Es importante destacar que, atendiendo a que el artículo 4º Constitucional, consagra parte de la garantía de igualdad, todo ciudadano tiene la facultad de solicitar al gobierno federal el otorgamiento de una vivienda.

Del párrafo que antecede se desprenden dos situaciones:

La primera, consiste en que a la petición le recaiga un acuerdo de la autoridad administrativa, negando el otorgamiento de esa vivienda, ya sea por falta de recursos para su construcción o por la saturación en las solicitudes para obtenerla.

La segunda situación, estriba en que la autoridad administrativa, simple y sencillamente, no de contestación alguna a dicha petición.

¿Qué recurso tiene ante tal situación el peticionario?

En lo que respecta a la primera de las situaciones, consideramos que como se trata de una negativa por parte de autoridad administrativa, cualesquiera que sean sus fundamentos, el peticionario podría, igualmente, recurrir al amparo, en virtud de que se le está violando un derecho consagrado en el Artículo Cuarto Constitucional; es una garantía y, como tal, un derecho fundamental que debe hacerse exigible ante la autoridad correspondiente, por lo que aquellos particulares inconformes dispondrán en términos de la Ley Federal de Vivienda (Artículo 65), del recurso de revisión dentro de los quince días hábiles a la fecha de notificación de la resolución que se recurra, y agotando ésta procederá el amparo, atendiendo al principio de definitividad que rige al juicio de amparo, conforme al cual, no nos es dable acudir al juicio de garantías si no es que, antes, debemos agotar el medio ordinario de impugnación que señale la ley aplicable al caso concreto de que se trate.

III.3 LA VIVIENDA COMO PATRIMONIO FAMILIAR

En nuestro sistema de derecho, la propiedad, como, garantía constitucional es inviolable, tal y como lo consagra el artículo 14 de la Constitución General de la República, que señala, entre otras cosas, que nadie puede ser privado de sus propiedades sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos.

Ahora bien, el derecho a la vivienda consagrado en el párrafo cuarto del Artículo 4º Constitucional, no lo consideramos como una garantía de propiedad. Sin embargo, podemos decir que la garantía de propiedad se aplica como protección a aquella persona que ya goza de una vivienda en plena propiedad, con todos los requisitos exigibles por la Ley.

La familia siempre se ha considerado como el grupo social irreductible, natural y necesario para la vida del ser humano, por lo que ha sido siempre objeto de

interés de los legisladores, creándose normas jurídicas que contemplan más el interés del grupo familiar que el particular de cada uno de los miembros que lo componen.

Una de las instituciones que para nosotros presenta gran interés es, sin duda alguna, la del patrimonio familiar, en virtud de que tiene por objeto proteger al núcleo familiar y sus principales necesidades, como son, entre otras, una vivienda.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos le da forma a esta institución en dos de sus disposiciones, particularmente las que abordan el aspecto obrero y campesino de nuestra organización social.

Así, en el Artículo 27, fracción XVII, párrafo tercero, se señala que "Las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen alguno".

En el Artículo 123 Apartado "A", fracción XXVIII, establece "las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios;",

Fue en el marco constitucional dispuesto por los artículos anteriores, que el Código Civil de 1928 instituyó el patrimonio familiar, señalando en su exposición de motivos que dicha Institución es una de las innovaciones más importantes, para lo cual se siguen tres sistemas:

- I. "El de patrimonio de familia instituido voluntariamente por el jefe de ella con sus propios bienes raíces y con el fin de constituir con ellos un hogar seguro para su familia.

- II. El patrimonio que se constituye contra la voluntad del jefe de familia y con bienes que le pertenecen, a petición de su cónyuge, hijos o del Ministerio Público, y tiene por objeto amparar a la familia contra la mala administración o despilfarro del jefe de ella que, con su mala conducta, amenaza dejar a la familia en la más absoluta miseria, y;

- III. El patrimonio de familia destinado especialmente a proporcionar un modesto hogar a las familias pobres y laboriosas, a las que, por sus reducidos ingresos, les es imposible adquirir una casa en las condiciones normales de venta, y mientras tanto son víctimas de los propietarios inconsiderados y ambiciosos que absorben, por lo general, con el cobro de sus elevados alquileres, más del cincuenta por ciento del reducido presupuesto de esas familias menesterosas. Para la constitución de este patrimonio, que se divide en patrimonio rural y urbano, se declara la expropiación por causa de utilidad pública de determinados terrenos propios para las labores agrícolas o para que en ellos se construya, pagándose su valor en veinte años y con un interés no mayor del cinco por ciento anual. Los bienes afectados por la expropiación son aquellos que deben su crecido valor al esfuerzo de la colectividad, y se trata por lo mismo de evitar que los dueños de esos terrenos ociosos, que han contribuido con su indolencia a crear los problemas de la falta de casas y de la elevación de los alquileres, se aprovechen del aumento del valor de sus terrenos sin que hayan contribuido con su esfuerzo. Se procuró respetar los intereses de empresas progresistas que han dotado a zonas de la población de todos los servicios urbanos, y también se trata de librar de la expropiación los pequeños lotes adquiridos a costa de economía con el objeto de construir en ellos la casa habitación. Se tiene la esperanza de que la reglamentación propuesta produzca incalculables beneficios al país, pues si el sistema se generaliza, se logrará que la gran mayoría de las familias mexicanas tengan una casa común módicamente adquirida y pueda tener la clase campesina laboriosa un modesto pero seguro hogar que le proporcione lo necesario para

vivir. Y, en fin, de consolidarse esta nobilísima institución, sin carga alguna para la nación, sin quebrantamiento de la unidad de la propiedad rural y sin despojos, ya que no lo es la privación de una garantía lícita, se habrán creado las bases más sólidas de la tranquilidad doméstica, de la prosperidad agrícola y de la paz orgánica"⁷.

De lo anterior se desprende, que la intervención del legislador, al establecer el patrimonio familiar, fue con el objeto de que fuera una institución aceptable y protectora de la familia, para que ésta pudiera satisfacer sus principales necesidades.

⁷ Exposición de motivos del Código Civil para el Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 1928.

Por último, consideramos que el patrimonio familiar para ser, en nuestro sistema de derecho, una institución que realmente proteja a toda familia mexicana, deberá, primero, de dotarse a cada una de éstas, de una vivienda digna y decorosa, para, con ello, proteger uno de los pilares de la sociedad, la familia, ya que uno de los principales elementos que la conforman es el contar con un lugar de residencia.

III.4. LA VIVIENDA COMO UN DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL.

Tomando en cuenta que la Seguridad Social atiende el bienestar del trabajador y de su familia en sus necesidades de salud, educación, cultura, recreación y vivienda, podemos decir que ésta última es indiscutiblemente un Derecho de Seguridad Social, encaminado, principalmente, a fomentar e inducir la existencia de mayores posibilidades para que la población de recursos más escasos pueda adquirirla, construirla o mejorarla, afianzando con ello una concepción social del derecho a la vivienda, que consagra su fundamento en el Artículo 123 Apartados "A" y "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y Leyes que mas adelante mencionaremos, de lo que se colige que es un derecho de seguridad social.

III.5.- EL DERECHO A LA VIVIENDA ¿GARANTIA INDIVIDUAL O GARANTIA SOCIAL?

Consideramos que del análisis mencionado en los puntos anteriores el derecho a la vivienda es un derecho individual, sin embargo fue una conquista de la clase trabajadora, que posteriormente se plasmo dentro del las garantías y que todos, sin excepción alguna, deben gozar en nuestro país de una vivienda digna, sean o no económicamente activos o independientemente a las actividades productivas que realicen.

CAPITULO CUARTO

IV.- MARCO JURÍDICO DE LA VIVIENDA EN MÉXICO

En este capítulo mencionaremos las disposiciones jurídicas más importantes que en materia de vivienda se han expedido en el sistema mexicano, iniciando por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

IV.1 CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

En 1917, se aprobó el revolucionario artículo 123, tras larga discusión, conteniendo un régimen del derecho del trabajo y previsión social, estableciendo así normas que regulan principalmente las relaciones obrero-patronales, como también normas que pretenden resolver el problema de la vivienda, educación y seguridad social de la clase trabajadora, lo cual se refleja en el contenido original de la fracción XII, del apartado A, del referido artículo

Texto original Artículo 123 fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“...

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

Del contenido de la citada fracción se desprenden dos puntos fundamentales; primero; una obligación de las empresas de proporcionar a los trabajadores viviendas en arrendamiento; segundo: solamente las empresas, con cien o más trabajadores, deberán de dotar a sus empleados con habitaciones cómodas e higiénicas.

A pesar de lo anterior, la disposición en cuestión nunca tuvo una realización satisfactoria durante su vigencia debido, en gran medida, a los obstáculos que la mayoría de las empresas encontraban para afrontar en forma individual, las cargas económicas que representaba el dotar de vivienda a todos sus trabajadores.

Por lo anterior, el Gobierno Federal consideró que era indispensable afrontar, de una manera global, el problema de la vivienda, instrumentando, para ese efecto una política habitacional que incluyera a la totalidad de los trabajadores, independientemente de la dimensión de las empresas; las diferencias en los niveles de salario; la movilidad ocupacional, y la desigual distribución geográfica de los centros de producción.

Asimismo, la participación de todos los patrones del país harían posible la extensión de estos beneficios a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un Fondo Nacional de la Vivienda, que se encargaría de otorgar préstamos a la clase trabajadora para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones, eliminando, con esto, la limitación por la que solamente estaban obligadas a dar viviendas las empresas ubicadas dentro de las poblaciones con mas de cien trabajadores.

Tal proyecto, para su realización, implicaba necesariamente el texto original de la fracción XII, del apartado A del artículo 123 Constitucional, lo cual se realizó cincuenta y cinco años después, argumentando para eso, el Ejecutivo Federal, que se proponía canalizar un volumen considerable de recursos crediticios para la constitución de un Fondo Nacional de la Vivienda, con lo que se obtendría la

dotación inicial necesaria para que el programa de vivienda se llevara a cabo con celeridad.

Así, el 9 de febrero de 1972, el Ejecutivo Federal, expidió el Decreto mediante el cual reformó la fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional, quedando en los siguientes términos:

“Artículo 123...

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

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

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

Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros

cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar.”

A este respecto, señala el Dr. Mario de la Cueva, “la reforma constitucional del 9 de febrero de 1972 determinó un tránsito automático del problema habitacional, del derecho del trabajo a la seguridad social. En efecto, la versión original de la fracción XII creó un derecho en favor de cada trabajador en contra de la empresa a la que prestaba sus servicios, para que, como parte de las condiciones de trabajo se le proporcionara una habitación cómoda e higiénica. En cambio, la versión nueva crea una obligación hacia una institución encargada de recibir y administrar las aportaciones y de otorgar los créditos o construir conjuntos habitacionales en beneficio de los trabajadores.”¹

En lo que respecta al artículo 4º constitucional, originalmente no mencionaba el Derecho de la familia mexicana al disfrute de una vivienda digna y decorosa, en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicada el 5 de

¹ De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Ed. Porrúa. México 2002, pág. 97.

febrero de 1917 en el Diario Oficial de la Federación, que reformó a la del 5 de febrero de 1857.

Por lo que, a continuación, se transcriben las reformas al artículo 4º Constitucional:

El 31 de diciembre de 1974 se publica, en el Diario Oficial, el Decreto que reforma y adiciona el artículo 4º de la Constitución, para quedar de la forma siguiente:

“ARTÍCULO 4º.- El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

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

El 18 de marzo de 1980 se publica en el Diario Oficial, el Decreto por el que se adiciona un tercer párrafo al Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como sigue:

“ARTÍCULO 4º.-

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.”

El 3 de febrero de 1983 se publica, en el Diario Oficial, el Decreto por el que se adiciona, con un párrafo penúltimo, el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que a la letra dice:

“Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá

la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta Constitución”.

Cuatro días después, el 7 de febrero de 1983, se publica, en el Diario Oficial, el Decreto por el que se reforma el artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

“ARTÍCULO 4º.-
.....
.....
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.
.....”

Posteriormente, el 28 de enero de 1992, se publica, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforma al Artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

“ARTICULO ÚNICO.- Se adiciona un primer párrafo al artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, recorriéndose en su orden los actuales párrafos primero a quinto, para pasar a ser segundo a sexto respectivamente, en los siguientes términos:

ARTICULO 4º.- La Nación mexicana tiene una composición pluricultural sustentada originalmente en sus pueblos indígenas. La Ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social, y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado. En los juicios y

procedimientos agrarios en que aquellos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres jurídicas en los términos que establezca la ley.

.....
.....
.....
.....
.....”

Con fecha 28 de junio de 1999, se publica, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que a la letra establece:

“Artículo Único.- Se adiciona un párrafo quinto al artículo 4º, pasando los párrafos quinto y sexto a ser el sexto y séptimo respectivamente,

Artículo 4º. ...

...
...
...

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

...
...”

Con fecha 7 de abril de 2000, se publica, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que a la letra establece:

“ARTÍCULO ÚNICO: Se reforma y adiciona el artículo 4º último párrafo, de la Constitución General de la República para quedar como sigue:

Artículo 4º.-...

...
...
...
...
...

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

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

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

Finalmente, el 14 de agosto de 2001, se publica en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto que establece:

“ARTICULO 4º.

(Se deroga el párrafo primero)”

En este orden y por las modificaciones antes mencionadas el artículo 4º Constitucional, al eliminarse el primer párrafo quedó integrado por ocho párrafos, siendo el párrafo quinto el que establece el derecho de las familias mexicanas de disfrutar de vivienda digna y decorosa.

IV.2.-LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

El 7 de febrero de 1984, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Vivienda que, en su artículo Primero, establece:

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

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

Aún y cuando la Ley antes mencionada establece que es reglamentaria del párrafo cuarto, del artículo 4º Constitucional, y que actualmente, con las modificaciones al referido artículo el derecho a la vivienda se consagra en el párrafo quinto, debemos tomar en cuenta la interpretación jurídica de la Ley, como se indica en la siguiente tesis aislada:

Registro No. 181320
Localización: Novena Época
Instancia: Primera Sala
Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XIX, Junio de 2004
Página: 234
Tesis: 1a. LXXII/2004
Tesis Aislada
Materia(s): Común

“INTERPRETACIÓN DE LA LEY. SI SU TEXTO ES OSCURO O INCOMPLETO Y NO BASTA EL EXAMEN GRAMATICAL, EL JUZGADOR PODRÁ UTILIZAR EL MÉTODO QUE CONFORME A SU CRITERIO SEA EL MÁS ADECUADO PARA RESOLVER EL CASO CONCRETO.

De acuerdo con el cuarto párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el órgano jurisdiccional, al resolver la cuestión jurídica que se le plantee, deberá hacerlo conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley y, a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho. En este sentido, los juzgadores no están obligados a aplicar un método de interpretación específico, por lo que válidamente pueden utilizar el que acorde con su criterio sea el más adecuado para resolver el caso concreto. Sin embargo, en principio deberá utilizarse el literal, pues como lo establece el propio precepto constitucional, los fallos judiciales deberán dictarse "conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley", con lo que se constriñe al juzgador a buscar la solución del problema que se le presente, considerando en primer lugar lo dispuesto expresamente en el ordenamiento jurídico correspondiente.

Amparo directo en revisión 1886/2003. Miguel Armando Oleta Montalvo. 31 de marzo de 2004. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz.”

Es indudable que con la Ley Federal de Vivienda, la sociedad mexicana avanzó en su propósito de afianzar una concepción social del derecho a la vivienda y estableció los canales para la organización y participación social en esta materia.

La Ley mencionada, pretende establecer el conjunto de instrumentos que el Estado pueda utilizar para lograr los objetivos constitucionales, buscando garantías, por una parte, de orden, uniformidad y conjunción de programas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y reconociendo, por otra, el potencial enorme de la sociedad como factor para el desarrollo habitacional.

La intención general de la Ley, es fomentar e inducir la existencia de mayores posibilidades para que la población de recursos mas escasos pueda adquirir viviendas o construíselas, apoyadas por una mejor y más eficaz organización comunitaria y una firme conducción del Estado. Igualmente, ordena los lineamientos generales en los que el Estado se debe basar, para instrumentar la política nacional de vivienda, los cuales son:

“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.”²

También, establece el sistema nacional de vivienda, que lo define como 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 vivienda.

² Ley Federal de Vivienda, artículo 2º.

Instituye lo relativo a la programación de las acciones públicas de vivienda y los programas operativos anuales de la Secretaría de Desarrollo Social, la adquisición de tierra para construir reservas territoriales para fines habitacionales, la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de viviendas de interés social, las normas de diseño y tecnología para la vivienda, el otorgamiento de crédito y la asignación de vivienda.

COMISIÓN NACIONAL DE FOMENTO A LA VIVIENDA (CONAFOVI)

El 26 de julio de 2001, se crea la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, (Conafovi), como órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social, (Sedesol).

Tiene como responsabilidad diseñar, promover, dirigir y coordinar la política nacional de vivienda del Gobierno Federal, a fin de garantizar el acceso a una vivienda digna a las familias mexicanas y a contribuir al desarrollo social y económico del país, al aprovechar el efecto multiplicador que ejerce sobre la planta productiva y el empleo.

El Gobierno Federal ha orientado los instrumentos de política para elevar al máximo el esfuerzo en la construcción de vivienda, para que más mexicanos hagan efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda, al sentar las bases para que el conjunto de los organismos financieros de vivienda atiendan, al final del sexenio, a 750 mil familias anualmente.

“La nueva estrategia para el sector habitacional, impulsada por la presente administración, gira en torno a tres vertientes para lograr un mercado integrado y eficiente:

1. Producción (Oferta).- promover una mayor edificación de vivienda a menor precio y con mejor calidad

2. Capacidad de compra (demanda).- fortalecer la demanda real de vivienda, a través de un mayor ahorro, otorgamiento de más créditos hipotecarios, de mayor información sobre la oferta de vivienda, y de la instrumentación de una política de subsidios, en apoyo a la población de bajos ingresos.
3. Mercado secundario de vivienda.- reevaluar el parque habitacional actual, mediante programas de mejoramiento físico y jurídico, así como promover la movilidad habitacional de las familias a través de la adquisición de vivienda usada, en renta, o transferencia de crédito y garantías.”³

En este contexto, y de acuerdo con el Programa Sectorial de Vivienda 2001-2006, la CONAFOVI agrupa sus programas de trabajo en cuatro ejes fundamentales: crecimiento, financiamiento, productividad y oferta de suelo, con las siguientes metas:

CRECIMIENTO. Incorporar estrategias para alcanzar una mayor seguridad jurídica, tanto en la tenencia de la propiedad, como en el ejercicio de garantías, que facilite el traslado de dominio de los inmuebles; promover el mejoramiento físico de la vivienda para incrementar su valor y convertirla en un activo con potencial económico que pueda ser vendido o hipotecado para incrementar el patrimonio familiar.

FINANCIAMIENTO. Desarrollar un mayor financiamiento a la demanda de vivienda a través de dos vertientes paralelas:

1. Fomentar el mercado hipotecario primario y secundario, para atender a familias cuyos ingresos los avale como sujetos de crédito.
2. Definir mecanismos para proveer una vivienda a las familias cuyos ingresos no les permiten acceder a una hipoteca y que requieren de apoyos gubernamentales.

PRODUCTIVIDAD. Promover la desregulación del sector, capaz de reducir la carga impuesta por requerimientos administrativos, mejorar la reglamentación y

³ www.conafovi.gob.mx

aminorar gravámenes en efectivo o especie, en beneficio de menores costos de transacción, mayor calidad a través de la normalización y certificación, así como la aplicación de nuevas tecnologías que contribuyan a reducir los tiempos y costos en la edificación.

OFERTA DE SUELO. Generar un mayor abasto de suelo habitacional, infraestructura y servicios de cabecera para construir vivienda, en apego a la normatividad de desarrollo urbano, usando suelo social. Para lograr mecanismos proactivos y continuos de incorporación de reservas y suelo apto para vivienda, se trabaja en coordinación con la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio, Corett y Procede.

Para instrumentar estas acciones, la CONAFOVI cuenta con cuatro direcciones:

- “Dirección General de Fomento al Crecimiento del Sector Vivienda
- Dirección General de Política y Fomento al Financiamiento de Vivienda
- Dirección General Fomento a la Productividad del Sector Vivienda
- Dirección General de Fomento Territorial para la Vivienda”⁴

Posteriormente se creó el Consejo Nacional de Vivienda (Conavi) como mecanismo de concertación ciudadanizado y de trabajo en equipo para la toma de decisiones en materia de vivienda. En él, participan todos los involucrados en el sector habitacional, organizaciones sociales, especialistas, académicos y profesionales en la materia.

El Conavi, funciona como un foro de consulta y asesoría permanente del Ejecutivo Federal en materia de vivienda, dentro del cual se analiza la problemática del sector, sus posibles soluciones, así como los objetivos y estrategias del Programa Sectorial de Vivienda, y adecuaciones para el mejor funcionamiento del sector.

⁴ www.conafovi.gob.mx

IV.3.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, REGLAMENTARIA DEL APARTADO B) DEL ARTÍCULO 123 CONSTITUCIONAL.

El 28 de diciembre de 1963, fue publicada la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado b) del Artículo 123 Constitucional. Esta Ley establece:

“Artículo 1o.- La presente Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Instituciones que a continuación se enumeran: Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Avila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”.

A este respecto, es importante mencionar la tesis jurisprudencial respecto a los organismos descentralizados:

Registro No. 900399
Localización: Novena Época
Instancia: Pleno
Fuente: Apéndice 2000
Tomo I, Const., Jurisprudencia SCJN
Página: 458
Tesis: 399
Jurisprudencia.

Materia(s): Constitucional.

“ORGANISMOS DESCENTRALIZADOS DE CARÁCTER FEDERAL. SU INCLUSIÓN EN EL ARTÍCULO 1o. DE LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO, ES INCONSTITUCIONAL.-

El apartado B del artículo 123 constitucional establece las bases jurídicas que deben regir las relaciones de trabajo de las personas al servicio de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, otorgando facultades al Congreso de la Unión para expedir la legislación respectiva que, como es lógico, no debe contradecir aquellos fundamentos porque incurriría en inconstitucionalidad, como sucede con el artículo 1o. de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado que sujeta al régimen laboral burocrático no sólo a los servidores de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal, sino también a los trabajadores de organismos descentralizados que aunque integran la administración pública federal descentralizada, no forman parte del Poder Ejecutivo Federal, cuyo ejercicio corresponde, conforme a lo establecido en los artículos 80, 89 y 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al presidente de la República, según atribuciones que desempeña directamente o por conducto de las dependencias de la administración pública centralizada, como son las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos. Por tanto, las relaciones de los organismos públicos descentralizados de carácter federal con sus servidores, no se rigen por las normas del apartado B del artículo 123 constitucional”.

Novena Época:

Amparo en revisión 1115/93.-Ismael Contreras Martínez.-30 de mayo de 1995.-Mayoría de ocho votos.-Ponente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, en ausencia de él hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Salvador Castro Zavaleta.

Amparo en revisión 1893/94.-María de la Luz Bachiller Sandoval.-30 de mayo de 1995.-Mayoría de ocho votos.-Ponente: Juventino V. Castro y Castro.-Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1226/93.-Francisco Coronel Velázquez.-5 de junio de 1995.-Mayoría de diez votos.-Ponente: Juventino V. Castro y Castro.-Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1911/94.-José Luis Rodríguez González.-11 de julio de 1995.-Mayoría de diez votos.-Ponente: Juventino V. Castro y Castro.-Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla.

Amparo en revisión 1575/93.-Armando Montes Mejía.-14 de agosto de 1995.-Mayoría de nueve votos.-Ponente: Juventino V. Castro y Castro, en ausencia de él, hizo suyo el proyecto el Ministro Mariano Azuela Güitrón.-Secretario: Martín Ángel Rubio Padilla.

Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo III, febrero de 1996, página 52, Pleno, tesis P./J. 1/96. véase la ejecutoria en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, agosto de 1995, página 42.

Nota: La ejecutoria relativa aparece publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo II, agosto de 1995, página 42.

En relación a la vivienda, esta Ley establece en la fracción VI del artículo 43, las obligaciones de los servidores públicos mencionados en el artículo 1º transcrito anteriormente:

“ ...

VI. Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

a) ...

b) ...

c) ...

d) ...

e) ...

f) ...

g) ...

h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes”.

IV.4.-LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

Con fecha 24 de abril de 1972, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, como una Ley de utilidad social y de observancia general en toda la República.

El artículo segundo de la Ley mencionada señala:

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

En el artículo tercero de la citada Ley, se contienen los objetivos del Instituto que son:

- I.- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;
- II.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
 - a).- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,
 - b).- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
 - c).- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;
- III.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y
- IV.- Lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece”.

IV.5.-LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO

El 27 de diciembre de 1983, se publicó en el Diario Oficial de Federación la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en

vigor a partir del 1º de enero de 1984. Su artículo primero menciona que es de orden público, de interés social, así como a los trabajadores a quienes se aplica.

En el artículo 3º se establecen los seguros, prestaciones y servicios que otorga, que son:

“... ”

- I.** Medicina preventiva;
- II.** Seguro de enfermedades y maternidad;
- III.** Servicios de rehabilitación física y mental;
- IV.** Seguro de riesgos del trabajo;
- V.** Seguro de jubilación;
- VI.** Seguro de retiro por edad y tiempo de servicios;
- VII.** Seguro de invalidez;
- VIII.** Seguro por causa de muerte;
- IX.** Seguro de cesantía en edad avanzada;
- X.** Indemnización global;
- XI.** Servicios de atención para el bienestar y desarrollo infantil;
- XII.-** Servicios integrales de retiro a jubilados y pensionistas;
- XIII.** Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;
- XIV.-** Préstamos hipotecarios y financiamiento en general para vivienda, en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos;
- XV.** Préstamos a mediano plazo;
- XVI.** Préstamos a corto plazo;

XVII. Servicios que contribuyan a mejorar la calidad de vida del servidor público y familiares derechohabientes;

XVIII. Servicios turísticos;

XIX. Promociones culturales, de preparación técnica, fomento deportivo y recreación;

XX. Servicios funerarios; y

XXI. Sistema de ahorro para el retiro”.

La parte relacionada para efectos de este trabajo, se contiene en las secciones tercera y cuarta del Capítulo VI, artículos 100 al 136, disposiciones para hacer efectivo el derecho a la vivienda, del que es sujeto todo trabajador federal o burócrata. Derivado de esta Ley, se constituye el Fondo de la Vivienda cuyo objeto es:

“I Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante prestamos con garantía hipotecaria, o bien, a través del otorgamiento de una garantía personal, que se otorgarán por una sola vez.

II Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por trabajadores que carezcan de ellas”⁵.

Las funciones del Fondo de la Vivienda, son: la integración de los recursos, su destino, las distribuciones conforme a los lineamientos que fije su órgano de gobierno, los sujetos de este beneficio, la forma de asignación de los créditos, el monto máximo de los mismos, su otorgamiento y recuperación de las aportaciones, el traslado de dominio de los inmuebles y las exenciones de los impuestos de estas operaciones que realice el Fondo de la Vivienda y las obligaciones de las dependencias y entidades para hacer la inscripción y aportación de sus trabajadores al Instituto.

⁵ Ley del ISSSTE, artículo 100.

IV.6.- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.

La Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 9 de julio de 2003, con la que se abrogó la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de junio de 1976,

Con esta Ley se regula el funcionamiento del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, como un organismo público descentralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México.

En el Artículo 2º. se establecen las funciones del Instituto, que son:

I. Otorgar las prestaciones y administrar los servicios a su cargo que la presente Ley le encomienda;

II. Administrar su patrimonio exclusivamente para el fin señalado en la presente Ley;

III. Administrar los fondos que reciba con un destino específico, aplicándolos a los fines previstos;

IV. Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para:

a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las sujetas al régimen de condominio;

b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y

c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

V. Coordinar y financiar con recursos del Fondo de la Vivienda programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada;

VI. Adquirir todos los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus cometidos;

VII. Invertir sus fondos de acuerdo con las disposiciones especiales de esta Ley;

VIII. Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio;

IX. Organizar sus dependencias y fijar la estructura y funcionamiento de las mismas;

X. Expedir el estatuto orgánico, manuales, normas y procedimientos interiores para la debida prestación de los servicios y para su organización interna;

XI. Difundir conocimientos y orientaciones sobre prácticas de previsión social, y

XII. Las demás que le confieren las leyes y reglamentos”.

Todo lo relacionado con la vivienda se encuentra regulado en el Capítulo Cuarto, “Vivienda y otras prestaciones”, artículo 100 y siguientes.

Las particularidades que se mencionan destacan las siguientes:

“Artículo 101.- Los recursos del fondo de la vivienda para los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, se integrarán:

I Con las aportaciones del cinco por ciento proporcionadas por el Gobierno Federal, sobre los haberes y asignaciones de técnico, de vuelo, de salto o de

técnico especial, de los militares en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada que los estén percibiendo;

...

“Artículo 102. Los recursos del fondo se destinarán:

...

II. Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por militares en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada que estén percibiendo haberes mediante créditos que les otorgue el Instituto con cargo al fondo. Estos financiamientos sólo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

El Instituto en todos los financiamientos que otorgue con cargo al fondo, para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir con preferencia, los materiales que provengan de empresas ejidales, cuando se encuentren de igual o mejor calidad y precio a los que ofrezcan otros proveedores.”

“Artículo 105. El Instituto determinará las sumas que se asignarán al financiamiento de programas de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los militares y las que se aplicarán para la adquisición, construcción, reparación o mejoras de dichas casas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, la asignación de los créditos y financiamientos se hará en forma equitativa”.

“Artículo 108.-Para otorgar y fijar los créditos a los militares en el activo se tomará en cuenta:

I. Tiempo de servicios;

II. Tener depósitos al fondo de por lo menos 10 años a su favor;

III. Antecedentes militares;

IV. En el caso de cónyuges militares que sean beneficiarios de esta Ley, se podrán otorgar individual o mancomunadamente;

V. Se podrán otorgar créditos por segunda ocasión sólo que exista disponibilidad en el fondo y no existan solicitudes de militares que no hayan tenido este beneficio, y

VI. Los casos no previstos serán resueltos por la Junta Directiva del Instituto conforme a las facultades que le otorga esta Ley.”

“Artículo 113. Los créditos a los militares a que se refieren las fracciones I y II del artículo 102 de esta Ley, devengarán un interés del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos. Tratándose de créditos para la adquisición o construcción de habitaciones, su plazo no será menor de diez años, pudiendo otorgarse hasta un plazo máximo de veinte años. La Junta Directiva podrá autorizar créditos a plazo menor de diez años cuando se destinen a la reparación, ampliación o mejoramiento de las habitaciones, o al pago de pasivos adquiridos en los términos del propio artículo.”

“Artículo 118 El Instituto deberá mantener en el Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, SNC, en depósito a la vista, las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias, relacionadas con el fondo de la vivienda. Los demás recursos del fondo, en tanto se aplican a cumplir sus fines y objetivos, deberán mantenerse invertidos en valores gubernamentales de inmediata realización.”

“Artículo 120. El Instituto cuidará que sus actividades en la administración del fondo de la vivienda para los militares en activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada que están percibiendo haberes se realicen, dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano. Para ello podrá coordinarse con otros organismos del sector público.

“Artículo 121. Con el fin de que los recursos del fondo se inviertan de conformidad con lo que dispone la presente Ley, el Gobierno Federal, tendrá las siguientes facultades:

I. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilará que los programas financieros anuales con recursos del fondo no excedan a los presupuestos de ingresos corrientes y de los financiamientos que reciba el Instituto. Dichos financiamientos deberán ser aprobados por la propia Secretaría, y

II. La Comisión Nacional Bancaria y de Valores ejercerá la supervisión y regulación del fondo en el ámbito de su competencia dictándole las normas de registro contable de sus operaciones, fijándole las reglas para la estimación de sus activos y, en su caso, de sus obligaciones y responsabilidades, expidiéndole las normas de carácter prudencial a que se sujetarán sus operaciones, ejerciendo todas las demás facultades aplicables que le son conferidas, conforme a lo dispuesto en su propia ley y reglamento en materia de inspección, vigilancia y contabilidad, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudiera encontrar.

En virtud de lo anterior, no son aplicables al fondo de la vivienda las disposiciones de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Por su parte, el Instituto, en su carácter de administrador del fondo de la vivienda, estará obligado a proporcionar a la Comisión Nacional Bancaria y de

Valores los datos, informes, registros, libros de actas, auxiliares, documentos, correspondencia y, en general, la información relativa al propio fondo, que la misma estime necesaria en la forma y términos que esa Comisión señale.”

“Artículo 122 La venta de casas habitación construidas con patrimonio del Instituto, podrá hacerse a plazos, con garantía hipotecaria o con reserva de dominio.

Además, el Instituto podrá celebrar contratos de promesa de venta, en cuyo caso el militar entrará en posesión de la casa habitación sin más formalidad que la firma del contrato respectivo y cubrir el pago inicial que corresponda.”

Los artículos 218 y 219 de la Ley del Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas, que se transcriben a continuación, fueron motivo de una acción de inconstitucionalidad, de la que se presentan los puntos relevantes.

“Artículo 218. Las relaciones entre el Instituto y su personal, se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.”

“Artículo 219. Los trabajadores del Instituto quedarán bajo el régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Las responsabilidades de los funcionarios y empleados del Instituto, se normarán por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y demás ordenamientos legales y administrativos aplicables.”

Registro No. 180742

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

XX, Septiembre de 2004

Página: 786

Tesis: P./J. 96/2004

Jurisprudencia

Materia(s): Constitucional, laboral

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARTÍCULOS 218 Y 219, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, AL PREVER QUE LAS RELACIONES ENTRE ÉSTE Y SU PERSONAL SE REGIRÁN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y POR LA LEY DEL ISSSTE, NO CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXXI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las relaciones laborales entre los organismos descentralizados y sus miembros deben regirse por el apartado A del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; sin embargo, este criterio general admite una excepción tratándose de los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada nacionales, en virtud de que la fracción XIII del apartado B del citado artículo constitucional señala que se regirán por sus propias leyes. Por lo anterior, resulta evidente que el hecho de que los artículos 218 y 219 de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas prevean expresamente que las relaciones entre el citado instituto y sus trabajadores se regirán por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que dicho personal estará sujeto a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, esto es, al apartado B del artículo 123 de la Constitución Federal, no significa que contravengan el mencionado artículo 123, apartado A, fracción XXXI, inciso b), subinciso 1, toda vez que si bien dicho instituto es un organismo descentralizado, la propia Ley Fundamental prevé en el multicitado apartado B, una excepción en cuanto a las relaciones laborales de sus miembros y, que es responsabilidad del Estado proporcionar a los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada las prestaciones de seguridad social que señala el inciso f) de la fracción XI del propio apartado B.”

Acción de inconstitucionalidad 16/2003. Procurador General de la República. 8 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausentes: Margarita Beatriz Luna Ramos y Humberto Román Palacios. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Agustín Tello Espíndola.

El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada el veintiuno de septiembre en curso, aprobó, con el número 96/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a veintidós de septiembre de dos mil cuatro.

Registro No. 18277

Localización:

Novena Época

Instancia: Pleno

Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta

Tomo: XX, Agosto de 2004

Página: 847

“Tema: ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. LOS ARTÍCULOS 218 Y 219, PÁRRAFO PRIMERO, DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS, AL PREVER QUE LAS RELACIONES ENTRE ÉSTE Y SU PERSONAL SE REGIRÁN POR LA LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO Y POR LA LEY DEL ISSSTE, NO CONTRAVIENEN EL ARTÍCULO 123, APARTADO A, FRACCIÓN XXXI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. AUN CUANDO SON AUTÓNOMOS, ESTÁN SUBORDINADOS A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MANERA INDIRECTA.

ORGANISMOS PÚBLICOS DESCENTRALIZADOS. EL HECHO DE QUE PRESTEN SERVICIOS PÚBLICOS O QUE NO PERSIGAN FINES LUCRATIVOS, NO INCIDE EN EL RÉGIMEN LABORAL ENTRE ELLOS Y SUS TRABAJADORES.

ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 16/2003. PROCURADOR GENERAL DE LA REPÚBLICA.

MINISTRA PONENTE: OLGA MARÍA DEL CARMEN SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS.

SECRETARIOS: PEDRO ALBERTO NAVA MALAGÓN Y AGUSTÍN TELLO ESPÍNDOLA.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente al ocho de junio de dos mil cuatro.

CONSIDERANDO:

...

Por lo expuesto y fundado se resuelve:

PRIMERO.- Es procedente pero infundada esta acción de inconstitucionalidad, promovida por el procurador general de la República.

SEGUNDO.-Se reconoce la validez de los artículos 218 y 219, párrafo primero, de la Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, publicada en el Diario Oficial de la Federación el nueve de julio de dos mil tres.

TERCERO.-Publíquese esta resolución en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, así como en el Diario Oficial de la Federación.

Notifíquese; haciéndolo por oficio a las autoridades y, en su oportunidad, archívese el expediente.

Así lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en Pleno, por unanimidad de nueve votos de los señores Ministros: Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Ramón Cossío Díaz, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, José de Jesús Gudiño Pelayo, Guillermo I. Ortiz Mayagoitia, Olga Sánchez Cordero de García Villegas, Juan N. Silva Meza y presidente Mariano Azuela Güitrón.

El señor Ministro presidente Mariano Azuela Güitrón declaró que el asunto se resolvió en los términos propuestos.

Por licencia no asistió el señor Ministro Humberto Román Palacios y previo aviso no asistió la señora Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos. Fue ponente en este asunto la señora Ministra Olga Sánchez Cordero de García Villegas.”

Nota: La presente ejecutoria apareció publicada en el Diario Oficial de la Federación de 7 de julio de 2004.

IV.7.-INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT).

Antes de analizar las diferencias básicas que obran entre el antiguo y el nuevo deber patronal en materia de habitación, se debe plantear, preliminarmente, la cuestión de la validez del sistema del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Es decir, si para la puesta en vigor del mismo se siguieron los mecanismos que para ello prescribe la Constitución.

No hay duda de que esto fue así, porque en el proceso de reformas a la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123, tanto el Congreso de la Unión como las Legislaturas de los Estados, intervinieron plenamente y, en su oportunidad, aprobaron, por unanimidad de votos, la iniciativa del Presidente de la República, coincidiendo con ella todos los partidos políticos representantes en la Cámara de Diputados.

En cuanto a las modificaciones al capítulo Habitacional de la Ley Federal del Trabajo y a la aprobación de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, después de un amplio debate sobre la conveniencia de adoptar el nuevo sistema, logró restaurarse una previsión constitucional prácticamente en desuso. El sistema, así, está revestido de la majestuosidad que tienen las decisiones del pueblo tomadas en el foro de sus representantes.

Con el nuevo sistema, la obligación del patrón que consistía, desde 1917, en "proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas..." En la actualidad, se cumple aportando, completamente a cargo de los patronos, una cantidad equivalente al 5% sobre el salario que pague

a los trabajadores que ocupe, aportación que tiene dos características: a) por una parte, una que sirve para constituir un depósito individual creciente que ingresa al patrimonio del trabajador; b) por la otra, abre una expectativa de crédito barato - 4% anual- suficiente y a largo plazo -hasta 20 años- para que el trabajador haga suya una habitación, mejore la que tiene o la libere de los pasivos que pesen sobre ella.

Dicho de otra manera, en el artículo reformado se expresaba un desiderátum que en cincuenta años no había sido posible alcanzar, puesto que, sencillamente, las casas para los trabajadores no existían.

Este Instituto, para cumplir eficazmente con sus objetivos, maneja diversas clases de otorgamiento de créditos, como son, entre otros, crédito para adquisición de vivienda a terceros, construcción, ampliación y mejoramiento de éstas, así como la adjudicación de las viviendas construidas por el propio organismo.

La manera en que el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores otorga sus créditos, es mediante tablas de puntuación, que van de acuerdo a la zona económica que corresponda a cada uno de los Estados.

El primer defecto de la obligación patronal de proporcionar habitación a sus trabajadores, tal y como se desprende del texto constitucional ahora reformado, era el de que, para que un trabajador tuviera derecho a una habitación cómoda e higiénica, debía laborar en una empresa que tuviese mas de cien trabajadores; de no ser así, el patrón carecía de responsabilidad en materia habitacional.

La otra circunstancia que permitía al obrero aspirar a una casa, se daba cuando la empresa a la que servía, se localizaba a más de tres kilómetros de un centro urbano, condición ésta que se cumple en menos ocasiones; y todavía se cumplía menos si se recuerda que, en esta hipótesis, el patrón quedaba exceptuado de dar casa si existía un servicio regular de transporte hacia su centro de trabajo.

Hoy, debe consignarse que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores representa una conquista obrera. Su meta esencial es hacerla realidad; constituye el instrumento más efectivo, vigoroso y realista con que ha contado México para hacer frente al problema de la vivienda de los trabajadores.

IV.8.-Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, estipula, en la fracción XIV de su Artículo Tercero, que éste tiene la obligación de otorgar préstamos hipotecarios y financiamiento para vivienda a los trabajadores de las Dependencias y Entidades incorporadas a su régimen, así como a los pensionados.

Esta prestación tiene su origen en la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, que señalaba que los excedentes del Fondo de Pensiones podían ser utilizados para otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores que tuvieran más de cinco años de servicio ininterrumpido.

Posteriormente, en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1959, se reitera dicha obligación y se establece que el período mínimo de cotización sea de seis meses y que el monto se determine de acuerdo con la capacidad de pago. Además, se faculta a la Junta Directiva para fijar la tasa de interés, que no podía exceder del 8% anual sobre saldos insolutos.

En correspondencia a la adición del inciso h) de la fracción VI del artículo 43 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, en 1972 se reformó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Las

Entidades y demás organismos públicos sujetos a esta Ley, están obligados a constituir depósitos a favor de sus trabajadores en el ISSSTE por el equivalente a un 5% sobre los sueldos o salarios de aquéllos.

De acuerdo con el artículo 54 A, que se incorporó a la Ley, el propósito del Fondo era proporcionar créditos para obtener una vivienda, además de financiar programas de construcción de viviendas destinadas a trabajadores. Cabe aclarar que, a diferencia de la tasa de interés fijada para los préstamos hipotecarios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para los del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se determinó una tasa del 4% anual sobre saldos insolutos. Se debe mencionar que en las citadas adiciones, se estableció la obligación de devolver a los trabajadores los depósitos de vivienda constituidos a su favor.

En las reformas de 1985, a la Ley citada, se conjuntaron en el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado todas las funciones relacionadas con vivienda y se le añadió al presupuesto original del 5% de la masa salarial, el 1% que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, destinaba a créditos hipotecarios, de acuerdo a su Ley de 1983. Asimismo, se unificó la tasa de interés, para hacerla equivalente al 4% anual sobre saldos insolutos. Posteriormente; en la Ley de 1986, vigente a fines de 1988, se amplió a 18 meses el periodo mínimo de cotización para obtener derecho a esta prestación.

Las modalidades de financiamiento que contempla el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado son, básicamente, dos:

Por un lado, el otorgamiento de préstamos hipotecarios para la adquisición de terrenos y casas; construcción, ampliación y reparación de habitaciones; pago de

enganche y gastos de escrituración, y, redención de pasivos contraídos por los anteriores conceptos. Por otro lado la adjudicación, mediante préstamos, de vivienda de modelos sociales contruidos con dicho fin. A estas alternativas de financiamiento se agregan esquemas de cofinanciamiento y coinversión, en que participa, además de los propios trabajadores y sus organizaciones, la banca comercial. En cumplimiento a sus programas básicos, el fondo lleva a cabo otras actividades, tales como la devolución de depósitos, la adquisición de la reserva territorial, la supervisión de obra, la escritura de vivienda, y la promoción del desarrollo comunitario.

En lo que se refiere a la distribución de los créditos entre diversos grupos sociales con derecho a prestación, se ha buscado asignarlos de acuerdo con criterios, entre los que destacan la antigüedad y el nivel de ingreso del trabajador, y la membresía de organización gremial. No obstante lo anterior, persiste una falta de atención a trabajadores de confianza y de organizaciones no federadas, o en los casos de cónyuges que ambos son asegurados directos; otorga el beneficio solamente a uno de ellos, provocando inconformidad entre los derechohabientes.

De acuerdo con la normatividad, para la asignación de créditos y viviendas a los trabajadores o pensionados, se han considerado los criterios siguientes: si el trabajador o cónyuge han recibido la prestación; si tienen vivienda propia; el número de miembros de la familia; su antigüedad; La aplicación de estos criterios obstruían el proceso de simplificación y automaticidad del trámite de asignación. A lo anterior, se suman las limitaciones para determinar el número de miembros de cada sindicato y la población derechohabiente por Entidad Federativa, lo que provoca carencia de un registro que permita contar con estadísticas confiables para conocer con precisión o verificar las principales características de los posibles beneficiarios. Actualmente se realizan sorteos, en el que pueden participar todos aquellos trabajadores que tengan un mínimo de 18 meses de aportaciones, lo que evita la discrecionalidad para el otorgamiento de los préstamos.

El objetivo General de esta Institución, es asegurar el otorgamiento y cobertura de los créditos hipotecarios y el financiamiento de vivienda, buscando que sus beneficios apoyen significativamente el bienestar de los servidores públicos y sus familiares, con una distribución más equitativa entre los diversos grupos y una creciente homogeneidad a nivel regional, en respuesta a las legítimas demandas planteadas por la derechohabiente.

Las fórmulas convencionales de financiamiento de vivienda, han resultado insuficientes para satisfacer adecuadamente esta prestación. Ello implica una necesidad de buscar nuevas alternativas y diseñar nuevas modalidades para optimizar el aprovechamiento de los recursos disponibles.

IV.9.-Instituto de Vivienda del Distrito Federal (INVI)

El Instituto de Vivienda del Distrito Federal, es un organismo público descentralizado de la administración pública del Distrito Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propio. Se creó por Decreto emitido por el Jefe del Gobierno del Distrito Federal, publicado en la Gaceta Oficial Número 161 del 29 de septiembre de 1998, y de acuerdo con lo establecido en el primer artículo transitorio del decreto de creación, el Instituto de Vivienda del Distrito Federal inició su gestión a partir del 16 de octubre de 1998. Asimismo, mediante decreto publicado en la misma Gaceta de fecha 9 de julio de 2002, se reformaron diversas disposiciones del decreto de creación.

El Instituto tiene como propósito: diseñar, establecer, proponer, promover, coordinar, ejecutar y evaluar las políticas y programas de vivienda enfocados principalmente a la atención de la población de escasos recursos económicos en el Distrito Federal, en el marco del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de la Ley de Vivienda del Distrito Federal y de los programas que se deriven.

En la presente administración, se estableció como compromiso fundamental en materia de vivienda, instituir una política habitacional que promueva la reorientación del crecimiento urbano, la preservación de las zonas de reserva ecológica y que privilegie a los que menos tienen.

El escenario propuesto es la orientación de la construcción de unidades habitacionales y desarrollos comerciales en las áreas centrales dotadas de infraestructura y servicios, el estricto control del crecimiento urbano sobre suelo de conservación ecológica en las delegaciones periféricas y los pueblos rurales, mediante la restricción de los grandes desarrollos inmobiliarios de comercio y vivienda en ellas.

POLÍTICAS GENERALES

La Política de Vivienda del Distrito Federal está orientada a contribuir, en forma progresiva, a la realización del derecho humano a la vivienda, reconocido en el Artículo 4° constitucional, derecho que se precisa en la Ley de Vivienda del Distrito Federal.

La realización plena de este derecho humano fundamental, exige la acción corresponsable del conjunto de la sociedad, principalmente de la intervención comprometida del Gobierno en la generación de los instrumentos, programas, estímulos y apoyos que propicien la igualdad, y faciliten a los sectores vulnerables y de menores ingresos, acceso a una vivienda digna, entendida ésta como el lugar seguro, saludable y habitable que permita a sus ocupantes el disfrute de la intimidad y la integración social y urbana, independientemente de su edad, género, condición física, posición política, credo religioso o diversidad cultural.

La Política de Vivienda se orienta, por tanto, a generar los medios que permitan desarrollar una amplia gama de opciones a los diversos sectores sociales que

afrontan problemas habitacionales, principalmente el de los rangos que establece la Ley de Vivienda del Distrito Federal.

Para atender ese universo, la operación del INVI debe articular los programas de vivienda a las estrategias de desarrollo social y desarrollo urbano del Distrito Federal y garantizar una eficaz y adecuada administración crediticia y financiera en congruencia con las siguientes políticas:

POLÍTICA SOCIAL

Consiste en apoyar a los núcleos familiares de menores ingresos económicos residentes en el Distrito Federal, para que puedan acceder a una vivienda. Para tal efecto, el INVI tiene como propósitos los siguientes:

- Apoyar la integración de un mayor número de núcleos familiares, con la finalidad de no beneficiar a un grupo minoritario de familias.
- Dar cabida a las personas adultas mayores en los diferentes programas mediante la corresponsabilidad de los familiares, la aplicación del fondo social que integra el INVI con ese propósito, o coordinado con los fondos públicos y privados destinados a estos sectores.
- Facilitar, estimular y regular la participación organizada e individual de los solicitantes y acreditados en la gestión, construcción, asignación y administración de la vivienda.
- Fortalecer el derecho de la mujer para acceder a créditos de vivienda, independientemente de su situación económica.
- Garantizar a los integrantes de pueblos indígenas, en términos del párrafo primero del artículo 4° Constitucional y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo, el acceso a los programas de vivienda, de conformidad

con sus necesidades, posibilidades económicas y especificidad cultural, dando prioridad a aquellos que vivan en lugares de alto riesgo.

- Garantizar que todos los solicitantes, en forma individual u organizada, reciban, en igualdad de condiciones, los apoyos y créditos que otorga el INVI.
- Otorgar ayudas de beneficio social para facilitar el acceso de las familias de más bajos ingresos a los programas habitacionales.
- Propiciar que las personas con discapacidad cuenten con viviendas adecuadas a sus necesidades.
- Proponer a la población esquemas de convivencia habitacional comunitaria que permitan la superación del individuo, la familia y del grupo social en el que habita.
- Reconocer la pluralidad en la gestión de la vivienda y garantizar igualdad de oportunidades, con reglas claras de operación, requisitos y responsabilidades tanto de grupos sociales promotores de la gestión de financiamiento de vivienda que cuenten con demanda identificada, como de solicitantes individuales de vivienda que requieran atención en la materia.
- Resarcir la problemática de vivienda de núcleos familiares que habitan en condiciones de riesgo por viviendas nuevas en propiedad.

POLÍTICA FINANCIERA

Consiste en lograr la aplicación de recursos fiscales del Distrito Federal con una equitativa distribución, para atender la demanda de vivienda de manera que dichos recursos, en su articulación con los créditos de los sectores público,

privado y social, propicien una mayor cobertura. Para tal efecto, el INVI tiene como propósitos los siguientes:

- Abrir una amplia gama de programas y esquemas financieros para atender la multiplicidad de actores y situaciones habitacionales.
- Adecuar las condiciones de recuperación a la capacidad de pago de los beneficiarios para obtener, en reciprocidad, un compromiso de buen pago.
- Dar prioridad a los solicitantes de crédito que cuenten con un ahorro previo, en reconocimiento a su esfuerzo para contribuir a la solución de su demanda de vivienda.
- Establecer medios de información confiables a los solicitantes de créditos y a los acreditados, acerca de la obtención del financiamiento, tipos de financiamiento, y el ejercicio de éste en todas sus etapas.
- Establecer procedimientos que garanticen el ejercicio transparente de los créditos y ayudas de beneficio social, así como de la gestión financiera de los programas e instrumentar mecanismos para rendir cuentas públicamente.
- Operar mecanismos de seguimiento, control y evaluación de la recuperación de créditos, procurando su eficiencia para garantizar el patrimonio y la disposición de recursos, con la perspectiva de consolidar al organismo como el instrumento del Gobierno del Distrito Federal, para atender las demandas de vivienda de las familias de menores ingresos de la entidad.
- Utilizar el cofinanciamiento y la participación de otros agentes financieros para potenciar la respuesta a la demanda de vivienda.

POLÍTICA TÉCNICA

Consiste en aprovechar todos los avances en materia de diseño, tecnología, construcción, administración, uso de materiales, componentes, accesorios y servicios aplicables a la vivienda, derivados de experiencias de las instituciones públicas, privadas, académicas y sociales. Para tal efecto, el INVI tiene como propósitos los siguientes:

- Celebrar convenios con universidades e instituciones de educación superior dirigidas a la investigación, asesoría y apoyo técnico.
- Garantizar niveles de seguridad, calidad y habitabilidad de la vivienda.
- Hacer más eficiente la aplicación de recursos con la promoción de vivienda de bajo costo, en los que se privilegie la superficie habitable sobre los acabados, con asesoría calificada y el uso de tecnologías adecuadas.
- Impulsar conjuntos habitacionales cuyas características de escala y forma constructiva tengan una armónica inserción al contexto urbano existente, contribuyendo a su mejoramiento y a la aceptación de la comunidad .
- Orientar los proyectos hacia la construcción de vivienda de mayor superficie habitable, al menor costo y en el menor tiempo de ejecución posibles.
- Promover la asistencia técnica destinada a todos los actores involucrados en la producción social de vivienda, a través de programas de capacitación, de difusión y de intercambio de experiencias entre los equipos técnicos de organizaciones sociales, institutos o centros de asistencia técnica, instituciones académicas, científicas y tecnológicas; los colegios, asociaciones o gremios profesionales; las dependencias y organismos del sector público, las empresas constructoras y proyectistas; los proveedores de material y equipo de construcción y los solicitantes o beneficiarios de los programas de vivienda del INVI.

- Promover, a través de los diferentes actores involucrados en la producción social de vivienda, el desarrollo de experiencias participativas en la planificación, diseño, construcción, administración y mantenimiento de proyectos de vivienda social.
- Propiciar el diseño de viviendas y conjuntos que incorporen sistemas y procedimientos constructivos alternativos o innovaciones tecnológicas que mejoren las condiciones ambientales, cuyo costo y calidad respondan a las necesidades de la población objetivo y sean socialmente aceptadas.
- Propiciar y proveer un diseño de vivienda específica para población indígena que incorpore y fortalezca su diversidad cultural en el Distrito Federal, con la participación de los interesados y con apoyo de peritos en la materia. Por proyectos de vivienda indígena se entenderá aquellos que consideren los espacios comunitarios necesarios para su desarrollo integral.
- Vincular la producción social de vivienda a los programas de desarrollo urbano para contribuir a frenar la expansión urbana, evitar la pérdida de población en el centro de la ciudad, atender situaciones de vulnerabilidad y riesgo, preservar el patrimonio ambiental, histórico y artístico, y optimizar el uso de la infraestructura, los servicios y el equipamiento existente.

POLÍTICA JURÍDICA

Consiste en normar la actuación conjunta de los agentes que participan en el proceso de producción de vivienda para brindar seguridad y certeza jurídica en sus derechos y obligaciones. Para tal efecto, el INVI tiene como propósitos los siguientes:

- Dar seguridad a las familias beneficiarias mediante la contratación de seguros de vida, invalidez y daños.

- Garantizar certidumbre jurídica a los acreditados, mediante instrumentos jurídicos que precisen sus derechos y obligaciones; desde la adquisición del suelo hasta la escrituración e individualización de la vivienda, en los diferentes programas y líneas de financiamiento que opera el Instituto.
- Regular y promover la responsabilidad de los mandatarios de los acreditados y, en su caso, los representantes sociales, en los aspectos y momentos que les corresponde su participación durante el ejercicio del crédito.
- Vigilar que en todos los créditos para vivienda se cumplan las normas y reglamentos vigentes en el Distrito Federal.

POLÍTICA ADMINISTRATIVA

Consiste en fomentar la participación concertada de las diversas dependencias del Gobierno que intervienen en las gestiones y otorgamiento de permisos, licencias, registros, crédito, facilidades y apoyos sociales. Para tal efecto, el INVI tiene como propósitos los siguientes:

- Simplificar procedimientos y reducir tiempos de gestión y tramitación en la aplicación de créditos.
- Establecer procedimientos simplificados para el otorgamiento de créditos y la recuperación de recursos, preferentemente con una adecuada coordinación entre el INVI y el FIDERE.

POLÍTICA DE RECUPERACIÓN

Consiste en aplicar un mecanismo flexible para la recuperación de créditos, en el que el plazo de amortización se articule a la capacidad de pago del acreditado para generar una ágil revolvencia de recursos y una mayor cobertura a la

demanda social de financiamiento de vivienda. Para tal efecto, el INVI tiene como propósitos:

- Integrar las ayudas de beneficio social y los incentivos para el buen pago, que propicien una oportuna recuperación y la reducción de los plazos de amortización.
- Fomentar en los acreditados y representantes sociales, la conciencia social de que el importe de sus pagos por concepto de recuperación de crédito está destinado a atender a otros demandantes de vivienda.
- Constituir una administración de la cartera de crédito que simplifique los procesos de recepción, registro, comprobación y revolvencia de recursos.

POLÍTICA DE TRANSPARENCIA.

Consiste en aplicar mecanismos que coadyuven, en el marco de la normatividad vigente en la materia, a transparentar el quehacer de los diferentes actores que intervienen en las gestiones y otorgamiento de los créditos.

Para tal efecto, el Instituto tiene como propósitos los siguientes:

- Promover medidas que proporcionen a la población información para la toma de decisiones sobre las opciones de crédito que ofrece; de manera particular:
- Elaborar y difundir material informativo para la población acreditada o solicitante de crédito, principalmente sobre sus Programas y Reglas de Operación.
- Difundir los procedimientos y requisitos necesarios para ser sujeto de crédito.
- Difundir los procedimientos y requisitos necesarios para integrarse a la lista de empresas constructoras, de laboratorio, diseño o supervisoras registradas en el INVI.

- Garantizar el efectivo acceso de toda persona a la información pública. En este sentido, el INVI proporciona orientación de forma sencilla y comprensible a toda persona interesada en acceder a dicha información, y señala los mecanismos que en estricto apego a la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública son necesarios para tal efecto.
- Garantizar el derecho de cada uno de los beneficiarios de crédito INVI, a saber de sus trámites y del estado que guardan los procedimientos administrativos relativos a éstos, ya sea de manera individual o a través de sus mandatarios o representantes.
- Dar a conocer, de manera periódica, a las personas y organizaciones que realizan gestiones en el INVI, así como a las empresas y asesores técnicos que están adscritos en los padrones del Instituto, la relación de representantes, organizaciones y empresas que, como consecuencia de las irregularidades acreditadas en el desempeño de sus funciones, les han sido retirados sus registros, o que se haya interrumpido la relación de gestoría correspondiente.

PROGRAMAS Y MODALIDADES DE FINANCIAMIENTO

El Instituto de Vivienda desarrolla cuatro tipos de programas para el cumplimiento de sus objetivos: Vivienda en Conjunto, Mejoramiento de Vivienda, Reserva Inmobiliaria y Rescate de Cartera Hipotecaria.

PROGRAMA DE VIVIENDA EN CONJUNTO

Este programa desarrolla proyectos de vivienda en conjunto, para optimizar el uso del suelo habitacional en Delegaciones que cuentan con servicios y equipamiento urbano disponible.

El Programa de Vivienda en Conjunto se aplica en predios urbanos con propiedad regularizada, libre de gravámenes y uso habitacional; pueden ser inmuebles

baldíos, ya sea con vivienda precaria, en alto riesgo, así como, también, con vivienda en uso susceptible de ser rehabilitada.

El Programa de Vivienda en Conjunto tiene las siguientes modalidades:

Vivienda Nueva Terminada. Esta modalidad corresponde a la construcción de vivienda nueva realizada en predios con uso habitacional y con factibilidad de servicios, en un proceso único de edificación que cumpla con las necesidades de área construida, seguridad estructural, instalaciones, servicios, áreas privativas y áreas de uso común.

Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles Catalogados . Esta modalidad corresponde a la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes, siempre que presente buenas condiciones estructurales, o bien, cuando las obras de rehabilitación garanticen que el inmueble tendrá una vida útil y duradera, que contribuya a la conservación del patrimonio histórico o artístico. La característica particular de estos inmuebles es el estar catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes, o la Dirección de Sitios Patrimoniales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Puede combinarse parcialmente con la de Vivienda Nueva Terminada, cuando en el inmueble donde se desarrolle un proyecto de vivienda sea necesario conservar parte de la construcción existente por tratarse de un inmueble catalogado.

Adquisición y Rehabilitación de Vivienda en Inmuebles No Catalogados . Esta modalidad consiste en la adquisición de vivienda por parte de sus ocupantes y que requiere de rehabilitación o mejoras mediante obras en su estructura y/o en instalaciones sanitarias, o requiere acciones de mantenimiento con las que se pueda garantizar una vida útil, duradera y segura del inmueble.

Adquisición de Vivienda . Esta modalidad consiste en adquirir una vivienda propiedad de terceros, ya sea nueva o en uso.

PROGRAMA DE MEJORAMIENTO DE VIVIENDA

Este Programa se aplica en lotes que no presentan situación física de alto riesgo, se ubican en suelo urbano regularizado o en proceso de regularización; en vecindades que no se redensificarán, y en departamentos de interés social y popular. Es un apoyo financiero a los procesos de autoadministración y mantenimiento que realizan las familias de bajos ingresos.

Tiene como objetivo atender problemas de hacinamiento, desdoblamiento familiar, vivienda precaria, deteriorada, en riesgo o provisional; fomentando el arraigo familiar y barrial. Así también, este Programa tiene como finalidad contribuir a los procesos de consolidación y/o mejoramiento de las colonias y barrios populares de la Ciudad, así como al mantenimiento del parque habitacional multifamiliar.

El Programa de Mejoramiento de Vivienda tiene nueve modalidades:

Ampliación. Esta modalidad corresponde a la ampliación del espacio construido a través de la edificación adicional de cuartos, cocina o baños, para hacer más habitable la vivienda original.

Mejoramiento .Esta modalidad corresponde a la intervención que tiene como propósito la mejora de la vivienda, sustituir o reforzar elementos estructurales en espacios habitados, así como sus condiciones sanitarias y de habitabilidad.

Mantenimiento Preventivo. Esta modalidad consiste en la rehabilitación de vivienda, con la finalidad de aumentar su vida útil, sin afectar elementos estructurales; interviene en conceptos como la impermeabilización, aplanados, instalaciones hidrosanitarias expuestas ahorradoras de agua, cableado eléctrico y lámparas ahorradoras de energía, cambio de pisos, entre otros acabados.

Mantenimiento Correctivo. Esta modalidad consiste en la rehabilitación de vivienda con la finalidad de aumentar su vida útil, interviene en los elementos estructurales (losas, columnas y trabes), la readecuación del espacio habitable, el cambio de instalaciones ocultas, entre otros.

Mantenimiento General. Esta modalidad corresponde a la intervención conjunta de los alcances de las modalidades de “Preventivo” y “Correctivo”.

Mejoramiento y Ampliación. Esta modalidad corresponde a la intervención conjunta de los alcances de las modalidades de “Mejoramiento” y “Ampliación”.

Vivienda Nueva Progresiva. Esta modalidad corresponde a la edificación de vivienda nueva en segundos o terceros niveles, en sustitución de vivienda precaria o en riesgo, y en subdivisiones de facto en predios o en lotes propiedad de familias de bajos ingresos que habitan en vecindades, barrios o colonias populares.

Vivienda Nueva Terminada. Esta modalidad consiste en la edificación de una vivienda completa, ya sea para sustituir viviendas que ya cumplieron su vida útil, como ocurre con inmuebles de vecindades que no se redensificarán; o bien, para construir condominios familiares en lotes habitados (en desorden) por familiares directos, hacinados y desdoblados; tiene como finalidad ofrecer certeza jurídica de cada vivienda nueva, y otorgar una solución 100% habitable en apoyo al mejoramiento de los asentamientos humanos.

Vivienda Catalogada Patrimonial. Esta modalidad corresponde a la restauración (consolidación y reutilización) de viviendas unifamiliares por parte de sus ocupantes, siempre que se presente en buenas condiciones estructurales, o bien, cuando las obras de rehabilitación garanticen que el inmueble tendrá una vida útil duradera, y que contribuya a la conservación del patrimonio artístico.

La característica principal de estos inmuebles es el estar catalogados por el Instituto Nacional de Antropología e Historia, el Instituto Nacional de Bellas Artes, o la Dirección de Sitios Patrimoniales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Puede combinarse con Vivienda Nueva Progresiva cuando en el inmueble donde se desarrolle el proyecto de vivienda sea necesario conservar sólo parte de la construcción e

PROGRAMA DE RESERVA INMOBILIARIA

Este programa consiste en la transmisión de titularidad de los derechos de inmuebles, propiedad de terceros hacia un fideicomiso traslativo de dominio, mediante el cual el INVI tenga la facultad de designar a los beneficiarios de las acciones de vivienda que se contengan o puedan desarrollarse en el mismo.

Los inmuebles del Fondo de Ayuda Social no serán parte de esta Reserva Inmobiliaria.

La reserva inmobiliaria del INVI cuyo fin único es el de contar con inmuebles con características jurídicas, técnicas y financieras óptimas para el desarrollo de vivienda de interés social y popular, se integra por inmuebles baldíos o en su caso vivienda en proyecto, en proceso de obra o terminada, y se constituye a través de los siguientes mecanismos:

Adquisición. Procedimiento mediante el cual, dentro del marco jurídico y administrativo aplicable, el Instituto adquiere y se convierte en titular directamente de los derechos sobre inmuebles en el mercado inmobiliario del Distrito Federal, mismos que deberán contar con las características jurídicas, técnicas y financieras óptimas para el desarrollo de vivienda de interés social.

Desincorporación. Acto administrativo unilateral mediante el cual, el Gobierno del Distrito Federal trasmite, en favor del INVI, inmuebles afectados con esta medida, para destinarlos a la atención del interés público, a través del desarrollo de programas de vivienda de interés social y popular, para la edificación y rehabilitación de inmuebles con asentamientos humanos que presentan alto riesgo, y regularizando la situación inmobiliaria.

Expropiación. Disposición jurídica a través de la cual, el Gobierno del Distrito Federal adquiere inmuebles para destinarlos a una utilización pública o de interés social para diversos fines, entre los que destacan el desarrollo de programas de vivienda de interés social y popular, rehabilitación de vivienda popular, y reubicación de los asentamientos humanos irregulares localizados en zonas de alto riesgo.

PROGRAMA DE RESCATE DE CARTERA HIPOTECARIA

Este programa consiste en adquirir créditos hipotecarios que en su origen fueron promovidos por organismos públicos, pero financiados por la banca u otra fuente financiera, con el objeto de reducir la deuda de los beneficiarios y reestructurarla a condiciones de crédito INVI.

OTROS SATISFACTORES DE VIVIENDA

FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO)

La creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares en 1981, significó avanzar en una política de vivienda popular innovadora, capaz de atender las necesidades de vivienda de la población de más bajos ingresos, principalmente la no asalariada.

El financiamiento público a programas de lotes y servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada, vivienda terminada y de apoyo a la producción y distribución recuperada, así la tradición y el esfuerzo con que los sectores populares han desarrollado sus viviendas; es decir, el proceso progresivo de la producción habitacional popular, sin destacar la posibilidad de ofrecer apoyo para la producción de vivienda terminada, mejoramiento e introducción de los principales servicios habitacionales.

Las acciones de este Organismo están orientadas por tres objetivos básicos, contemplados en su estrategia general: en primer término, dada la magnitud de los rasgos existentes, derivados del impacto del crecimiento poblacional y de la migración campo-ciudad, la actividad del organismo se orientó a brindar apoyo masivo a la producción de vivienda popular de más bajo costo; en segundo lugar, dada la expresión regional de la vivienda y su consecuente papel en el reordenamiento urbano, se ha procurado enmarcar la producción masiva dentro del contexto de las políticas de desarrollo regional y urbano del Gobierno Federal, y en tercer lugar, se ha buscado desarrollar nuevas experiencias de gestión plural y flexible en los procesos de producción habitacional.

A diferencia de los demás organismos de vivienda del país, Fondo Nacional de Habitaciones Populares otorga financiamiento de manera colectiva y no individual. De ahí que el desarrollo de esta política le permita canalizar financiamiento hacia una amplia gama de sujetos: Organismos de la Administración Pública Centralizada, Gobiernos de los Estados, Municipios y Organismos de la Administración Pública Paraestatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Sociedades Cooperativas y otras organizaciones sociales y mercantiles, legalmente constituidas, que realicen acciones de vivienda en las áreas urbana o rural.

Como parte de esta estrategia, se han descentralizado la gestión financiera para la vivienda popular, con la creación de diez delegaciones regionales.

La innovación que significa Fondo Nacional de Habitaciones Populares en la política de vivienda popular radica, esencialmente, en los siguientes aspectos:

Es un Organismo financiero de vivienda que nace de la necesidad de apoyar los procesos habitacionales populares.

Es un Organismo con un esquema financiero flexible, que le permite adecuarse a los niveles de ingreso de los sectores urbano y rurales de escasos recursos y a las diversas formas de organización, institucionales y sociales, que gestionan créditos para la vivienda en todo el territorio nacional.

Es un organismo que reconoce la participación de la colectividad social como elemento fundamental en la gestión, administración y ejecución del proceso habitacional.

Sin embargo, el trabajo de esta Institución se ha venido mermando, principalmente, por las siguientes causas:

a) En el ámbito urbano, la experiencia muestra que es preferible construir dentro de la zona urbanizada, dotada de servicios públicos de una infraestructura social básica, en lugar de extender la mancha urbana mediante la ampliación de los servicios públicos.

b) Las grandes aglomeraciones multifamiliares, edificadas con base en altos edificios, erigidas con estructuras completas, conllevan un costo de construcción muy elevado por vivienda, además de los considerables costos de mantenimiento que a menudo están a cargo de las dependencias de gobierno.

c) Más allá de consideraciones urbanísticas, el problema central reside en la capacidad de compra de los sectores populares. Este, a su vez, se expresa en la

relación entre el ingreso del beneficiario y el costo de la vivienda. El nivel de ingreso está asociado con la multiplicación de las oportunidades de empleo y la evolución de los salarios reales, especialmente en las ramas urbano-industriales.

Dentro del costo de la vivienda, dos renglones representan las principales magnitudes: el valor del terreno y el costo del dinero. En cuanto al primer aspecto, es evidente que el costo del terreno, ya urbanizado, es menor al del terreno nuevo por urbanizar. Por ende, el proceso de saturación urbana que se recomienda se traduce, inevitablemente, en una disminución relativa en el precio de la tierra.

d) El sistema financiero para la vivienda no puede ser un esquema uniforme. La dimensión y complejidad de la demanda exigen, cada vez, más creatividad para responder a la escasez de recursos públicos y al deficiente salario de las familias. Los recursos presupuestales no alcanzan para atender a todos y el objetivo de la política de vivienda debe ser el de dar acceso al crédito al mayor número de familias, asegurando, al menos, el inicio de su proceso de vivienda y la orientación de los asentamientos.

e) En cuanto a la tasa de interés, es indispensable reconocer que el acceso a la vivienda popular deberá involucrar, indiscutiblemente, un subsidio financiero. Sin embargo, es preciso conferirle al subsidio un carácter identificable, tasable, proporcional, tanto al monto del crédito como al período de recuperación.

f) En cuanto al producto a financiar, la población mayoritaria, que tiene bajos ingresos, accede a una vivienda terminada cada vez más pequeña y, que por su diseño, impide la posibilidad de crecer, son ya experiencias vividas en los conjuntos habitacionales.

FONDO DE OPERACIÓN Y FINANCIAMIENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI).

Para inducir el financiamiento privado a la vivienda de interés social y promover su desarrollo y constante modernización, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como representante del Gobierno Federal, constituyó en el Banco de México el 10 de abril de 1963, el fideicomiso denominado Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, hoy Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda (FOVI).

El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda tiene como funciones principales:

- A. Financiar la construcción de vivienda de interés social, en congruencia con los objetivos previstos en el Programa Sectorial de Vivienda dentro del marco del Plan Nacional de Desarrollo.
- B. Financiar la adquisición de vivienda nueva y usada, así como para la mejora de vivienda, con créditos a largo plazo, dirigidos por conducto de los Intermediarios Financieros (Instituciones de Banca Múltiple y Sociedades Financieras de Objeto Limitado del ramo Inmobiliario e Hipotecario - SOFOLES- autorizadas por FOVI).
- C. Otorgar garantías parciales a las instituciones financieras sobre el incumplimiento de los créditos.
- D. Otorgar los financiamientos y las garantías a las instituciones financieras, para que a su vez otorguen el crédito a los promotores de vivienda y a los adquirentes.

Características del programa

1. Financiar vivienda para la población de menores ingresos que puede ser considerada como sujeto de crédito ante la Banca o Sociedades Financieras de Objeto Limitado.
2. Facilitar la adquisición de vivienda a la población en general (mercado abierto), permitiendo el financiamiento a jefes de familia que trabajan por su cuenta y englobando a las madres solteras dentro del concepto de jefe de familia.

3. Para desarrollar el mercado inmobiliario permitir la adquisición de vivienda usada o mejora de vivienda, así como la vivienda para rentar.
4. Los derechohabientes de otros organismos de vivienda también se benefician con estos créditos, pero no podrán concentrarse adquirentes de un solo patrón o gremio en más de un 25% en un mismo conjunto habitacional.
5. Para detonar la oferta de vivienda, los promotores, mediante subastas, pueden obtener la asignación de derechos sobre los créditos de largo plazo para los futuros adquirentes de las viviendas que edificarán.
6. El crédito puente se fija en unidades de inversión (UDI's), para evitar la amortización acelerada del principal.
7. Por el mismo motivo, el crédito individual también se fija en UDI's, pero el pago está ligado a la evolución del salario mínimo para facilitar el cumplimiento del deudor.

Características y requisitos del adquirente

Los derechos sobre crédito, derivados de las subastas, sólo se podrán ser ejercidos por promotores e Intermediarios Financieros que hayan recibido asignación de derechos, para canalizarlos a los acreditados finales, una vez que éstos hayan cumplido con los requisitos establecidos por el FOVI y por los Intermediarios Financieros, como son:

A.1. El acreditado podrá ser cualquier persona capaz de obligarse con el Intermediario Financiero y que cuente con ingresos comprobables y suficientes para ser considerado como sujeto de crédito.

A.2. El plazo del crédito al adquirente es de hasta 30 años, si al término del plazo existe algún saldo, el FOVI lo absorbe siempre y cuando el adquirente se encuentre al corriente en sus pagos.

A.3. El factor de pago para la vivienda tipo A es de \$7.5 por cada \$1,000 pesos de crédito; para la vivienda tipo B1 es de \$10 por cada \$1,000 pesos de crédito.

A.4. El pago inicial mensual del adquirente debe representar como máximo el 25% de su ingreso mensual y estará ligado al incremento del salario mínimo mensual del Distrito Federal durante la vida del crédito.

Son requisitos indispensables para que los promotores puedan participar en las subastas del FOVI.

1. Registro de promotor actualizado del FOVI.
2. Registro del proyecto.
3. Carta de intención del Intermediario Financiero que operará el crédito.
4. La documentación señalada en la convocatoria de la subasta correspondiente.

En síntesis, de los organismos e Instituciones mencionadas podemos establecer:

Por lo que respecta al Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, cabe destacar, que los créditos que éste otorga, aunque son dirigidos para clases con ingresos muy bajos, no es posible que una persona no asalariada pueda aspirar a obtenerlo, ya que, se necesita una pequeña cantidad para poder disfrutar del mismo, por lo que, en realidad, las clases más desprotegidas seguirán careciendo de una vivienda.

En lo que hace al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es importante mencionar que los créditos que éste otorga, únicamente van dirigidos a la clase trabajadora que sean derechohabientes de dicho Instituto.

El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es más restringido en cuanto al otorgamiento de sus créditos, ya que los mismos únicamente van dirigidos a los trabajadores regulados por el Apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados

Unidos Mexicanos, es decir. a todos los trabajadores al servicio del Estado.

Por último, y en lo que se refiere al Fondo Nacional de Habitaciones Populares, es necesario recalcar que su programa de dotación de viviendas es muy noble en cuanto a sus objetivos, ya que, efectivamente, éstos van dirigidos a las clases más desprotegidas. Sin embargo, por diversas cuestiones políticas y económicas, como mencionamos en su oportunidad, en la actualidad no se ha solucionado a fondo el problema habitacional en nuestro país.

Es oportuno, a continuación, mencionar lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006, en relación a la vivienda.

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

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

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

En este sentido, las necesidades habitacionales han ido cobrando dinamismo prácticamente al ritmo del crecimiento del proceso de urbanización del país, íntimamente ligado al de su industrialización, hasta convertirse en un problema

emergente, para lo cual se han venido diseñando diversos instrumentos de política orientados a crear las condiciones para su solución. Inicialmente, la política definida por el Estado significó adjudicarse la responsabilidad de ejecutor directo de las diferentes partes del proceso habitacional; sin embargo, a través del tiempo ésta ha sido modificada, para pasar de un estado paternalista a uno facilitador, que promueve una dinámica incluyente y abierta.

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

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

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

El Programa de Vivienda 2001-2006, ha sido formulado con arreglo a las prioridades, objetivos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo. Su ejecución compete a todos los sectores sociales y a los tres órdenes de gobierno, a través

de las vertientes de obligatoriedad, coordinación, concertación e inducción. El gobierno federal asume el compromiso de sentar las bases necesarias y orientar hacia un mismo fin los esfuerzos para abatir los rezagos y atender las nuevas necesidades habitacionales, con una visión al año 2025.

Las necesidades de vivienda expresan la cantidad de habitaciones requeridas que cumplen con, al menos, 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 periodo o alquiler determinado. Dentro de ésta orientación, la necesidad habitacional requiere atender el arribo de aquellos jóvenes en edad de formar un hogar independiente, así como para evitar que el inventario habitacional se continúe deteriorando.”⁶

NECESIDADES DE VIVIENDA PARA EL AÑO 2006

ENTIDAD FEDERATIVA	VIVIENDA NUEVA	MEJORAMIENTO DE VIVIENDA	TOTAL
NACIONAL	735,191	402,780	1,137,971
AGUASCALIENTES	8,817	3,536	12,353
BAJA CALIFORNIA	52,475	11,351	63,825
BAJA CALIFORNIA SUR	7,448	1,566	9,014
CAMPECHE	8,462	2,953	11,415
COAHUILA DE ZARAGOZA	15,040	9,491	24,532
COLIMA	3,500	1,796	5,297
CHIAPAS	36,586	16,635	53,221
CHIHUAHUA	32,860	15,423	48,283
DISTRITO FEDERAL	37,863	47,772	85,635
DURANGO	781	2,579	3,361
GUANAJUATO	21,776	17,421	39,197

⁶ Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006

GUERRERO	3,991	6,733	10,724
HIDALGO	11,839	9,216	21,055
JALISCO	48,574	28,687	77,261
MÉXICO	156,290	50,327	206,617
MICHOACÁN DE OCAMPO	732	1,835	2,567
MORELOS	13,895	6,849	20,744
NAYARIT	2,637	3,559	6,196
NUEVO LEON	32,059	18,030	50,089
OAXACA	14,698	14,643	29,342
PUEBLA	36,403	21,660	58,063
QUERÉTARO DE ARTEAGA	13,002	5,538	18,540
QUINTANA ROO	21,813	3,507	25,319
SAN LUIS POTOSÍ	11,189	9,466	20,656
SINALOA	10,793	10,251	21,044
SONORA	19,660	10,797	30,457
TABASCO	15,346	8,185	23,531
TAMAULIPAS	24,370	14,065	38,435
TLAXCALA	8,899	4,205	13,104
VERACRUZ - LLAVE	50,895	35,302	86,197
YUCATÁN	12,085	7,805	19,890
ZACATECAS	411	1,596	2,008

FUENTE: Conafovi

IV.10 NUEVA LEY DE VIVIENDA

El Presidente Vicente Fox Quesada firmó el 26 de junio, en la Residencia Oficial de Los Pinos, el Decreto promulgatorio de la nueva LEY DE VIVIENDA, la cual se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 27 de junio de 2006, con la que se abroga la LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

El ordenamiento establece la integración y funciones del órgano rector en materia de vivienda a nivel nacional y transforma a la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, CONAFOVI, en un organismo descentralizado, con patrimonio propio, denominado a partir del 28 de junio de 2006, Comisión Nacional de Vivienda,

Con la promulgación de este marco jurídico se pretende hacer valer el derecho a la vivienda de las familias mexicanas, ya que Ley de Vivienda cierra la puerta a la discrecionalidad, la corrupción, el despilfarro y la manipulación, al institucionalizar una nueva estructura que dé un renovado impulso al sector vivienda.

En la ceremonia de promulgación, el Comisionado Nacional de Vivienda, Carlos Gutiérrez Ruiz, apuntó que esta nueva Ley de Vivienda permite consolidar los logros alcanzados en los últimos años y transitar, de una política sexenal, hacia una política de Estado incluyente y con visión de largo plazo.

El titular de la Comisión Nacional de Vivienda destacó que en los últimos cinco años, la vivienda dejó de ser una política emergente para transformarse en un importante pilar de las acciones en materia social, económica y financiera del país.

El Comisionado, Gutiérrez Ruiz, apuntó que en este periodo la vivienda financiada aumentó cerca del uno por ciento su aportación al PIB nacional. En esta industria participan alrededor de 10 mil empresas; el 95 por ciento de los insumos son de origen nacional provenientes de 37 ramas industriales y genera cerca de 3 millones de empleos directos e indirectos.

La nueva Ley de Vivienda plantea el fortalecimiento de los mecanismos de coordinación de los tres órdenes de Gobierno: Federación, Estados y Municipios y los mecanismos de concertación con los sectores social y privado.

Contempla, además, el establecimiento del Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda; apoya el financiamiento para vivienda, ahorro y subsidios, preferentemente para familias de escasos recursos económicos, y contempla políticas que faciliten el acceso al financiamiento público y privado, tanto para la construcción y mejoramiento de vivienda en las comunidades y pueblos indígenas, como para la población no asalariada.

El senador Enrique Jackson Ramírez, presidente de la Comisión Permanente del Congreso de la Unión, ha resaltado que la Ley de Vivienda es resultado de la nueva forma como se da la relación entre los Poderes, los Partidos, el Congreso y la sociedad. Apuntó que es una nueva forma de asumir la corresponsabilidad, producto de la madurez democrática y política; consideró que esta Ley tiene notables y diversos impactos en la economía nacional, en la industria, en el mercado interno, en el ordenamiento urbano, en la creación de empleos y en la generación de riqueza.

Por su parte, el diputado Álvaro Elías Laredo, presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, hizo votos porque esta Ley se cumpla a cabalidad a lo largo y ancho del país y porque todos los mexicanos tengamos, en los hechos, garantizado el derecho a una vivienda decorosa y digna.

En tanto, el senador Alberto Miguel Martínez Mireles, Secretario de la Comisión de Vivienda, dijo que con esta normatividad se le da una mayor certeza jurídica a la Comisión Nacional de Vivienda y se le atribuyen una serie de facultades para que se pueda hacer una planeación de la vivienda, no para un sexenio, sino para un plazo de, cuando menos, 25 o 30 años.

Finalmente, el diputado Roberto Pedraza Martínez, Presidente de la Comisión de Vivienda, explicó que el proceso que siguió la Ley para su aprobación fue largo,

pero fructífero, porque siempre se buscó el diálogo y la concertación, jamás la confrontación.

PUNTOS RELEVANTES DE LA

LEY DE VIVIENDA

Es reglamentaria del artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia de vivienda. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular la política nacional, los programas, los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

La vivienda es un área prioritaria para el desarrollo nacional. El Estado impulsará y organizará las actividades inherentes a la materia, por sí y con la participación de los sectores social y privado, de acuerdo con las disposiciones que establece esta Ley.

La política nacional y los programas, así como el conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirán el desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, y la concertación con los sectores social y privado.

En la Ley se considerará vivienda digna y decorosa: la que cumpla con las disposiciones jurídicas aplicables en materia de asentamientos humanos y construcción, habitabilidad, salubridad, cuente con los servicios básicos y brinde a sus ocupantes seguridad jurídica en cuanto a su propiedad o legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

Las disposiciones de esta Ley deberán aplicarse bajo principios de equidad e inclusión social, de manera que toda persona, sin importar su origen étnico o nacional, el género, la edad, las capacidades diferentes, la condición social o

económica, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias o el estado civil, pueda ejercer su derecho constitucional a la vivienda.

Las políticas y programas, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda a que se refiere este ordenamiento, se regirán bajo los principios de respeto a la legalidad y protección jurídica a la legítima tenencia, así como el combate a la invasión de predios y al crecimiento irregular de las ciudades.

Define, para efectos de la Ley, lo que se debe entender por Política Nacional de Vivienda: el conjunto de disposiciones, criterios, lineamientos y medidas de carácter general que se establecen para coordinar las acciones de vivienda que realicen las autoridades federales, de las entidades federativas y municipales, así como su concertación con los sectores privado y social, con la finalidad de cumplir con el mandato constitucional del derecho a la vivienda digna y decorosa;

“La Política Nacional de Vivienda tiene por objeto cumplir los fines de esta Ley y deberá considerar los siguientes lineamientos:

- I. Promover oportunidades de acceso a la vivienda para la población, preferentemente para aquella que se encuentre en situación de pobreza, marginación o vulnerabilidad;
- II. Incorporar estrategias que fomenten la concurrencia de los sectores público, social y privado para satisfacer las necesidades de vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades;
- III. Promover medidas de mejora regulatoria encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica y disminuir los costos de la vivienda;
- IV. Fomentar la calidad de la vivienda;
- V. Establecer los mecanismos para que la construcción de vivienda respete el entorno ecológico, y la preservación y el uso eficiente de los recursos naturales;

VI. Propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y desarrollo urbano;

VII. Promover que los proyectos urbanos y arquitectónicos de vivienda, así como sus procesos productivos y la utilización de materiales se adecuen a los rasgos culturales y locales para procurar su identidad y diversidad;

VIII. Promover una distribución y atención equilibrada de las acciones de vivienda en todo el territorio nacional, considerando las necesidades y condiciones locales y regionales, así como los distintos tipos y modalidades del proceso habitacional, y

IX. Promover medidas que proporcionen a la población información suficiente para la toma de decisiones sobre las tendencias del desarrollo urbano en su localidad y acerca de las opciones que ofrecen los programas institucionales y el mercado, de acuerdo con sus necesidades, posibilidades y preferencias.”⁷

“La programación del sector público en materia de vivienda se establecerá en:

I. El Programa Nacional de Vivienda;

II. Los programas especiales y regionales;

III. Los programas institucionales de las entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda;

IV. Los programas de la Comisión y de las dependencias y demás entidades de la Administración Pública Federal, y

V. Los programas de las entidades federativas y municipios.”⁸

Los programas federales se elaborarán de conformidad con las disposiciones de esta Ley y demás ordenamientos aplicables. En el caso de los programas de las entidades federativas y municipios se observará la legislación local correspondiente.

⁷ Ley de Vivienda, artículo 6.

⁸ Ley de Vivienda, artículo 7.

Los programas, proyectos, estímulos, apoyos, instrumentos económicos, así como las acciones que se lleven a cabo por la aplicación de la presente Ley y demás disposiciones en la materia, en los que se ejerzan recursos de carácter federal, se sujetarán a la disponibilidad que para tal fin se contemple en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente y deberán observar las disposiciones de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, la Ley de Ingresos de la Federación y del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal de que se trate.

El Programa Nacional de Vivienda deberá contener:

I. Un diagnóstico de la situación habitacional de todo el país, así como un señalamiento específico de sus principales problemas y tendencias;

II. Los objetivos que regirán el desempeño de las acciones de vivienda de la Administración Pública Federal y los mecanismos de coordinación con las entidades federativas y los municipios, así como para la concertación de acciones con los sectores social y privado;

III. La estrategia general habitacional, que comprenderá las acciones básicas a seguir, la definición de las distintas modalidades de atención, el señalamiento de metas y prioridades y su previsible impacto en el sistema urbano, así como en el desarrollo regional, económico y social;

IV. La identificación de las fuentes de financiamiento y la estimación de los recursos necesarios para las acciones de vivienda, tanto para hacer posible su oferta como la satisfacción de su demanda, así como los mecanismos para fomentar la participación y el financiamiento público, social y privado para la vivienda;

V. Los apoyos e instrumentos para atender las necesidades de vivienda de la población, preferentemente de aquella en situación de pobreza, así como los

lineamientos de coordinación entre las instancias correspondientes para su ejecución;

VI. Las medidas de mejora regulatoria encaminadas a fortalecer la seguridad jurídica y disminuir los costos de la vivienda;

VII. Los lineamientos para la normalización de los bienes y servicios que se utilicen en la producción de vivienda;

VIII. Las estrategias de coordinación para el abatimiento de costos de la vivienda, así como los mecanismos que eviten prácticas indebidas que encarezcan el financiamiento, la adquisición, construcción y mejoramiento de la vivienda;

IX. Las bases para la articulación de la Política Nacional de Vivienda con la ordenación del territorio y el desarrollo urbano;

X. La definición de los programas, mecanismos e instrumentos que permitan implementar las acciones necesarias en materia de suelo;

XI. La identificación de las necesidades de suelo y la estimación de los recursos que hagan posible la disponibilidad del mismo;

XII. Los instrumentos y apoyos a la producción social de vivienda, a la vivienda de construcción progresiva y a la vivienda rural;

XIII. Las estrategias y líneas de acción para facilitar el acceso al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda para los pueblos y comunidades rurales e indígenas;

XIV. La tipología y modalidades de producción habitacional que oriente las acciones en la materia;

XV. Las estrategias y líneas de acción para fomentar el desarrollo del mercado secundario y de arrendamiento de vivienda;

XVI. Las estrategias para desarrollar acciones de vivienda que permitan la reubicación de la población establecida en zonas de alto riesgo o afectada por desastres, en congruencia con la política de ordenación territorial;

XVII. Los requerimientos mínimos que deban ser materia de coordinación con entidades federativas y municipios para la regulación de las construcciones para asegurar calidad, seguridad y habitabilidad de la vivienda, y

XVIII. Los demás que señale el Plan Nacional de Desarrollo y otros ordenamientos legales.”⁹

El Programa Nacional de Vivienda será formulado por la Comisión, con la aprobación del Presidente de la República mediante decreto y estará sometido a un proceso permanente de control y evaluación, observando lo dispuesto en este ordenamiento y, en lo conducente, en la Ley de Planeación y la Ley General de Desarrollo Social.

En la formulación del Programa Nacional se considerarán las propuestas de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como de los sectores social y privado. El Programa, una vez aprobado y publicado en el Diario Oficial de la Federación, será obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas competencias, y orientará la planeación y programación de las acciones de las entidades federativas y municipios en la materia.

Establece también el Sistema Nacional de Vivienda como un mecanismo permanente de coordinación y concertación entre los sectores público, social y privado, que tiene por objeto:

“I. Coordinar y concertar las acciones para cumplir los objetivos, prioridades y estrategias de la política nacional de vivienda;

II. Dar integralidad y coherencia a las acciones, instrumentos, procesos y apoyos orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda, particularmente de la población en situación de pobreza;

⁹ Ley de Vivienda, artículo 8.

- III. Promover y garantizar la participación articulada de todos los factores productivos cuyas actividades incidan en el desarrollo de la vivienda;
- IV. Fortalecer la coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como inducir acciones de concertación con los sectores social y privado, y
- V. Promover la coordinación interinstitucional entre las diferentes instancias federales relacionadas con la vivienda.”¹⁰

El Sistema Nacional de Vivienda se integrará por:

- I. El Consejo;
- II. La Comisión Intersecretarial;
- III. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores; el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado; el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares y la Sociedad Hipotecaria Federal, Sociedad Nacional de Crédito;
- IV. La Comisión Nacional de Vivienda, y
- V. Los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, así como los sectores social y privado, en los términos de los acuerdos y convenios que al efecto se celebren.

Se crea también la Comisión Nacional de Vivienda como un organismo descentralizado, de utilidad pública e interés social, no sectorizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México, Distrito Federal cuyas funciones serán

- “I. Formular, ejecutar conducir, coordinar, evaluar y dar seguimiento a la Política Nacional de Vivienda y el programa nacional en la materia, así como proponer,

¹⁰ Ley de Vivienda, artículo 13

en su caso, las adecuaciones correspondientes, de conformidad con los objetivos y prioridades que marque el Plan Nacional de Desarrollo;

II. Realizar las acciones necesarias para que la política y programas de vivienda observen las disposiciones aplicables en materia de desarrollo urbano, el ordenamiento territorial y el desarrollo sustentable;

III. Coordinar el Sistema Nacional de Vivienda, con la participación que corresponda a los gobiernos de las entidades federativas, a los municipios y a los sectores social y privado;

IV. Coordinar, concertar y promover programas y acciones de vivienda y suelo con la participación de los sectores público, social y privado;

V. Promover que las entidades y dependencias de la Administración Pública Federal que realizan acciones de vivienda, conduzcan sus actividades y programas en la materia conforme a las disposiciones de la presente Ley y en congruencia con el Programa Nacional de Vivienda;

VI. Impulsar la disposición y aprovechamiento de terrenos ejidales o comunales, con la participación que corresponda a las autoridades agrarias y de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, a efecto de promover el desarrollo habitacional;

VII. Desarrollar, ejecutar y promover esquemas, mecanismos y programas de financiamiento, subsidio y ahorro previo para la vivienda, en sus diferentes tipos y modalidades, priorizando la atención a la población en situación de pobreza, coordinando su ejecución con las instancias correspondientes;

VIII. Promover y fomentar las acciones que faciliten el acceso a los recursos y al financiamiento público y privado para la construcción y mejoramiento de vivienda de los pueblos y comunidades rurales e indígenas, así como coordinar, concertar y ejecutar los programas que permitan mejorar sus espacios de convivencia;

IX. Evaluar y dar seguimiento a la aplicación de fondos federales en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores;

X. Promover e impulsar las acciones de las diferentes instituciones de los sectores público, social y privado, en sus respectivos ámbitos de competencia, para el desarrollo de la vivienda en los aspectos normativos, tecnológicos, productivos y sociales;

XI. Promover la expedición de normas oficiales mexicanas en materia de vivienda, considerando los procesos de generación, edificación, comercialización y mantenimiento, así como las diversas modalidades productivas, en los términos de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización;

XII. Participar en la elaboración, revisión y aprobación de las Normas Mexicanas que correspondan de acuerdo a su competencia y de conformidad a las disposiciones jurídicas aplicables;

XIII. Promover y apoyar la constitución y operación de organismos de certificación y normalización, unidades de verificación y laboratorios de prueba a fin de contar con las normas y mecanismos que coadyuven a la habitabilidad, seguridad y calidad de las viviendas y desarrollos habitacionales, de conformidad con las disposiciones aplicables;

XIV. Fomentar y apoyar medidas que promuevan la calidad de la vivienda;

XV. Promover, en coordinación con las demás autoridades competentes, que la vivienda cumpla con las normas oficiales mexicanas correspondientes, de conformidad a la ley de la materia;

XVI. Coordinar la operación y funcionamiento del Sistema de Información;

XVII. Participar en la definición de los lineamientos de información y estadística en materia de vivienda y suelo, con sujeción a la Ley de Información Estadística y Geográfica, así como integrar y administrar el Sistema de Información;

XVIII. Otorgar asesoría a las autoridades de las entidades federativas y municipios que lo soliciten, en la elaboración, ejecución y evaluación de programas de vivienda, así como para la modernización del marco legal en materia de vivienda y suelo;

XIX. Promover los instrumentos y mecanismos que propicien la simplificación y facilitación de los procedimientos y trámites para el desarrollo integrador de proyectos habitacionales en general, y aquellos que le sean encomendados para su ejecución, de conformidad con los acuerdos y convenios que al efecto se celebren;

XX. Realizar y promover investigaciones y estudios en materia de vivienda, y difundir públicamente sus resultados, así como coordinar las acciones necesarias para el otorgamiento y entrega del Premio Nacional de Vivienda;

XXI. Establecer vínculos institucionales, convenios de asistencia técnica e intercambio de información con gobiernos nacionales y organismos nacionales e internacionales, en coordinación con las autoridades competentes;

XXII. Fomentar y apoyar programas y proyectos de formación profesional, actualización y capacitación integral para profesionistas, técnicos y servidores públicos relacionados con la generación de vivienda, así como para autoproductores, autoconstructores y autogestores de vivienda;

XXIII. Promover y apoyar la constitución y operación de organismos de carácter no lucrativo que proporcionen asesoría y acompañamiento a la población de bajos ingresos para desarrollar de mejor manera sus procesos productivos y de gestión del hábitat, y

XXIV. Las demás que le otorguen la presente Ley u otros ordenamientos.”¹¹

La Comisión contará con patrimonio propio que estará constituido por los bienes, derechos y obligaciones que adquiera o que se les asignen o adjudiquen; los que adquieran por cualquier título jurídico; las ministraciones presupuestales y

¹¹ Ley de Vivienda, artículo 19.

donaciones que se le otorguen; los rendimientos que obtengan por virtud de sus operaciones; y, los ingresos que reciban por cualquier otro concepto.

La gestión de la Comisión estará sometida al régimen del Presupuesto Anual de la Administración Pública Federal, así como a las reglas de contabilidad,

presupuesto y gasto público aplicables a la Administración Pública Federal.

Para su operación, administración y funcionamiento, la Comisión contará con una Junta Gobierno y un Director General, así como con unidades administrativas necesarias para cumplir con su objeto.

La Junta de Gobierno de la Comisión se integrará por:

- I. El Titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- II. El Titular de la Secretaría de Desarrollo Social;
- III. El Titular de la Secretaría de Energía;
- IV. El Titular de la Secretaría de Economía;
- V. El Titular de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes;
- VI. El Titular de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- VII. El Titular de la Secretaría de la Reforma Agraria, y
- VIII. El Director General de la Comisión, quien fungirá como Secretario Técnico, que tendrá voz pero no voto;¹²

Cada miembro propietario designará su suplente, quien deberá tener el nivel de subsecretario o su equivalente. A las sesiones de la Junta de Gobierno se podrá invitar con voz pero sin voto a los servidores públicos y especialistas que, por la naturaleza de los asuntos a tratar, acuerde la propia Junta de Gobierno.

Atribuciones de la Junta de Gobierno, no delegables:

¹² Ley de Vivienda, artículo 22.

I. Aprobar el Estatuto Orgánico, así como la demás normatividad necesaria para el funcionamiento de la Comisión, a propuesta del Director General de la Comisión;

II. Aprobar el programa institucional de la Comisión;

III. Aprobar anualmente sus estimaciones de ingresos, su programa operativo y su presupuesto general de gastos e inversión, así como los requerimientos de transferencias o subsidios de la Comisión, los cuales deberán ser sometidos a consideración del Ejecutivo Federal;

IV. Nombrar, a propuesta del Director General, a los servidores públicos de la Comisión que ocupen cargos con las dos jerarquías administrativas inmediatas inferiores a la de aquél;

V. Autorizar las políticas para la celebración de contratos, mandatos y comisiones relacionados con el objeto de la Comisión;

VI. Aprobar las políticas generales y autorizar la celebración de acuerdos y convenios con los gobiernos de las entidades federativas y municipios, así como de colaboración con los sectores social y privado, para los efectos de su objeto;

VII. Formular los lineamientos de operación de los programas que impliquen subsidios en materia de vivienda de su competencia, que determine en el Presupuesto de Egresos de la Federación;

VIII. Autorizar el establecimiento, reubicación y cierre de coordinaciones, delegaciones y agencias de la Comisión en el territorio nacional, a propuesta del Director General;

IX. Autorizar, con sujeción a las disposiciones que emita la Secretaría de Hacienda, los elementos siguientes: la estructura orgánica básica, los niveles de puestos, las bases para la elaboración de tabuladores de sueldos, política salarial y para el otorgamiento de incentivos; las políticas de ascensos y promociones; los lineamientos de selección, reclutamiento y capacitación; los criterios de separación; los indicadores de evaluación de desempeño para la

determinación de compensaciones; y, las demás prestaciones económicas establecidas en beneficio de los trabajadores de la Comisión, a propuesta del Director General;

X. Aprobar los programas anuales de adquisición, arrendamiento y enajenación de bienes muebles e inmuebles, de realización de obras y prestación de servicios, que la Comisión requiera para el cumplimiento de su objeto, así como las políticas, bases y programas generales que regulen los convenios, contratos, pedidos o acuerdos que la Comisión deba celebrar con terceros en estas materias, de conformidad con las normas aplicables;

XI. Analizar y aprobar, en su caso, los informes semestrales que rinda el Director General, con la intervención que corresponda a los comisarios;

XII. Conocer y resolver aquellos asuntos que someta a su consideración el Director General;

XIII. Conocer y resolver aquellos asuntos que por su importancia, trascendencia o características especiales así lo ameriten, y

XIV. Las demás que determine esta Ley y el Estatuto Orgánico de la Comisión.”¹³

El Director General de la Comisión tendrá la representación legal de la misma, contará con las siguientes facultades:

“I Ejercer las funciones de su competencia por acuerdo del Presidente de la República y asistir a las reuniones a que se refiere el Artículo 7o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

II. Administrar los recursos humanos, materiales y financieros asignados a la Comisión;

¹³ Ley de Vivienda, artículo 23.

- III. Proponer a la Junta de Gobierno la designación de los servidores públicos de las dos jerarquías inmediatas inferiores a la del propio Titular;
- IV. Celebrar los actos jurídicos, convenios y contratos que sean necesarios para el adecuado ejercicio de las funciones de la Comisión;
- V. Coordinar el Consejo;
- VI. Proponer a la Junta de Gobierno para su aprobación, el Estatuto Orgánico de la Comisión, así como el Programa Institucional del mismo;
- VII. Presentar ante el Presidente de la República y la Junta de Gobierno el Informe Anual de las actividades de la Comisión, así como de la situación que guardan semestralmente los programas a su cargo;
- VIII. Proponer a la Junta de Gobierno, las condiciones generales de trabajo de la Comisión, y
- IX. Las demás que determine esta Ley y el Estatuto Orgánico de la Comisión.”¹⁴

La Comisión contará con un órgano de vigilancia que estará integrado por un Comisario Público Propietario y un Suplente, designados por la Secretaría de Función Pública, y contará con un órgano de control interno

Se establece también el Consejo Nacional de Vivienda, como la instancia de consulta y asesoría del Ejecutivo Federal, que tendrá por objeto proponer medidas para la planeación, formulación, instrumentación, ejecución y seguimiento de la Política Nacional de Vivienda.

¹⁴ Ley de Vivienda, artículo 25.

El Consejo se integrará con:

- I. El titular del Ejecutivo Federal, quien lo presidirá;
- II. El titular de la Comisión, quien fungirá como Coordinador General;
- III. Representantes del Sector Público Federal;
- IV. Representantes de los organismos estatales de vivienda;
- V. Representantes de los organismos empresariales dedicadas primordialmente a la edificación, promoción y producción de vivienda;
- VI. Representantes de entidades de servicio de financiamiento, consultoría y titulación para la adquisición de suelo y vivienda;
- VII. Representantes de instituciones y organizaciones de la sociedad civil y colegios de profesionales, relacionados con la vivienda y los asentamientos humanos, y
- VIII. Representantes de universidades e instituciones de educación superior, relacionadas con la vivienda y los asentamientos humanos.”¹⁵

Se crea la Comisión Intersecretarial de Vivienda, que será la instancia de carácter permanente del Ejecutivo Federal, tendrá por objeto garantizar que la ejecución de los programas y el fomento de las acciones de vivienda, se realicen de manera coordinada a fin de dar cumplimiento a la Política Nacional de Vivienda.

La Comisión Intersecretarial será presidida por el Titular del Ejecutivo Federal o por quien éste designe y estará integrada por los titulares de las siguientes secretarías de estado:

¹⁵ Ley de Vivienda, artículo 30.

- “I. Desarrollo Social;
- II. Hacienda y Crédito Público;
- III. Medio Ambiente y Recursos Naturales;
- IV. Energía;
- V. Economía;
- VI. Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación;
- VII. Comunicaciones y Transportes;
- VIII. Educación Pública;
- IX. Trabajo y Previsión Social;
- X. Salud, y
- XI. Reforma Agraria.”¹⁶

Funciones:

- “I. Vincular las acciones de fomento al crecimiento económico, de desarrollo social, desarrollo urbano, desarrollo rural, ordenación del territorio, mejoramiento ambiental y aprovechamiento óptimo de los recursos naturales, con la Política Nacional de Vivienda;
- II. Acordar inversiones y mecanismos de financiamiento y coordinación para ampliar la oferta habitacional; facilitar el crédito a toda la población; consolidar la producción social de vivienda y lograr una mayor transparencia y equidad en la asignación de los apoyos, estímulos y subsidios federales para la adquisición, construcción y mejoramiento de viviendas, particularmente los dirigidos a la población en situación de pobreza;
- III. Proponer mecanismos para la planeación, desarrollo y ejecución de los programas de vivienda;

¹⁶ Ley de Vivienda, artículo 33.

IV. Conocer las evaluaciones de los programas de vivienda y de la aplicación de las acciones e inversiones intersectoriales para el logro de una vivienda digna y decorosa, en su caso, formular las propuestas correspondientes;

V. Conocer las opiniones y recomendaciones del Consejo;

VI. Aprobar la creación de subcomisiones y grupos de trabajo para la atención de temas específicos;

VII. Elaborar y aprobar su Reglamento Interno para su organización y funcionamiento, y

VIII. Las demás que determine el Titular del Ejecutivo Federal.”¹⁷

LOS ARTÍCULOS TRANSITORIOS ESTABLECEN:

“**PRIMERO.-** La presente Ley entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Se abroga la Ley Federal de Vivienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984, y se derogan todas las disposiciones legales y reglamentarias en materia de vivienda que se opongan al presente Decreto.

TERCERO.- La Comisión Nacional de Vivienda quedará constituida a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, asumiendo las funciones e integrándose con la estructura orgánica, recursos financieros, materiales y humanos que actualmente tiene asignados la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda, órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social.

CUARTO.- El Ejecutivo Federal, deberá expedir el Estatuto Orgánico de la Comisión Nacional de Vivienda, a más tardar a los sesenta días naturales a la entrada en vigor del presente Decreto.

QUINTO.- El personal que, en virtud de este Decreto, pase, de la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda a la Comisión Nacional de Vivienda, de

¹⁷ Ley de Vivienda. Artículo 34.

ninguna forma resultará afectado en las prerrogativas y derechos laborales que haya adquirido con base en el apartado B del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.”¹⁸

¹⁸ Ley de Vivienda. Transitorios.

CONCLUSIONES

- Es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, donde, por primera vez en la historia de nuestro país, se incluyó la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, pero únicamente iba dirigida a la clase trabajadora.
- Con la reforma del Artículo 4º Constitucional del 7 de febrero de 1983, en donde se incluyó el derecho de la familia al disfrute de una vivienda digna y decorosa, deja de ser un derecho exclusivo de la clase trabajadora, pasando a ser un derecho común a todos los gobernados y, por ende, una garantía constitucional.
- Las Garantías Constitucionales son derechos fundamentales consagrados en la Ley Suprema del Estado, que aseguran a los gobernados, la facultad hacer exigibles, ante las autoridades, tales derechos, para satisfacer sus necesidades.
- El derecho a tener una vivienda digna y decorosa es una garantía constitucional de igualdad, por lo que todo ciudadano tiene el derecho de solicitar al gobierno federal el otorgamiento de esta, recurriendo al derecho de petición consagrado en el artículo octavo constitucional.
- La vivienda es un indicador básico del bienestar de la población; constituye la base del patrimonio familiar y es, al mismo tiempo, condición para tener acceso a otros niveles de bienestar. Es el lugar donde las familias reproducen las buenas costumbres; se propicia un desarrollo social sano, así como mejores condiciones para su inserción social y donde se establecen las bases para una emancipación individual y colectiva.
- La carencia de una vivienda, ha dado lugar a inequidades entre los diferentes grupos sociales, al surgimiento y proliferación de asentamientos irregulares alrededor de las ciudades, que constituyen un peligro latente para sus ocupantes, propiciando el crecimiento anárquico de los centros urbanos, y aumentando los rezagos en infraestructura urbana y de servicios.

- Las necesidades habitacionales han ido cobrando dinamismo prácticamente al ritmo del crecimiento del proceso de urbanización del país, íntimamente ligado al de su industrialización, hasta convertirse en un problema emergente, para lo cual se han venido diseñando diversos instrumentos de política orientados a crear las condiciones para su solución. Inicialmente, la política definida por el Estado significó adjudicarse la responsabilidad de ejecutor directo de las diferentes partes del proceso habitacional; sin embargo, a través del tiempo ésta ha sido modificada, para pasar de un estado paternalista a uno facilitador, que promueve una dinámica incluyente y abierta.
- Al hablar de la relación existente entre crecimiento económico y desarrollo social, la vivienda debe considerarse como uno de sus principales elementos articuladores; sin embargo, el proceso de modernización de la sociedad no ha ido acompañado de un incremento homogéneo del nivel de bienestar de los ciudadanos, al no ofrecer igualdad de oportunidades para todos los mexicanos.
- Con la nueva Ley de Vivienda se presentan acciones y programas con estructuras organizadas, para proporcionar vivienda digna y decorosa a todos los mexicanos.
- Para este nuevo siglo la pregunta es si las Instituciones con las que contamos cumplen las necesidades de toda la población, o sólo son utilizadas para beneficio político partidista y como los gobernados debemos instrumentar mecanismos para que se brinden los satisfactores mínimos como salud, alimentación, educación, vivienda a todos los mexicanos, independientemente del partido en el poder.
- Con las elecciones del 2 de julio, se presenta un claro panorama dividido entre pobres (estados del sur) y ricos (estados del norte), lo que da señales, en caso de no hacer algo para equilibrarlos, de posibles movimientos sociales, como ocurrió a principios del siglo pasado.
- Considero que el problema de vivienda digna y decorosa, es uno de los muchos retos para este siglo, que sólo con gobiernos, empresas, sindicatos y ciudadanos honestos, trabajadores y comprometidos con México, podremos generar riqueza para beneficio de todos.

- El elaborar Leyes y Reglamentos, que no se cumplan a cabalidad, genera desconfianza hacia los órganos del Estado que los crean, aplican y vigilan.
- Por mi experiencia laboral en la administración pública, considero que es necesario que los trabajadores al servicio del Estado, conozcan claramente las funciones que desempeñan, la misión, visión y programas de trabajo de cada área de las dependencias o entidades del Gobierno Federal, Estatal y Municipal, debiendo evitar los movimientos del personal, ocasionados por los cambios sexenales, que repercuten en el seguimiento y cumplimiento de metas de programas en beneficio de los gobernados.
- Este trabajo se realizó para presentar el problema de vivienda, que es un derecho consagrado en nuestra Constitución Política, que, como muchos otros derechos plasmados en nuestra Constitución, parecen letra muerta para una gran parte la población mexicana.

BIBLIOGRAFIA

Almansa Pastor, José Manuel. Derecho de la Seguridad Social. 3ª Edición. España. Ed. Tecnos, S.A. 1981.

Bazdresch, Luis. Garantías Constitucionales 4ª Edición. México. Ed. Trillas. 1990.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Las Garantías Individuales 38ª Edición. México. Ed. Porrúa. 2005.

Burgoa Orihuela, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, Séptima edición, México, Ed. Porrúa, 2003.

Castro, Juventino V, Garantías y Amparo, 13ª Edición. Ed. Porrúa, México, 2004.

Colegio de México. Historia General de México, Tomo 1 México. 1991.

De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 12ª Edición Tomo II, México, Ed. Porrúa. 2002.

De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 20ª Edición Tomo I, México, Ed. Porrúa. 2005.

De Pina, Rafael, De Pina Vara, Rafael. Diccionario de Derecho. 32ª Edición. México, Ed. Porrúa. 2003.

Margadant S. Guillermo F. Derecho Romano. El Derecho Romano Privado Romano. 8ª Edición. Ed. Esfinge S. A. 1978.

Montiel y Duarte, Isidro. Estudio sobre Garantías Individuales. Sexta edición facsimilar. México. Ed. Porrúa. 1998.

Ramirez Reynoso, Braulio "La vivienda Obrera y La Empresa en México", Revista "Vivienda", Vol. 7 Nums. 5 y 6, septiembre-diciembre. México. Ed. Infonavit. 1982
Pág. 506.

Stolarski Rosenthal, Noemí. Compiladora. Alternativas para la población de menores ingresos. Primera Edición Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM. 2005.

Stolarski Rosenthal, Noemí. Compiladora. Debates sobre las políticas de Vivienda: las experiencias de los organismos estatales. Primera Edición Coordinación de Humanidades, Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad, UNAM. 2004.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Reformas y adiciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación.

Exposición de Motivos Artículo 4º Constitucional.

Artículo 4º Constitucional. Debates.

Tesis de Jurisprudencia.

Ley de Planeación

Ley General de Desarrollo Social

Ley General de Asentamientos Humanos

Ley General del Equilibrio Ecológico y la protección al ambiente

Ley Federal del Trabajo

Ley Federal de Vivienda.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Ley del Seguro Social

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

Ley de Vivienda

Código Civil para el Distrito Federal.

PAGINAS DE INTERNET

www.conafovi.gob.mx

www.issste.gob.mx

www.infonavit.gob.mx

www.fovissste.gob.mx

www.imss.gob.mx

www.shf.gob.mx

www.fonapo.mx

www.diputados.gob.mx/leyes

www.portalSCJN.

www.fovi.gob.mx

www.presidencia.gob.mx