

# La Vivienda como Derecho Constitucional

C O L E C C I Ó N

FRANCISCO J. SANTAMARÍA

*Pensamientos y Estudios Jurídicos*

**Candita Victoria Gil Jiménez**  
*Rectora*

# La Vivienda como Derecho Constitucional

José Alberto Del Rivero Del Rivero  
Miguel Alberto Romero Pérez

Prólogo  
Miguel Carbonell



Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

Primera edición, 2010

D. R. © Universidad Juárez Autónoma de Tabasco  
Av. Universidad s/n, Zona de la Cultura  
Colonia Magisterial, C.P. 86040  
Villahermosa, Centro, Tabasco

Fotografía de portada: Instituto Juárez. Archivo histórico del  
Instituto Juárez/UJAT.

Queda prohibida la reproducción parcial o total del contenido de la presente obra sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito del titular, en términos de la Ley Federal de derechos de Autor.

ISBN: 978-607-7557-78-4

Hecho en México.

# Índice

<b>Agradecimientos</b>	XI
<b>Prólogo</b>	XIII
<b>Introducción</b>	XVII
<b>Capítulo 1. Marco Teórico, Conceptual y Epistémico</b>	1
1.1 Marco Teórico	1
1.2 Garantía Constitucional	5
1.3 Derechos Sociales	7
1.4 Vivienda: Planteamiento sobre el Enunciado Constitucional	9
1.5 Marco Epistémico	12
<b>Capítulo 2. Antecedentes del Derecho a la Vivienda en la Legislación Mexicana</b>	17
2.1 Origen e Historia	17
2.2 Situación Actual	21
<b>Capítulo 3. La Constitución y los Tratados Internacionales</b>	29
3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	29
3.2 Tratados Internacionales	31
3.2.1 Carta de la Organización de Estados Americanos	31
3.2.2 Convención Americana sobre Derechos Humanos	32
3.2.3 Declaración Universal de los Derechos Humanos	34
3.2.4 Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales	35

3.2.5	Recomendación No. 4 y 7 del Comité de Derechos, Económicos y Sociales de las Naciones Unidas	36
3.2.6	Recomendaciones Adoptadas el 12 de Diciembre de 1991 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas	37
3.2.7	Ley sobre la Celebración de Tratados	41
<b>Capítulo 4. Marco Jurídico Nacional</b>		45
4.1	Ley Federal del Trabajo	45
4.2	Leyes, Decretos, Reglamentos, Acuerdos, Circulares y Resoluciones Federales Relativas a la Vivienda	48
4.2.1	Leyes	48
4.2.2	Decretos	49
4.2.3	Reglamentos	52
4.2.4	Acuerdos	53
4.2.5	Circulares y Resoluciones	54
4.3	Normatividad del Estado de Tabasco Relativas a la Vivienda	54
4.4	Derecho Comparado Interno y Externo	55
4.4.1	Referencias Internas	55
4.4.2	Referencias Externas	57
4.5	Opinión de Doctrinarios Académicos	59
<b>Capítulo 5. La Adquisición de la Vivienda como un Derecho de Igualdad Constitucional</b>		65
5.1	Filosofía sobre el Derecho a la Vivienda	65
5.2	Análisis del Artículo Cuarto, Párrafo Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos	67
5.3	Políticas Estatales para Cumplir con el Derecho a la Adquisición de una Vivienda Digna y Decorosa	70
5.4	La Vivienda como Patrimonio de Familia	72
5.5	La Igualdad Constitucional	76
5.6	El Derecho a la Vivienda como Derecho Constitucional	80

<b>Conclusiones</b>	83
<b>Propuesta</b>	87
<b>Disposiciones Internacionales</b>	93
<b>Iniciativa de Ley de Vivienda del Estado de Tabasco</b>	95
<b>Glosario</b>	133
<b>Bibliografía</b>	139
<b>Legislación y Tratados</b>	143
<b>Textos jurídicos</b>	145
<b>Páginas de Internet</b>	147
<b>Índice Onomástico</b>	149





Con nuestro agradecimiento eterno a nuestra  
Universidad Juárez Autónoma de Tabasco

José Alberto Del Rivero Del Rivero  
Miguel Alberto Romero Pérez



# Agradecimientos

Es fundamental que una buena ley garantice a las personas sus derechos para adquirir una vivienda y ésta que sea considerada por la ley fundamental como un patrimonio de la familia, sin distinguir o discriminar a nadie ya sea por carencia o suficiencia económica, éste es el objetivo del estudio.

Para los que nos dedicamos a la investigación comprenderán lo que significa que esta obra esté apostillada por el distinguido maestro Miguel Carbonell nuestro agradecimiento y reconocimiento por el prólogo a este estudio, investigador del Sistema Nacional de Investigadores, siendo uno de los científicos mas jóvenes que tiene nivel III en México, autor de 34 libros IJ-UNAM y coordinador o compilador de otras 42 obras; sin contar este prólogo. Muchas Gracias Dr. Carbonell.

En esta tarea contamos con el Lic. Gustavo Jasso Gutiérrez, Secretario de Planeación del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco; Lic. Fernando Palacios Hernández, indiscutible historiador; M. D. Lilia Hortensia Maldonado García, brillante académica; Dra. Gloria Castillo Osorio por su dedicación y perseverancia para la publicación de esta obra; a nuestra Directora Enma Estela Hernández Domínguez que nos tiene muy arropados en esta Casa de Estudios, gracias; Candita Victoria Gil Jiménez, increíble rectora por lograr lo inlogable en reconocimientos para nuestra Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.

José Alberto Del Rivero Del Rivero  
Miguel Alberto Romero Pérez



# Prólogo

Miguel Carbonell

IIJ-UNAM

El derecho a la vivienda ha sido uno de los menos estudiados por parte de la teoría constitucional. Si comparamos los análisis que existen sobre la libertad de expresión, sobre la no discriminación o sobre el medio ambiente, con los que se dedican al derecho a la vivienda, nos daremos cuenta de inmediato de la poca atención que ha merecido éste derecho.

Por eso es que debemos celebrar el análisis cuidadoso que hacen los distinguidos juristas José Alberto del Rivero y Miguel A. Romero. El mérito de la obra reside no solamente en la correcta y oportuna elección del tema, sino también en el enfoque que le dan a su narrativa.

Destaco dos cuestiones, que el lector podrá identificar de inmediato: la apuesta por realizar un análisis desde las herramientas del neoconstitucionalismo por un lado; y el propósito constructivo y creativo de la obra, que se concreta en propuestas legislativas muy concretas para el estado de Tabasco. Hay que celebrar ambas tendencias analíticas y opciones metodológicas, pues reflejan no solamente un acucioso estudio de las más modernas tendencias constitucionales, sino también un importante compromiso cívico con la realidad de su estado.

Cabe destacar la enorme complejidad que implica no solamente comprender el alcance de los derechos sociales (dentro de los cuales se incluye el derecho a la vivienda), sino también –y esto es todavía más importante- las dificultades enormes de su puesta en práctica. Es decir, hay dos dimensiones que el estudio de los derechos debe poner de manifiesto: la puramente conceptual y la estrictamente práctica. En la primera se trataría de comprender qué son los derechos sociales y qué alcance normativo tiene cada uno de ellos; en la segunda se trataría más bien de pensar sobre la forma en que podemos hacerlos realidad para miles de personas que hoy no cuentan con una garantía efectiva para tales derechos.

No sobra recordar que cualquier análisis sobre los derechos sociales debe tomar en cuenta o partir de la base de que, para poder ser realizados en la práctica, tales derechos requieren de un cierto modelo de organización estatal, de una serie de precondiciones de carácter psicológico y de una base axiológica que permita reconocer el deber moral de hacernos cargo de las necesidades de los demás. Ninguna de las

tres cuestiones mencionadas se encontraba presente en el primer constitucionalismo, en parte debido a que no lo permitían sus antecedentes históricos más inmediatos. El surgimiento y consolidación de los derechos sociales, con todos los problemas y limitaciones que se quiera, es un aspecto propio de los ordenamientos jurídicos desarrollados, aquellos que han acogido –al menos como ideal– al paradigma del neoconstitucionalismo.<sup>1</sup>

Los presupuestos necesarios para dotar de eficacia práctica a los derechos sociales y a las normas constitucionales que los contienen se pueden agrupar conceptualmente en la noción de “Estado social”, dado que su nacimiento, desarrollo y expansión es una condición esencial para la existencia de los propios derechos sociales.

Aunque cronológicamente las primeras disposiciones constitucionales en materia de derechos sociales se encuentran en las Constituciones de Querétaro en 1917 y de Weimar en 1919, no es sino hasta la Ley Fundamental de Bonn, de 1949, cuando la fórmula del “Estado social de derecho” adquiere reconocimiento constitucional.

En las primeras fórmulas de consagración de derechos sociales (así por ejemplo, en el caso de la Constitución mexicana), más que el reconocimiento constitucional de una nueva forma de Estado, lo que se hacía era dar cobertura en el texto de la Carta Magna a los derechos de grupos sociales tradicionalmente marginados; así por ejemplo, trabajadores y campesinos, que eran grupos que habían alimentado los movimientos revolucionarios de las primeras décadas del siglo XX y que constituían la base social indispensable para la legitimación de los poderes públicos.

En cambio, en los textos de la segunda posguerra, dictados después de 1945, lo que se observa es la consagración constitucional de todo un entramado jurídico, un verdadero cambio de paradigma constitucional. Es entonces cuando podemos decir que el Estado social se consolida y, a partir de ese momento, comienza un importante proceso de expansión, tanto desde el punto de vista de sus contenidos como desde una perspectiva geográfica al incrementarse el número de países que intentan adaptarse a sus principios.

No se trata solamente de que la Constituciones contengan solemnes manifestaciones de principio (“La República Federal de Alemania es un Estado federal democrático y social”, dispuso el conocido artículo 20.1. de la Ley Fundamental de Bonn; “España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”, señala el artículo 1.1. de la Constitución española de 1978), sino que a ellas se les acompaña un conjunto de preceptos para

<sup>1</sup> Carbonell, Miguel (editor), *Neoconstitucionalismo(s)*, 4ª edición, Madrid, Trotta, 2009; id., *Teoría del neoconstitucionalismo. Ensayos escogidos*, Madrid, Trotta, 2007; Id. (junto con Leonardo García Jaramillo), *El canon neoconstitucional*, Bogotá. Universidad Externado de Colombia. 2010

hacer posible la intervención del Estado en la sociedad y para asignar a los poderes públicos las responsabilidades concretas que se derivan de la idea general según la cual deben tutelar la “procura existencial”.

Uno de esos principios, convertidos en derechos, es precisamente el objeto de estudio de la obra de los maestros Del Rivero y Romero Pérez: el derecho a la vivienda.

En México el párrafo quinto del artículo 4 constitucional prevé el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Para alcanzar tal objetivo, la Constitución ordena al legislador establecer los instrumentos y apoyos necesarios.

En términos generales, el derecho a la vivienda pretende dar satisfacción a la necesidad que tienen todas las personas de contar con un lugar digno para vivir. Tener una vivienda es desde los tiempos antiguos una condición necesaria para la supervivencia y para poder llevar una vida segura, autónoma e independiente<sup>2</sup>. No solamente se trata de un derecho que persiga que cada persona pueda tener un lugar “para estar” o para dormir, sino que el derecho a la vivienda es una condición esencial para que puedan realizarse otros derechos, de modo que cuando no se cuenta con una vivienda los demás derechos pueden sufrir una grave amenaza; como lo explica Gerardo Pisarello<sup>3</sup>,

La pretensión de una vivienda adecuada, en realidad, encierra un derecho compuesto, cuya vulneración acarrea la de otros derechos e intereses fundamentales. Su violación hace peligrar el derecho al trabajo, que se torna difícil de buscar, asegurar y mantener. Amenaza el derecho a la integridad física y mental, que se encuentran en permanente jaque cuando se vive bajo la presión de un alquiler que no se puede pagar. Dificulta el derecho a la educación, a la salud y al libre desarrollo de la personalidad, impracticables en cobijos abarrotados, carentes de las condiciones mínimas de habitabilidad. Menoscaba el derecho a elegir residencia, a la privacidad y a la vida familiar, y condiciona incluso los derechos de participación política.

La falta de vivienda es un problema serio para muchas personas en nuestro tiempo. Hay aproximadamente unos cien millones de personas que no tienen, en absoluto, ningún tipo de vivienda en donde habitar: son los llamados “sin techo”, de los cuales unos treinta millones son niños de la calle, que asumen como vivienda “formas miserables de cobijo: tugurios, viejos autobuses, aceras, andenes de estación, calles y terraplenes de carreteras, sótanos, escaleras, tejados, cajas de ascensores, jaulas, láminas de plástico, cajas de cartón o refugios de aluminio y lata”<sup>4</sup>. Además hay que considerar que cerca de mil millones de personas no tiene satisfecho su derecho a una vivienda digna, porque viven en lugares inseguros, precarios, sujetos a desalojos o como refugiados.

<sup>2</sup> Pisarello, Gerardo, *Vivienda para todos: un derecho en (de)construcción. El derecho a una vivienda digna y adecuada como derecho exigible*, cit., p. 25

<sup>3</sup> *Idem*.

<sup>4</sup> *Idem*, p. 31

Pese a la importancia del problema de la vivienda, desde el campo de lo jurídico han sido muy precarias las reflexiones que se han hecho, como ya se apuntaba al principio. En buena medida, el tema ha sido abordado por los especialistas en derecho administrativo, que lo enfocan desde la óptica del derecho urbanístico y hacen referencia a los planes de uso de suelo, a la distribución de competencias entre los niveles de gobierno y al régimen administrativo y contractual de la industria de la construcción. Son todavía muy escasos los trabajos que traten el derecho a la vivienda como derecho fundamental. Tiene razón Pisarello cuando apunta que desde el punto de vista jurídico, “el tono dominante de las reflexiones sobre el derecho a la vivienda como derecho humano ha sido a menudo el de la resignación... el derecho a la vivienda aparece con frecuencia desplazado al evanescente mundo de las aspiraciones éticas, con escasa relevancia jurídica”<sup>5</sup>.

Por esas razones, y por otras muchas que se podrían aportar, es que nos sentimos muy complacidos por el hecho de que los autores del presente libro hayan elegido un tema tan importante desde el punto de vista práctico, como retador desde el punto de vista intelectual. El que además hayan escrito su texto desde el estado de Tabasco, con todas las dificultades objetivas que eso supone, resalta todavía más los méritos de la obra. Enhorabuena por su esfuerzo.

Coyoacán, Ciudad de México.  
Febrero de 2010

---

<sup>5</sup> *Idem*, p. 19



# Introducción

El interés por el derecho a la vivienda se presenta a raíz de los graves problemas que enfrentan los mexicanos para adquirir una vivienda, así como de los embargos hipotecarios agudizados a partir de 1995 que dejaron y siguen dejando a millones de mexicanos sin hogar debido a los créditos usureros, que, basados en la ley reglamentaria dejaron y dejan sin opción de defensa al propietario de la vivienda. La capitalización de todo tipo de intereses por instituciones bancarias y crediticias, la eliminación de la tasa fija y el pago sobre saldos insolutos, la espiral inflacionaria, la devaluación y el tope económico de la cantidad que se establece como patrimonio de familia, incidieron para que muchas personas perdieran su vivienda por lo anterior se hace evidente la necesidad de modificar los mecanismos jurídicos y crediticios.

Al empezar a analizar el fondo del problema, se observó que los embargos ejecutados a la vivienda afectaban en su mayoría a la clase media; esto, porque históricamente las políticas de gobierno fueron creadas para favorecer a determinado grupos sociales (sindicatos, gremios, campesinos...) dejando de lado los apoyos y beneficios a dicha clase. Como era posible que en un país en el que todos somos iguales ante la ley, siguiera persistiendo la discriminación de un sector, estrato o núcleo.

El problema que venía aparejado a la adquisición, y en su caso a la pérdida de la vivienda, tenía que ver no sólo con el momento de coyuntura, sino también con cuestiones estructurales no previstas por la ley, correlativas a la igualdad y la justicia. Razón por la cual se estableció el objetivo de la investigación, basado en el derecho a la vivienda.

## **1.- Objetivo de la investigación**

Es objetivo de la investigación, analizar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su artículo cuarto, párrafo V, relativo al texto “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”, con el propósito de conocer la parte

disfuncional del enunciado, precisar y actualizar los vocablos, así como proponer alternativas que permitan garantizar ese derecho dentro de los principios de igualdad constitucional.

## **2.- Planteamiento del Problema**

El planteamiento del trabajo de investigación surge a partir del análisis del precepto constitucional que establece el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La primera pregunta que surge ¿Es la vivienda un derecho fundamental? ¿Reúne el enunciado la premisa de igualdad constitucional? ¿Cumple el Estado con esa disposición constitucional? en caso de no cumplirse ¿Cuáles serían los mecanismos jurídicos para obligar al Estado a ofrecerla o proporcionarla? y, si existe una tendencia del Estado a solucionar el problema de la vivienda ¿Está aplicando las políticas adecuadas para garantizar a las familias mexicanas ese derecho? Y, todavía más ¿Está el Estado en condiciones económicas de cumplir ese mandato?

El estado de derecho se fortalece cuando la norma se cumple, es decir; si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se vulnera por la ambigüedad y falta de actualización del texto o por las diferencias con la ley reglamentaria, la credibilidad de los ciudadanos en las instituciones y en la ley, decrece y, la consolidación del estado de derecho se rezaga. Ante las imprecisiones de la ley, resulta imperativa una revisión a la Constitución por grupos colegiados de profesionales del ramo comprometidos con la visión de un México mejor, para realizar las modificaciones o reformas pertinentes con el objeto de que en el futuro sea una realidad la consolidación del estado de derecho.

El problema de la vivienda es grave, en el 2006 se atendió a la población mexicana con 666,000 unidades,<sup>1</sup> y según datos de la Comisión de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la Organización de las Naciones Unidas, el déficit de vivienda absoluto al año 2002 era de 756,000 unidades, además de que para los años 2010-2030 se requieren de 800,000 más<sup>2</sup> para satisfacer la demanda de los mexicanos, por otro lado el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 nos dice que la demanda habitacional tiene su origen en el comportamiento demográfico de la población. Las tendencias demográficas en un horizonte de 25 años (2005-2030) apuntan a que se integrará un promedio de 650 mil hogares nuevos por año. Con este ritmo, la demanda de vivienda alcanzará un cifra cercana a los 3.9 millones durante los seis años de la presente administración que, sumados a las 2.1 millones de familias que hoy requieren de habitación independiente, representa la necesidad de impulsar la oferta de 6 millones de viviendas. Asimismo, en secciones anteriores de este capítulo se han documentado los rezagos existentes en términos de desarrollo de infraestructura.

### **3.- Delimitación del Problema**

El trabajo de investigación, se circunscribe al análisis y síntesis de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo cuarto, párrafo quinto, relativo a que “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”, asimismo, a las políticas y leyes crediticias puestas al servicio de las instituciones bancarias que afectaron con embargos hipotecarios el patrimonio de familia de millones de mexicanos.

### **4.- Hipótesis de trabajo**

Si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece como garantía que toda familia tiene derecho a disfrutar una vivienda digna y decorosa, el Estado estará obligado a proporcionarla, y buscará estrategias económicas que le permitan cumplir con la sociedad mexicana.

### **5.- Marco Metodológico**

El contenido de la proposición es por su propia naturaleza de carácter jurídico, sociológico e histórico; por lo mismo, se privilegian diversos métodos de investigación, entre los cuales destacan: el comparativo, el analítico, la abstracción, la inducción, la deducción y la síntesis, así como las diferentes técnicas desarrolladas a través de la investigación documental, el derecho comparado y la estadística.

### **6.- Estructura de la Investigación**

Cinco capítulos integran el contenido de la investigación. En el capítulo primero se describe el marco teórico conceptual y epistémico que fundamenta el objeto de estudio, el planteamiento del enunciado sobre la vivienda, la dicotomía del concepto y su cualidad de garantía constitucional.

En el capítulo segundo se hace referencia a los antecedentes del derecho a la vivienda en la legislación mexicana, su referencia en el constituyente de 1916-1917, la estructura centralista y colectiva que se demuestran en su evolución histórica, las políticas económicas y sociales aplicadas por el Estado y las fuentes históricas provenientes del ámbito internacional.

En el capítulo tercero y cuarto se establece el marco jurídico que sustenta el objetivo de la investigación, desde la Constitución Política de los Estados Unidos

Mexicanos y las referencias de las Constituciones de otros países, hasta los tratados, acuerdos y pactos internacionales que privilegian el derecho a la vivienda como un derecho fundamental de las personas.

En el capítulo quinto se hace un análisis del artículo en comento, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dentro del derecho de igualdad que enuncia la propia Constitución y lo disfuncional que se aprecia en la ley reglamentaria; asimismo, se ponderan las políticas económicas y, sobre todo las bancarias, que van a contrapelo del derecho a adquirir y proteger la vivienda.

Al final, destacan las conclusiones más relevantes, y que tienen que ver con una propuesta para modificar el texto constitucional relativo al derecho a la vivienda, de tal manera que este derecho sea una realidad para todas las personas<sup>3</sup> en México en un contexto de igualdad y de justicia.

---

<sup>1</sup> Tercer informe de gobierno, 2003, anexo estadísticas de vivienda, [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx).

<sup>2</sup> Kothari, Miloon, Los derechos económicos, sociales y culturales, relatoría sobre su visita a México referente a una vivienda adecuada como parte de un derecho a un nivel adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación, México 2003, p. 31

<sup>3</sup> Carta de la Organización de los Estados Americanos, fecha de adopción 30 de abril de 1948. Lugar de adopción: Bogotá, Colombia. Vinculación de México: 23 de noviembre de 1948, ratificación. Publicación en el Diario Oficial de la Federación 12 de noviembre de 1948. Entrada en vigor 13 de diciembre de 1951, general; 13 de diciembre de 1951, México. Publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial jueves 13 de enero de 1949, fe de erratas 13 de enero de 1949, última modificación Diario Oficial 17 de mayo de 1994

# Capítulo Primero

## Marco Teórico, Conceptual y Epistémico

En este capítulo se analizará específicamente el marco teórico conceptual sobre el derecho a la vivienda enunciada en la Constitución, así como los elementos que la justifican como un derecho social. Igualmente se expondrá su fundamento epistémico y el argumento que la legitima como necesidad básica.

Es una constante de los países en donde se advierte la supremacía del Estado de Derecho, que la ley se rezague con relación al desarrollo de la humanidad y el avance de la ciencia y la tecnología. Ante esa realidad, el desafío y la tarea del legislador es aportar sus conocimientos y producir las iniciativas de ley para aparejar la norma con los nuevos fenómenos sociales, políticos, económicos y tecnológicos de cada nación, región, cultura, continente e incluso del mundo. En este caso, el rezago puede generar vacíos o dar margen a interpretaciones ambiguas o erróneas de la norma.

Pero también se presenta el caso en que el enunciado Constitucional requiera modificarse y actualizarse para precisar el sentido de la ley y, definir adecuadamente el objeto y el sujeto de derecho.

Diversos son los teóricos y las escuelas en materia jurídica que proponen revisiones, modificaciones y/o reformas a la norma Constitucional y en general al Estado de Derecho. Para el objetivo que persigue esta investigación, interesan los planteamientos y las aportaciones de los teóricos constitucionalistas, desde los llamados neoconstitucionalistas y neopositivistas hasta la diversidad de propuestas que, en última instancia, se orientan a construir el Estado de Derecho Constitucional.

### 1.1 Marco Teórico

Pareciera ser una consideración persistente de los teóricos del Constitucionalismo en México, la premisa que sugiere la dilación de la ley respecto del progreso de la humanidad y el desarrollo de la tecnología; entre otros, por la existencia de fenómenos interestatales (la formación de la comunidad europea, el espectro de la homologación constitucional, los asuntos sociales y económicos...), la subsunción de lo jurídico a lo político (deterioro de la racionalidad legislativa), la representación

de las minorías y etnias (la determinación territorial y los procesos autonómicos), la geométrica productividad de la tecnología: informática y genética (generando rezagos y ambiguas interpretaciones de la ley), la alternancia del poder (que conlleva generacionalmente nuevas propuestas sobre las formas de administrar el poder), el Derecho social (su atomización, preponderancia o equidad), la comunicación social (que ni los propios medios de comunicación se atreven a proponer), el ámbito de competencia legal entre los poderes de la Federación y, la llamada globalización mundial (que no sólo es económica y que presupone también acuerdos sociales sobre Derechos Humanos y Políticos).

La crisis de la ley es tema recurrente en la mayoría de los autores Constitucionalistas. Luis Prieto Sanchís en su ensayo “Neoconstitucionalismo y Ponderación judicial”, expresa que:

...la Ley ha dejado de ser la única, suprema y racional fuente del Derecho que pretendió ser en otra época, y tal vez éste sea el síntoma más visible de la crisis de la teoría del Derecho Positivista, forjada en torno a los dogmas de la estatalidad y de la legalidad del Derecho. Seguramente la exigencia de renovación es más profunda, de manera que el Constitucionalismo está impulsando una nueva teoría del Derecho, cuyos rasgos más sobresalientes cabría resumir en los siguientes cinco epígrafes: más principios que reglas; más ponderación que subsunción; omnipresencia de la Constitución en todas las áreas jurídicas y en todos los conflictos mínimamente relevantes, en lugar de espacios exentos a favor de la opción legislativa o reglamentaria; omnipotencia judicial en lugar de autonomía del legislador ordinario; y, por último, coexistencia de una constelación plural de valores, a veces tendencialmente contradictorios, en lugar de homogeneidad ideológica en torno a un puñado de principios coherentes entre sí y en torno, sobre todo, a las sucesivas opciones legislativas.<sup>1</sup>

No se trata de establecer propuestas exacerbadas que finalmente conlleven a la “dictadura” de la norma Constitucional, el referente es una excelente premisa para entrar al estudio del caso que nos ocupa: El artículo cuarto, párrafo quinto de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos. En la estructura de la ley se advierte siempre la supremacía de la norma Constitucional. Al respecto, Prieto Sanchís, precisa:

...la mayor parte de los artículos del Código civil protegen bien la autonomía de la voluntad, bien el sacrosanto Derecho de propiedad, y ambos encuentran sin duda respaldo Constitucional. Pero frente a ellos militan siempre otras consideraciones también Constitucionales, como las que la Constitución española llama “función social” de la propiedad, la exigencia de protección del medio ambiente, de promoción del bienestar general, el derecho a la vivienda o a la educación, y otros muchos principios o derechos

que eventualmente pueden requerir una limitación de la propiedad o de la autonomía de la voluntad. Es lo que se ha llamado a veces el efecto “impregnación” o “irradiación” del texto Constitucional; de alguna manera, todo deviene Derecho constitucional y en esa misma medida la ley deja de ser el referente supremo para la solución de los casos.

Durante muchos años, la teoría del Derecho en el país, generada desde la concepción positivista ha sido la constructora de la estructura y del edificio constitucional. Por siempre el positivismo persistió en hallar un vínculo entre el Derecho real y su dimensión ideal; es decir, cohesionar el ser del Derecho con el deber ser. El principal problema que enfrentaron los positivistas, es que la construcción del concepto de Derecho aspira a reflejar propiedades verificables en todos los sistemas jurídicos y, por lo tanto, sólo las propiedades formales serían relevantes para una construcción positivista del Derecho. El positivismo era sobre todo una ideología, una teoría apegada a lo normativo, mientras que los nuevos teóricos del constitucionalismo, refuerzan su fundamento a partir de una nueva teoría de las fuentes alejada del legalismo, una nueva teoría de la norma que parece privilegiar el problema de los principios, y la revisión teórica de la interpretación, de tal manera que no sea totalmente mecanicista o necesariamente discrecional.<sup>2</sup>

No se trata de soslayar la enorme contribución de los positivistas, sobre todo, al conjurar los riesgos del iusnaturalismo teológico frente al que se alzó singularmente; e incluso, a pesar que su función histórica se vio debilitada, nuevamente el positivismo ha trascendido su propio debate entre el ser del Derecho y el iusnaturalismo que lo había confundido con su deber ser.

Por otra parte, habría que reconsiderar la perspectiva neoconstitucionalista, en cuanto a prescindir de la acción coercitiva para fortalecer el Derecho del Estado Constitucional, ya que esa corriente apegada al derecho y a la moral crítica (plagada de valores) tendría como fundamental tarea la de desarrollar el bien común, con lo cual el derecho propendería hacia un sentido de justicia ya abordado por el iuspositivismo.

Lo que si es evidente, es que en el caso mexicano, muchas veces la ley impregnada por la concepción idealista, ha perdido actualidad y relatividad y, ante esta realidad se hace necesaria ahondar en la revisión del sistema jurídico para ir armando en forma congruente, la consolidación del Estado de Derecho Constitucional. Una nueva o reformada Constitución ponderada y enriquecida con las ideas de los estudiosos de la teoría general y de los principios del derecho, así como las aportaciones de constitucionalistas, neoconstitucionalistas y neopositivistas, haría tersa esa tarea. No es el caso pensar en una dictadura constitucional orientada a exacerbar la restricción política del poder ejecutivo o, a desplazar al poder legislativo para fortalecer el poder judicial y viceversa, se trata de romper con el ejercicio arbitrario del poder, de disminuir las antinomias jurídicas, de acabar con las incongruencias de las leyes

respecto de la Constitución y terminar entre otras contradicciones, con lo que refiere Luis Prieto Sanchís:

Se desprende que el Neoconstitucionalismo requiere una nueva teoría de las fuentes alejada del legalismo, una nueva teoría de la norma que dé entrada al problema de los principios, y una forzada teoría de la interpretación, ni puramente mecanicista ni puramente discrecional, donde los riesgos que comporta la interpretación constitucional puedan ser conjurados por un esquema plausible de argumentación jurídica.<sup>3</sup>

Más específicamente, el constitucionalista Javier Jiménez Martínez, resume y precisa el ocaso del Estado de Derecho en México, por su condición de ser utilizado como instrumento al servicio del poder o para llegar a él.

... que “vivimos en un país de leyes”, ni duda cabe, solo que, en su mayoría, esas leyes, no son más que rellenos, montañas desérticas, leyes que pocos la entienden y casi nadie las obedece; por tanto, vivimos formalmente en un país de leyes y, materialmente en un Estado que se aproxima a la anarquía, donde todo mundo hace lo que se le da la gana.

Que “vivimos en un Estado de Derecho”, es cierto, pero desde el punto de vista meramente formal, porque así se establece en esa montaña de leyes, pero que en los hechos pocas veces se materializa, y, lo que es más grave, se materializa con mayor frecuencia cuando se trata de derrotar o perseguir a enemigos políticos o personas incómodas.

... el Estado de Derecho no se refiere únicamente a la autoridad, sino que comprende también a los miembros de la sociedad; además, un Estado es de derecho no sólo porque cuenta con un conjunto normativo, sino que ese conjunto normativo se observa, se cumple efectivamente, tanto para los gobernantes como para los gobernados.

[Formalmente]..., México es un Estado Constitucional de Derecho, puesto que existe un sistema de pesos y contrapesos, un sistema de control de la constitucionalidad y de la legalidad, tales como los recursos, la acción de amparo, las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales, cuyo objetivo es revisar los actos de autoridad –control del derecho sobre el derecho– para revocarlos, modificarlos, suspenderlos o dejar sin efecto un acto de autoridad.<sup>4</sup>

Si el enunciado constitucional es impreciso y, en la práctica, la interpretación de la ley se hace apegada a un criterio discrecional del juez en perjuicio de la mayoría de la población, el ejercicio del derecho es doblemente cuestionado: por su condición ambigua y por los intereses creados.

La agenda del constitucionalismo, también requiere revisar las grandes cuestiones nacionales, al igual que en su momento hiciera Luis Cabrera, uno de los



teóricos más importantes del constitucionalismo en 1917. Hoy, la premisa sugiere una lectura pormenorizada de la Ley Suprema, porque en la propia actualidad:

Un nuevo esquema de correlación de las fuerzas políticas con representación parlamentaria, los avances producidos en materia de cultura política, el surgimiento de un imparable pluralismo –de signo no solamente político, sino también social y cultural–, los retos inmediatos del país en un sin fin de materias, el papel emergente del Congreso de la Unión, los análisis y propuestas de cambio generados desde la academia y desde los partidos políticos nacionales, el papel cada vez más central de los derechos, la incorporación de México en diversos mecanismos jurisdiccionales de carácter internacional (Corte Penal Internacional, Corte Interamericana de Derechos Humanos, entre otros) son todos factores que ponen de manifiesto la necesidad de emprender una relectura detenida y profunda del texto constitucional.<sup>5</sup>

Partiendo de esta amalgama de ideas, planteamientos teóricos y referencias de constitucionalistas, se analizará el artículo cuarto, párrafo quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para proponer modificaciones cuyo objetivo es la actualización de ese enunciado en el texto constitucional, así como precisar el objeto y sujeto de derecho, y considerar el sentido de igualdad que debe irradiar el derecho a tener una vivienda adecuada. Es pues imperativo desarrollar el análisis de la norma para considerarla en su calidad de derecho constitucional y observarla en su acción para saber si se cumple como tal. Respecto a esto el Dr. Carbonell nos comenta “que las normas constitucionales son, ante todo y sobre todo, normas jurídicas aplicables y vinculantes, y no simples programas de acción políticas o catálogos de recomendaciones a los poderes públicos, en México los jueces todavía no aplican las normas programáticas o normas de principio”.<sup>6</sup>

## 1.2 Garantía Constitucional

Para todos es conocido que la Constitución mexicana fue la primera Constitución social; en ella, el Artículo primero señala que en los Estados Unidos Mexicanos todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuáles no podrán restringirse, ni suspenderse, sino en los casos y con las condiciones que ella misma establece.<sup>7</sup> El principio de la igualdad ante la ley ha sido reconocido por todas las legislaciones y, en el presente, es un axioma jurídico que pocos se atreven a discutir. Los textos constitucionales, declaran con énfasis que todos los ciudadanos son iguales ante la ley; sin embargo; aún cuando los fueros, por lo menos en lo que hace a la letra y espíritu de nuestra ley suprema, han desaparecido, bien pudiera ser que la Corte contravenga el mandato de nuestra Constitución.

Es evidente que el Artículo 1º de la Carta Magna expresa un derecho subjetivo público de igualdad, consistente en el goce, para todo individuo, de las garantías que la misma otorga.

Las garantías individuales son las normas de que se vale el Estado para proteger los derechos subjetivos públicos. A menudo se confunden los términos derechos subjetivos públicos y garantía individual. Nuestra Constitución cae en dicha confusión cuando en sus primeros veintiocho artículos habla de garantías individuales y no de derechos subjetivos públicos. En realidad se trata de términos distintos.

Los derechos subjetivos públicos son las facultades reconocidas al individuo por la ley; las garantías individuales son las normas de que se vale el Estado para proteger dichos derechos.<sup>8</sup>

El establecer ese derecho en la Constitución conlleva la lógica de la seguridad jurídica. Sobre la Constitución Norteamericana, algunos estudiosos del ramo, señalan que esos derechos subjetivos públicos son libertades y que como tal no debería expresarse en dicha Constitución; sin embargo, para seguridad jurídica del pueblo se concretaron en el texto del documento, porque más que derechos del pueblo, es una carta de prohibiciones al Estado.

En la historia, se ha demostrado en forma fehaciente que el único Estado duradero es aquel en que todos los individuos son iguales ante la Ley.

En esa sociedad de iguales, la ley protege a las personas, como es el caso de lo que establece el artículo cuarto, párrafo quinto de la Constitución, en donde se menciona que “toda familia tiene derecho a disfrutar<sup>9</sup> de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”.<sup>10</sup>

Para el propósito de esta investigación, la Constitución es el marco en el cual se conjuga la voluntad común de un pueblo; pero sobre todo, sirve para garantizar los derechos de todos, su función, además de reunir homogeneidad cultural, identidad colectiva y cohesión social, garantiza antes que todo y a través del Derecho, la división de poderes y la convivencia pacífica entre sujetos e intereses diversos y virtualmente en conflicto; su legitimidad radica en la igualdad de todos en las libertades fundamentales y en los derechos sociales. La declaración mexicana de los derechos humanos esta constituida en dos partes: la de las garantías individuales y la de las garantías sociales. En el congreso constituyente se hablo indistintamente de derechos del hombre y de garantías individuales la doctrina académica a concluido mientras que los derechos del hombre son ideas generales y abstractas, las garantías son individualizadas y concretas.<sup>11</sup>

Comenta el maestro Rojas Caballero en su obra las garantías individuales en México que:

En un estricto sentido técnico-jurídico se entiende por garantías constitucional el conjunto de instrumentos procesales, establecidos por la norma fundamental, con objeto de establecer el orden constitucional cuando el mismo sea trasgredido por un órgano de autoridad política. La constitución mexicana, contempla como “Garantías Constitucionales” en esta acepción procesal, al juicio de amparo (art. 103y 107), las controversias constitucionales (art.105, fr.), las acciones de inconstitucionalidad (105, fr. II), e incluso el juicio político y la responsabilidad oficial (arts. 108 y 111 a 113).<sup>12</sup>

### 1.3 Derechos Sociales

En las garantías individuales, el Estado se **abstiene** de cualquier ingerencia que atente en contra de los derechos del gobernado; por el contrario, en el derecho social el Estado se caracteriza por su capacidad de **hacer**. Para Carl Schmitt nos comenta, que la garantía social no puede darse si no existe la división de poderes, no están fijados sus límites y no esta asegurada la responsabilidad de los funcionarios públicos.<sup>13</sup> Luego entonces podemos concluir que los derechos sociales son derechos de igualdad.

En México las denominadas garantías individuales (derechos subjetivos públicos) o del gobernado, son protegidas o resguardadas por el juicio de amparo. Para el caso de los Derechos Sociales, citando a Luigi Ferrajoli en su libro “Derecho y Razón”, el constitucionalista Miguel Carbonell refiere en la presentación del libro “Derechos Sociales y Derechos de las Minorías”, que: “Todavía no se ha desarrollado una estructura garantista que permita vigilar y, en su caso, corregir las violaciones de los derechos sociales, capaz de operar de forma análoga a como lo hace la que existe para los derechos de libertad.”<sup>14</sup>

Lo anterior no quiere decir que deje de existir dicotomía, como es el caso del artículo 3º Constitucional, en donde un derecho subjetivo público, también derecho a una educación gratuita, obligatoria y laica..., es un derecho social y una obligación del Estado, caracterizado por la facultad de ejecutar. El derecho a la vivienda, reafirma aún más su connotación social por ser correlativa a una necesidad básica, lo que la Constitución le da a la ley como instrumento para crear y operar, es una facultad que debe ser delegada al Estado, incluyendo su sentido de obligatoriedad.

Sobre los criterios para definir los derechos sociales, Juan Antonio Cruz Parcero en su ensayo “Los Derechos Sociales como Técnica de Protección Jurídica”, compilado por Miguel Carbonell en el libro “Derechos Sociales y Derecho de las Minorías”, señala que:

Son tan variados como heterogéneos: dependiendo del criterio que se utilice o el elemento que quiera resaltarse obtendremos diversos listados de estos derechos. Para algunos autores, los derechos sociales son los

derechos de los trabajadores o de la clase obrera; para otros son los llamados derechos económicos, sociales y culturales. Algunos derechos considerados sociales, como el de huelga o la libertad sindical, presentan una configuración semejante a los derechos de libertad en el sentido en que su satisfacción se obtiene por una abstención más que por una intervención del Estado. Sin embargo, sumándonos a las opiniones de algunos juristas que se han dedicado al tema, es preferible identificar los derechos sociales con los derechos prestacionales, esto es, con aquellos derechos que, en lugar de satisfacerse mediante una abstención del sujeto obligado (el Estado principalmente), requieren por su parte una acción positiva que se traduce normalmente en la prestación de algún bien o servicio; es decir, que, cuando hablamos de ellos, hacemos referencia a bienes o servicios económicamente evaluables, subsidios por desempleo, enfermedad o vejez, sanidad, educación, vivienda, etcétera. Para ser más exactos, derechos del individuo (o de grupos) frente al Estado a algo que-si el individuo poseyera medios financieros suficientes y si encontrase en el mercado una oferta suficiente podría obtenerlo también de particulares.<sup>15</sup>

Una estructura constitucional que permita vigilar y, en su caso, corregir las violaciones de los derechos individuales y sociales, pudiera considerar una figura jurídica similar a la de un fiscal del pueblo, como es el caso de los Estados Unidos y de Brasil, en donde existen las “Acciones de grupo o acciones colectivas, que es el derecho de un miembro de un grupo de personas a demandar para todos sin el previo consentimiento de cada uno”.<sup>16</sup> Jacobo Hornberger fundador y presidente de “El futuro de la libertad”... reflexiona sobre esta cuestión, y precisa: “la pregunta correcta no es ¿cuales derechos da la constitución al pueblo estadounidense?” sino, “¿cuáles poderes permite la Constitución al Estado?” Hornberger establece que las primeras diez enmiendas a la Constitución bien podrían llamarse “La carta de prohibiciones” que la “Carta de Derechos”.<sup>17</sup> Estas enmiendas (restricciones) se orientaron hacia el Estado, ya que a pesar de su calidad de garante de las libertades (Hornberger refiere que los derechos del individuo no provienen de la Constitución),<sup>18</sup> la tendencia del Estado es por lo general al dominio y al control.

Otra figura jurídica referente a la garantía constitucional en contra de las violaciones a los derechos sociales e individuales, se remite a:

La institución de los Éforos, prevista en el proyecto constitucionalista de 1799 Napolitano, en la cual se consideraba a los Éforos<sup>19</sup> como los guardianes de la Constitución, ya que tenían como principales funciones las de obligar a los otros poderes a observar la Constitución, la de anular los actos de un poder realizado más allá de su competencia, y la de proponer al poder legislativo la abrogación de leyes inconstitucionales.<sup>20</sup>

Entre el 15 de diciembre de 1835 y el 30 de diciembre de 1836, en la segunda de las siete leyes que conformaron el texto constitucional del México de ese entonces y que se constituían por 23 artículos, se creó “el Supremo Poder Conservador, con residencia en la capital de la República, sin día, hora o lugar preciso para sus sesiones, depositado en cinco individuos de los que se renovaba uno cada dos años” [algunas de] sus atribuciones era:

- 1.- Declarar la nulidad de una ley o decreto dentro de los dos meses posteriores a su sanción cuando fueran contrarios al texto expreso de la Constitución.
- 2.- Declarar a solicitud del Poder Legislativo o la Suprema Corte de Justicia y dentro de los cuatro meses siguientes a su notificación, la nulidad de los actos del Ejecutivo cuando estos fueran contrarios a la Constitución o a las leyes.
- 3.- Declarar en el mismo término la nulidad de los actos de la Suprema Corte de Justicia, a solicitud de alguno de los otros dos poderes y sólo en el caso de usurpación de poderes.<sup>21</sup>

El abreviar en las referencias anteriores, lleva como propósito ponderar el porque desaparecieron esas instituciones legales, porque otras continúan vigentes (el fiscal del pueblo en Estados Unidos de Norteamérica) y porque en algunos países se comienza a considerar esa figura jurídica, como en el caso del Brasil. No se trata de crear una Institución que esté por encima de la propia Constitución, o de privilegiar una especie de dictadura constitucional, sin darle margen de maniobra al legislador o de subsumirlo en el poder judicial y viceversa o; de restringir exacerbadamente la facultad del ejecutivo. Únicamente se trata de proporcionar a los individuos los elementos legales de defensa cuando se violen sus derechos individuales, económicos o sociales. Como sucede en el derecho a la vivienda, cuando por disposiciones legales contemplados en los códigos civiles de los Estados de la Republica Mexicana se tramitan juicio de desahucio que se encuentran en franca violación al artículo cuarto, párrafo quinto de la Constitución, y que terminan por quebrantar los acuerdos, pactos y tratados internacionales que México ha firmado para proteger el derecho del individuo a la vivienda, por lo que en tal situación es necesario la creación de mejores leyes que postulen en su esencia el derecho a la adquisición y protección de la vivienda como patrimonio familiar. Plantear objetivamente el problema es una condición inherente a la solución de un derecho básico.

#### **1.4 Vivienda: Planteamiento sobre el Enunciado Constitucional**

La actual Ley de vivienda publicada en 1984 y reformada en 1985 se considera obsoleta, puesto que se basa en el interés colectivo y favorece la administración

centralizada; así mismo, los términos conceptuales y el contenido del Artículo cuarto requieren una revisión y modificación para precisar el objetivo que se persigue, definir el instrumento de ejecución y enunciar correctamente el precepto.

En la Constitución mexicana vigente, en el artículo 4º párrafo quinto, se postula que “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”.<sup>22</sup>

Tomando como referencia el derecho comparado, se evidencia una generalidad de las constituciones de otros países con respecto a la Constitución mexicana, en relación al sujeto de derecho en el disfrute a la vivienda.

Como ejemplos:

#### **La Constitución Colombiana**

Establece en su artículo 51 que “**Todos los colombianos** tienen derecho a una vivienda digna. El Estado fijará las condiciones necesarias para hacer efectivo este derecho y promoverá planes de vivienda de interés social, sistemas adecuados de financiación a largo plazo y formas asociativas de ejecución de estos programas.

#### **La Constitución de Costa Rica**

Contiene una regulación igual de escueta que la mexicana; su artículo 65 establece: “El Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el **patrimonio familiar** del trabajador.”

#### **La Constitución Paraguaya**

Dispone, en su artículo 100: **todos los habitantes** de la República tienen derecho a una vivienda digna. El Estado establecerá las condiciones para hacer efectivo este derecho, y promoverá planes de vivienda de interés social, especialmente las destinadas a familias de escasos recursos, mediante sistemas de financiamiento adecuados.

#### **La Constitución de Uruguay**

También contiene el derecho a la vivienda: “**todo habitante** de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin” (artículo 45).<sup>23</sup>

En las referencias anteriores se observa una similitud con relación a que la vivienda se les otorga a las personas o habitantes y no a la “familia” como en México.

No es el caso fomentar la disolución familiar, como tradición histórica y sociológica que tanto peso moral tiene en México, más bien, reconocer la dinámica evolutiva de la sociedad.

Parecería que la familia está destinada a desaparecer en el futuro; los estudiosos de los procesos familiares, sin embargo, no lo creen así, sino que más bien anuncian una modificación profunda de las estructuras familiares que se dará a través de la introducción de familias extendidas, de familias alternativas, de arreglos para los que se han divorciado, vuelto a casar, vuelto a divorciar y así por el estilo; ya abundan las familias que implican la convivencia estable sin matrimonio (con o sin hijos), las familias monoparentales, las familias integradas por personas del mismo sexo, familias que viven en varios hogares e incluso en varias ciudades, etcétera. Con toda probabilidad la familia tradicional (hombre y mujer casados, viviendo en la misma casa con sus descendientes inmediatos) acabará perdiendo el monopolio de las formas de organización social.<sup>24</sup>

Para el caso de una sentencia de desalojo, la acción recae en la **persona** que acredita la propiedad, o bien la posesión; es decir, para efectos de ley, el destinatario como primer referente es la persona y no la familia. Los fallos jurídicos se dictan a los titulares de hipotecas (individuos, personas morales, pero en ningún caso a la familia); además, el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que “todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución”, con ello, el referente de la propia Constitución recae en el individuo.

Sobre el concepto disfrute del enunciado del artículo 4º, este sugiere el disfrute de la vivienda aún cuando no sea propiedad del que la vive; es decir, no se requiere adquirir una casa para poder disfrutarla, para todos es claro que, la motivación y el objetivo fundamental radica en la adquisición, por el sentido de seguridad, realización y pertenencia que conlleva el propio concepto.

En el mismo texto Constitucional, se hace referencia “al Derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa”. En la actualidad, estos últimos dos conceptos retienen una gran carga de moralidad e infieren más que un mandato, un referente de deseos. Atendiendo a dicha reflexión, se sugiere cambiar el texto vivienda digna y decorosa por el de vivienda adecuada, Hoy, el concepto de vivienda adecuada se amplía y se va enriqueciendo por las aportaciones de los organismos internacionales y sobre todo, por la revisión pormenorizada del texto constitucional que están haciendo los investigadores de las diferentes escuelas del ramo.

Un ejemplo de vivienda adecuada reuniría las siguientes características citadas por el constitucionalista Miguel Carbonell en el libro “La Constitución en Serio”.

En la Estrategia Mundial de la Vivienda preparada por la ONU, la “vivienda adecuada” se define “un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable.”<sup>25</sup>

Con relación a la seguridad que significa proteger la vivienda como patrimonio de familia, se sugiere que el legislador enuncie en la Constitución el término y revise con mayor precisión en la ley, el objetivo, la condición y el momento en que la vivienda pasa a constituirse en patrimonio familiar, así como las características que se le confieren. En el texto “la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; comentada y concordada”, Miguel Carbonell señala:

Desde una perspectiva más general, la evaluación del grado de satisfacción que existe del derecho a la vivienda puede realizarse tomando en cuenta la posibilidad real de convertirse en dueño de la vivienda que tienen las personas y las políticas públicas que tienen las administraciones con respecto a la vivienda. **Además, del derecho a la vivienda se desprende también un derecho a no ser desposeído arbitrariamente de ella (Craven, 1995, p.334), de modo que algunos derechos de rango inferior tendrán que ceder o acomodarse a este derecho fundamental.**

La Constitución despliega sus efectos normativos, por lo que hace al derecho a la vivienda, en dos diferentes sentidos. En primer termino, supone un mandato al legislador para que desarrolle la legislación necesaria para hacer realidad ese derecho; en segundo lugar, **supone un mandato para el Poder Ejecutivo en el sentido de implementar políticas públicas de fomento a la vivienda, de otorgamiento de créditos, de regulación de uso de suelo habitacional a costos accesibles, etc.** Las disposiciones constitucionales, además, vinculan a todas las autoridades, no solamente a las federales, de modo que lo dicho aplica también para los poderes legislativos y ejecutivos locales, así como dentro de su esfera de competencia también a los municipios.<sup>26</sup>

En el enunciado constitucional sobre el artículo cuarto, párrafo quinto, se establece que la **ley** instrumentará los apoyos necesarios para hacer realidad el Derecho a una Vivienda. Es importante que en donde aparece el término ley, aparezca el concepto **Estado**, porque es el responsable directo de implementar las políticas publicas sociales y económicas para apoyar los programas de vivienda que deberían beneficiar a todos los mexicanos, lógicamente en una sociedad de iguales. Para reafirmar la importancia del problema de la vivienda, se hará referencia a su raíz etimológica, ya que en sí misma se advierte lo relevante del vocablo.

### **1.5 Marco Epistémico**

Vivienda proviene del “latín vivienda, de vivere, vivir” Casa, vestido y sustento constituyen las necesidades básicas de todo ser humano. La vivienda enraizada en el término vivir se dimensiona integralmente con los demás derechos básicos y



con otros que no por ser derivados dejan de ser igualmente importantes. Vivienda implica entre otras acepciones, el lugar que da cobijo, el espacio que da sentido a la pertenencia, el punto de referencia, el factor de unidad familiar, la morada de arriba y en último sentido un objetivo a alcanzar. Desde esta perspectiva, la vivienda marca desde su origen epistémico su propia raíz y característica que le consagró un espacio en las diversas constituciones. Claro que elevarla a derecho social ha sido una conquista de reclamos políticos en el tiempo por diferentes luchadores sociales. En la historia del pueblo mexicano, el derecho a la vivienda no tan sólo es algo que se percibe de origen, es también una demanda que debe ser acatada por el estado para acceder a la justicia social. Es innegable el espíritu que animó al constituyente del 1916-1917, y que dio origen a la primera Constitución social. Esa esencia debe preservarse, pero también es ineluctable que en la nación mexicana el concepto de justicia social debe ir aparejado con el de igualdad ante la ley.

La propuesta que anima este trabajo de investigación tiene que ver con la igualdad de la ley que también debe prevalecer en el artículo 4, párrafo quinto del texto constitucional. Es imperativo que el derecho a la vivienda se haga una realidad para todos los mexicanos, en caso contrario seguirá violándose la ley porque sólo beneficiará a una clase social específica y no a todos los ciudadanos.

Un ejemplo de lo anterior, se puede observar en el artículo segundo, apartado B, fracción cuarta de la Constitución, en donde se establece

que, es obligación de las autoridades federales, locales y municipales: Mejorar las condiciones de las comunidades indígenas y de sus espacios para la convivencia y recreación, mediante acciones que faciliten el acceso al financiamiento público y privado para la compra y mejoramiento de vivienda, así como ampliar la cobertura de los servicios básicos.<sup>27</sup>

Es importante darle congruencia al precepto para que todos los mexicanos sean sujetos de derecho de tener una vivienda adecuada, y no restringirlo a una parte de la sociedad, para corroborar lo anterior de la investigación:

El artículo 123 constitucional, inciso A, fracción XXX, dirige el sentido de la ley al beneficio de los trabajadores (nunca a la clase media), al señalar que “serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados...”

Sobre la precisión de los términos es también necesaria una modificación al texto constitucional, en la parte en donde se establece “disfrutar de una vivienda digna y decorosa” por el de **Adquirir una vivienda adecuada**; igualmente, se propone que la facultad que se da a la **ley** para establecer “los instrumentos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” se transfiera al **Estado**, quién realmente es el responsable de

implementar y ejecutar las políticas públicas (económicas y sociales) sobre el ramo de la vivienda.

Un recorrido histórico para conocer como ha venido evolucionando la demanda de la vivienda, porque en él se apreciara el sujeto que ha sido beneficiado con ese derecho, las instituciones creadas, las políticas públicas implementadas, la planeación y el problema que hoy enfrenta el estado sobre ese derecho.

## Notas

<sup>1</sup> Carbonell, Miguel. *Neoconstitucionalismo*. Trotta, S.A. México, 2003, pp. 131-132

<sup>2</sup> Ídem.

<sup>3</sup> Op. cit. Carbonell, Miguel. *Neoconstitucionalismo...* p. 158

<sup>4</sup> Jiménez Martínez, Javier. *Ensayos Constitucionales*. Propia. México. 2005. pp. 44-47

<sup>5</sup> Op. cit. Carbonell, Miguel. *Neoconstitucionalismo*. p. XV.

<sup>6</sup> Conferencia del Dr. Miguel Carbonell. *Tema contenido de la reforma constitucional: alcances y límites instituto de investigaciones jurídicas*. UNAM. 16 de julio de 2005

<sup>7</sup> UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, Comentada y Concordada. Porrúa. México. 2002. p. 1

<sup>8</sup> Abdo Francis, Jorge. *Los Derechos Humanos en la Era de la Globalización Neoliberal*. UJAT. México. 2003. pp. 50,51

<sup>9</sup> DISFRUTAR: Percibir o gozar las utilidades de una cosa. Diccionario Léxico Hispánico, Enciclopedia Ilustrada en Lengua Española. W.M. Jackson, inc. México. 1978. t. I, p. 509

<sup>10</sup> Op. cit. Carbonell, Miguel. *Neoconstitucionalismo*. p. 66

<sup>11</sup> *Enciclopedia jurídica del instituto de investigaciones jurídicas de la UNAM*. T IV, Pág. 195

<sup>12</sup> Rojas Caballero Ariel Alberto. *Las Garantías Individuales en México, su interpretación por el poder judicial de la federación*. Segunda edición corregida y actualizada. Porrúa México 2003, Pág. 47

<sup>13</sup> Schmitt, Carl. *Teoría de la constitución*. Versión española de Francisco Ayala. Primera reimpresión en Alianza Universidad Textos. 1992. p. 139

<sup>14</sup> Carbonell, Miguel. *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*. Porrúa-UNAM. México. 2001. p. 1

<sup>15</sup> I bidem. pp. 92-93

<sup>16</sup> Ferrer Mac-gregor, Eduardo. *Derecho Procesal Constitucional*. Porrúa. México. 2003. t. III, p. 2539

<sup>17</sup> <http://www.fff.org/sp0499c.asp>

<sup>18</sup> Al referirse a la Declaración de Independencia norteamericana, Hornberger hace hincapié en la idea que el hombre ha recibido ciertos derechos fundamentales e inherentes, anteriores al Estado. En otras palabras (refiere), “los derechos del hombre no provienen del rey ni de ningún otro funcionario estatal. Los derechos, como por ejemplo los de vida, libertad, propiedad y la búsqueda de la felicidad, existen aparte e independientemente del Estado, y no gracias al Estado”.

<sup>19</sup> ÈFORO: nombre de cada uno de los cinco magistrados elegidos anualmente por el pueblo de Esparta para contrapesar las atribuciones del Senado y el poder de los reyes. Su origen, desde luego muy remoto, se sitúa en distintos tiempos según Herodoto, Platón y Aristóteles; si bien parece segura su actuación desde el 757 a. de J.C. sus facultades se extendían a la investigación de todos los actos públicos y privados, a fin de mantener en toda su pureza las tradiciones y en la mayor disciplina las conductas. Prestaban juramento de fidelidad al rey, pero solamente de no excederse éste de su potestad. El monarca se levantaba en presencia de los éforos, que permanecían sentados ante él. Velaban por la castidad de las reinas. Daban audiencias a los embajadores de otros países. Opinaban sobre la guerra y la

paz. Intervenían en los juicios civiles y en los penales. Tanto poder se neutralizaba en mucho por tenerse que tomar los acuerdos por unanimidad. La institución se localiza, todavía, luego de parcial eclipse, por haberse estimado sus poderes tiránicos, a comienzos del siglo III de la actual cronología de creciente.

<sup>20</sup> Op. cit. Carbonell, Miguel. *Neoconstitucionalismo*. p. 80.

<sup>21</sup> Barney Cruz, Oscar. *Historia del Derecho en México*. Oxford. México. 2003. p. 533.

<sup>22</sup> UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*. Porrúa/UNAM. México. 2002. p. 102.

<sup>23</sup> Carbonell, Miguel. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*. Porrúa-UNAM. México. 2004. t. I, p. 108

<sup>24</sup> Beck-Gernsheim, Elisabeth, *Reinventing the Family. In Search of New Lifestyles*, Cambridge, Poliy Press, 2002, p.4-8 Citado por Carbonell, Miguel en *Los Derechos Fundamentales en México*. UNAM, PORRUA-CNDH. p. 230

<sup>25</sup> V. el folleto informativo número 21, El derecho humano a una vivienda adecuada, preparado por el alto comisionado de las Naciones Unidas para los derechos humanos, consultable en Internet: [www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

<sup>26</sup> UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada y concordada*. Porrúa/UNAM. México. 2002. p. 107

<sup>27</sup> *Ibidem*. pp. 107-108

# Capítulo Segundo

## Antecedentes del derecho a la Vivienda en la Legislación Mexicana

A grandes rasgos, se puede decir que el crecimiento de las ciudades tiene su desarrollo en el tránsito hacia la era moderna. Fue después de la revolución industrial que la vivienda cobró un temprano sentido social colectivo y una fuerte vinculación en los procesos urbanos y demográficos.

La preocupación por la vivienda para las familias mexicanas tiene un antecedente en algunos documentos programáticos del Partido Liberal Mexicano de 1906, que postulaba cubrir la necesidad de las familias asalariadas de contar con una vivienda satisfactoria. Este hecho señala, además del antecedente histórico los primeros pasos quedan el origen social de una consideración de esta naturaleza y la proyección de la misma. En los anales de la Constitución de 1917 se recuerdan las posturas del Constituyente José Natividad Macías, respecto de la obligación social para generar las condiciones que permitieran dotar de habitación digna a las clases trabajadoras.

Cabe señalar que para entonces, ninguna legislación en el mundo (aún las más avanzadas) se pronunciaba al respecto. La vivienda representa una condición social que indica directamente en el nivel y calidad de vida de la sociedad. La vivienda es una necesidad familiar básica, de cuya satisfacción dependen la alimentación, la salud y la educación. Es por ello, un parámetro del desarrollo cultural de una comunidad. El Derecho a la Vivienda encuentra también su antecedente en la obligación del patrón de facilitar la adquisición o permitir el uso de viviendas decorosas para los obreros. El arranque inicial a nivel comunitario se manifestó en la Conferencia de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) de 1921, aunque se circunscribe a los trabajadores agrícolas. Cuarenta años más tarde la recomendación 115 emitida en Ginebra tiene directrices de mayores alcances.

### 2.1 Origen e Historia

En materia de política habitacional obrera, los orígenes a nivel nacional, se aprecian en el punto 26 del Programa del Partido Liberal Mexicano (manifiesto de primero de

julio de 1906) en la que se postulaba cubrir la necesidad de las familias asalariadas de contar con una vivienda satisfactoria; y la Ley sobre Casas de Obreros y Empleados Públicos que expidió el gobernador Enrique C. Creel el primero de noviembre de 1906, en la ciudad de Chihuahua y en las cabeceras de los distritos de la propia entidad; en donde se establecía la obligación de los patrones de brindar alojamiento higiénicos a los trabajadores.

La redacción original de la fracción XII del artículo 123 de la Constitución prescribía que en las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas, cuando los patrones ocuparan un número de asalariados mayor de cien, tendrían la obligación de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas, no pudiendo cobrar en calidad de renta cantidades que excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. La Fracción XXX consideraba la utilidad social de la formación de cooperativas destinadas a la construcción de casas cómodas e higiénicas para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El contenido de la fracción XII permaneció inaplicable hasta el inicio de la década de los setenta. Durante 53 años el Estado empleó tres modalidades en materia de vivienda: el sistema de promoción estatal directa (aunque escasa) de vivienda y los asentamientos conocidos como colonias proletarias; la vivienda que deberían facilitar los dueños de capital seguía en el olvido, sin el impulso ni la voluntad política de un Estado que debería tenerla en primer plano dentro de su función social.

La Constitución de 1917 estableció la obligación de los patrones de facilitar vivienda a sus empleados y obreros. Estos contenidos, sin embargo, evidencian más bien la posesión avanzada de algunas fracciones del incipiente proletariado, antes que una demanda generalizada en la sociedad, entonces predominantemente rural.<sup>1</sup>

Sin embargo, en 1922 la opinión pública nacional se conmovió ante la agitación suscitada en el puerto de Veracruz por el movimiento inquilinario agrupado en el Sindicato Revolucionario de Inquilinos.

No fue sino hasta 1925, con el gobierno federal de Plutarco Elías Calles, y Estatal, de Tomas Garrido Canabal que realmente el Estado pensó en la posibilidad de dotar a cada familia mexicana de un espacio físico para crecer, y lo materializó creando la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro, con un organismo interno para el rubro de vivienda popular, conocido en la actualidad como Fondo de la Vivienda de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), y que permaneció como tal hasta 1946, fecha en que pasó a ser el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. hoy funge como Instituto de Seguridad Social para los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE).<sup>2</sup>

Desde esa época, y durante cuatro décadas, la vivienda disponible para los estratos sociales más amplios, era fundamentalmente de alquiler. Aunque no se dispone de una estadística detallada, se sabe que por lo menos hasta 1960, dos terceras partes del parque habitacional estaban compuestos por viviendas en renta.

En ese mismo periodo, caracterizado por el predominio de una oferta de vivienda de renta, se produjo otra decisión gubernamental que tendría efectos muy largos: el congelamiento de rentas decretado por el presidente Manuel Ávila Camacho para algunos espacios de la ciudad de México, medida inspirada en las condiciones extraordinarias y de emergencia derivadas de la intervención de México en la Segunda Guerra Mundial.

Fue entonces cuando ocurrió el gran salto en la composición, distribución y dinámica de la población del país. Después de siglos, en apenas cuatro décadas cambió la fisonomía de México. La primera industrialización y el proceso de sustitución de importaciones, el desarrollo estabilizador y el robustecimiento del Estado fueron, en síntesis, las causas de las tres tendencias más significativas del desarrollo nacional hasta 1970: urbanización acelerada, centralismo y explosión demográfica. La población pasó de 19.7 millones de habitantes en 1940, a 26 en 1950, 35 en 1960 y 49 en 1970, a tasas de crecimiento cercanas al 3% hasta 1960, y de 3.23% en la década siguiente. La población urbana creció, respecto de la total, del 35% en 1940 al 42% en 1950 y al 58.7% en 1970, llegando a constituir la mayoría. Este volumen de habitantes se asentó en las tres grandes zonas metropolitanas, que representaban casi el 22% de la población nacional en 1970. Las consecuencias fueron mayor hacinamiento, escasa cobertura de servicios, acumulación del déficit habitacional y proliferación de asentamientos irregulares en los centros urbanos, particularmente en las ciudades de México, Guadalajara y Monterrey. Entre 1960 y 1970 se observó un significativo deterioro en el índice de habitantes por vivienda (hacinamiento): 2.86, superior a 2.5, internacionalmente aceptado como deseable. En 1960 casi el 70% de las viviendas carecía de agua entubada y drenaje, y poco más del 80% no contaba con energía eléctrica.

Aunque de 1950 a 1970 hubo un intenso proceso gubernamental de creación de instituciones y programas en materia habitacional, la capacidad para ofrecer vivienda distó mucho de las necesidades, pues el incremento demográfico elevó el déficit total a casi 4 millones de viviendas, de las cuales 2.4 correspondían a viviendas nueva y 1.6 a unidades por mejorar, rehabilitar o ampliar en 1954 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda.<sup>3</sup>

La Ley Federal del Trabajo de 1970 recogió por fin, en forma muy limitada, el derecho habitacional de los trabajadores mexicanos; pues este se encontraba condicionado, ya que para que los trabajadores pudieran disfrutar de este derecho el patrón tendría que tener una plantilla de más de cien trabajadores.

En 1972, el Ejecutivo federal optó por reformar el artículo 123 en su fracción XII, en donde se obligaba al patrón que contaba con más de cien empleados a otorgarles una vivienda; por esta reforma quedó instituido un Fondo Nacional de Vivienda para Trabajadores, sustituyendo así la

mencionada obligación patronal. Por esta época, junto con la política habitacional se introdujeron las connotaciones “beneficio Social” y “casa higiénica” en interés social para trabajadores. Realmente lo que pretendía de manera populista, la política habitacional del gobierno monopartidista, era recuperar el apoyo de las masas, perdido gracias a la incipiente toma de conciencias de la sociedad civil, manifestada en las huelgas de médicos y maestros y el movimiento estudiantil de 1968.<sup>4</sup>

Fue en esta época en el cual surgieron gradualmente los organismos que se traducen en tres fondos de ahorro y financiamiento: a) el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) que atiende a la población económicamente activa en el campo de las actividades productivas en general; b) el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) que promueve la construcción de viviendas para los trabajadores al servicio de los poderes federales y de las instituciones que por disposición legal o por convenio deban inscribir a su trabajadores en dicho fondo, y c) el Fondo de la Vivienda Militar (Fivimi). El primero con personalidad jurídica propia y los dos restantes organismos desconcentrados del ISSSTE y del ISSFAM (Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas), respectivamente (publicadas en el Diario Oficial de la Federación en fechas 24 de abril de 1972, 10 de noviembre de 1972 y 8 de diciembre de 1972)<sup>5</sup>. El déficit nacional estimado para 1980 equivalía a 4.7 millones de viviendas, en un inventario total de 12.1 millones, cifra que, muestra un aumento promedio anual del faltante de 1.6%, significativamente menor al 2.3% anual observado de 1960 a 1970.

Nota distintiva del periodo 1970-1980 fue el claro quebranto que empezó a sufrir el modelo de desarrollo, y la correspondiente alteración de las condiciones económicas prevalecientes. La acción de la sociedad para hacerse de una vivienda con recursos propios se vio mermada por la pérdida del poder adquisitivo, la insuficiencia de ahorro y la inflación, entre otras variables. Resultó entonces indispensable la intervención del Estado para regular o influir en los principales mercados del proceso habitacional. En este campo, el Estado se apoyó primero en el gasto público y en el subsidio: se extendió el esquema institucional y administrativo a un plano nacional mediante la intervención federal directa, la acción gubernamental local o la implantación de mecanismos crediticios habitacionales, lo cual significaba una visión menos centralizada de la materia y la incorporación del ámbito rural al tema de la vivienda, que había sido característicamente urbano. En 1971 nació el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular. En 1972 se constituyeron el Infonavit (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) y el Fovissste (Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado), fondos para la atención de los trabajadores y servidores públicos con recursos aportados



por los patrones con base en un porcentaje de los salarios, y se instituyó el Fondo para la Vivienda Militar (Fovimi), exclusivo para las fuerzas armadas. En 1981 se creó el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones populares (Fonhapo) para los sectores de más bajos ingresos y no asalariados. En una primera etapa, el Programa de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal Consiguió reacomodar en fraccionamientos populares a 90 mil personas procedentes de 170 ciudades perdidas, e implementó un sistema de estímulo a la autoconstrucción. Este programa incorporó con posterioridad algunos proyectos de regeneración de vivienda en el centro de la ciudad, y en 1984 se constituyó el Fividesu, un organismo especializado.<sup>6</sup>

En la década de los ochenta se modificó el artículo cuarto constitucional y se estableció en el párrafo quinto el enunciado tal y como lo conocemos hasta el momento actual.

## **2.2 Situación Actual**

En los años ochentas la acción institucional cobró forma organizada con la creación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, primero, y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, después. La reforma del artículo cuarto constitucional consagró el derecho de toda familia mexicana a disfrutar con una vivienda digna y decorosa.

La banca elevó su participación en el financiamiento público, al pasar del 3 al 6% el encaje legal obligatorio que se destina a este propósito. Los organismos financieros, deseosos de adecuar sus normas de operación a las nuevas condiciones económicas, establecieron reglas basadas en la evolución de los salarios mínimos, tanto en los montos a prestar como en las amortizaciones mensuales, en vez del tradicional esquema de tasas de interés altamente subsidiadas. Y después de 25 años, el país volvió a contratar créditos internacionales para vivienda, a efecto de fortalecer los programas destinados a los grupos de escasos recursos. Todas estas medidas elevaron la capacidad de generación de vivienda por parte del sector público, duplicándola a mediados de los sesentas y triplicándola 10 años después.

El párrafo relativo al derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa fue creada por decreto del 19 de enero de 1983, publicado en el Diario Oficial del 7 de febrero del mismo año.<sup>7</sup>

El 7 de febrero de 1984, se publica la Ley Federal de Vivienda, en los que se establecen los instrumentos y apoyos federales, entre los que se encuentran la programación y evaluación de las acciones gubernamentales en materia de vivienda; la elaboración, operación y conducción de normas en materia de tierra para la vivienda; los estímulos y fomento a la producción y distribución de materiales, tecnología y asistencia técnica; la normatividad

para acceso a créditos y asignación de viviendas; la promoción y fomento de cooperativas y organizaciones de gestión solidaria, las bases del Sistema Nacional de Vivienda para coordinación y concertación entre los tres niveles de gobierno con los sectores privados y social.<sup>8</sup>

En 1987 se hicieron 350 mil unidades, cuando las necesidades derivadas del crecimiento natural de la población se estimaban en 300 mil.<sup>9</sup>

Somos en la actualidad aproximadamente 105 millones de habitantes con una deuda externa de 159 mil millones de dólares.<sup>10</sup>

De lo anterior, se infiere que nos correspondería aportar aproximadamente por familia la cantidad de 7,571.42 dólares, sin contar las deudas personales, el FOBAPROA y la deuda pública interna. Parecería ser que el gran endeudamiento del Estado mexicano, restringiría el apoyo a los programas de vivienda a pesar de ser una de las necesidades básicas; no obstante, la venta de petróleo a Norteamérica que rebasó el precio de 40 dólares le permitió al presidente Vicente Fox, anunciar el 1 de junio del 2005, que los intereses de la deuda del 2006 serán cubiertos en el mismo año. Esta noticia que esperábamos con optimismos los mexicanos exenta de galimatías y cambios, los programas sociales recibirían los apoyos económicos derivados de la producción de hidrocarburos, el tiempo nos desilusionó una vez más.

Según el censo de vivienda y población realizado en 2000, México contaba con 21,5 millones de viviendas para 22,3 millones de familias. El déficit de vivienda absoluto al año 2000 era de 756.000 unidades. Además, las previsiones demográficas para los próximos 30 años indican que se necesitará una media de 732.000 nuevas viviendas por año durante los próximos diez años para satisfacer la creciente demanda de viviendas debido al crecimiento de la población. Se prevé que entre 2010 y 2030 la demanda de viviendas aumentará a 800.000 unidades por año. Las viviendas en arriendo a un precio asequible están muy poco desarrolladas en México, por lo que los sectores más pobres de la sociedad que no reúnen las condiciones para los programas estatales de financiación de la vivienda disponen de muy pocas opciones.<sup>11</sup>

Recientemente un estudio realizado por la Universidad de Harvard destaca que debido a los bajos ingresos y marginación, 50 por ciento de la vivienda es de autoconstrucción y dos terceras partes son irregulares. De los 24 millones de viviendas, menos del 13 por ciento tiene hipoteca y la mayor parte es vivienda propia, por lo que el restante 87 por ciento debería servir para avalar créditos para la mejora o compra de nueva vivienda; por lo menos un millón de casas serían suficientes para el crecimiento de las familias.<sup>12</sup>

A pesar de las políticas estatales para resolver el problema de la vivienda, la referencia anterior muestra un déficit considerable y la falta de viabilidad de los programas

estatales sobre todo con relación a la vivienda social. No obstante, los datos no son precisos con relación a la vivienda que demanda la clase media, además de que es sumamente preocupante que más de 3 millones de propietarios de viviendas las tengan hipotecadas.

No obstante de las cifras proporcionadas por el presidente Vicente Fox en el informe de la XI Sesión del Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), al respecto de “que cada día, se han financiado y construido más de mil 100 casas, y que el ritmo de edificación supera en 85 por ciento al del sexenio inmediato anterior”,<sup>13</sup> el rezago de vivienda se incrementa sustancialmente.

Otro dato preocupante registrado en la relatoría de la visita de Kothari, Miloon, a México,<sup>14</sup> son las previsiones hechas a nuestro país para los años 2010-2030, en donde se advierte que se requerirán 800,000 viviendas anuales para satisfacer las necesidades actuales que se han venido acumulando. Si se requieren 732,000 unidades cada año, si el gobierno registró la construcción de 530,000 viviendas en el año 2003, entonces el incremento del rezago será de 202,000 viviendas cada año, sin contar con el rezago histórico que se irá acumulando en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 nos dice que la demanda habitacional tiene su origen en el comportamiento demográfico de la población. Las tendencias demográficas en un horizonte de 25 años (2005-2030) apuntan a que se integrará un promedio de 650 mil hogares nuevos por año. Con este ritmo, la demanda de vivienda alcanzará un cifra cercana a los 3.9 millones durante los seis años de la presente administración que, sumados a las 2.1 millones de familias que hoy requieren de habitación independiente, representa la necesidad de impulsar la oferta de 6 millones de viviendas. Asimismo, en secciones anteriores de este capítulo se han documentado los rezagos existentes en términos de desarrollo de infraestructura.

Es pues importante, que las políticas de gobierno involucren activamente a los habitantes de México en el diseño de las políticas públicas a implementarse, incluyendo la autogestión, autoconstrucción de viviendas y cooperativismo.

Según datos estadísticos del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI),<sup>15</sup> la vivienda en México se encuentra desarrollándose de la siguiente forma:

<b>Indicadores sobre acciones del sector público en vivienda completa, 1990 a 2006</b>			
<b>Año</b>	<b>Número de acciones en vivienda completa</b>	<b>Porcentaje de acciones en vivienda completa / vivienda existente</b>	<b>Acciones en vivienda completa por cada mil hogares</b>
1990	191 539	1.2	11.7
1991	159 633	0.9	9.4
1992	290 225	1.7	16.3
1993	277 393	1.5	15.0
1994	284 986	1.5	14.9
1995	183 530	0.9	9.2
1996	166 896	0.8	8.2
1997	175 738	0.9	8.4
1998	188 132	0.9	8.8
1999	277 483	1.3	12.6
2000	331 880	1.5	14.8
2001	304 769	1.4	13.3
2002	373 986	1.7	16.0
2003	475 780	2.1	19.9
2004	496 052	2.1	20.3
2005	527 447	2.2	21.2
2006	666 000	2.7	26.3
Nota:	<p>Incluye créditos para el financiamiento de vivienda nueva, usada, en arrendamiento, con disponibilidad de terreno, mezcla de recursos y pago de pasivos.</p> <p>El número de viviendas y hogares se llevó al 31 de diciembre de cada año, para que coincidiera con las cifras de créditos ejercidos durante el periodo.</p> <p>Cierre preliminar.</p> <p>Cifras programadas.</p>		
Fuente:	<p><i>PR. Sexto informe de gobierno, 2005. Anexo. México, D.F., 2005</i></p> <p>SEDESOL. CONAFOVI. <i>Sistema de Estadísticas Históricas de Vivienda.</i>  <a href="http://estadistica.conafovi.gob.mx/historicos/index.php">http://estadistica.conafovi.gob.mx/historicos/index.php</a> (15 de diciembre de 2006)</p> <p><b>INEGI.</b> <i>Censos de Población y Vivienda, 1990 y 2000</i>  <b>INEGI.</b> <i>Conteos de Población y Vivienda, 1995 y 2005..</i></p>		

Viviendas particulares habitadas y promedio de ocupantes por entidad federativa, 2000 y 2005								
Entidad federativa	2000				2005			
	Viviendas particulares habitadas	Promedio de ocupantes			Viviendas particulares habitadas	Promedio de ocupantes		
Por vivienda		Por cuarto	Por dormitorio	Por vivienda		Por cuarto	Por dormitorio	
<b>Estados Unidos Mexicanos</b>	<b>21 858 085</b>	<b>4.4</b>	<b>1.6</b>	<b>2.2</b>	<b>24 006 357</b>	<b>4.2</b>	<b>1.1</b>	<b>2.1</b>
Aguascalientes	198 682	4.7	1.4	2.0	242 169	4.3	1.0	2.0
Baja California	601 694	4.1	1.3	2.0	682 136	3.8	1.0	1.9
Baja California Sur	104 808	4.0	1.5	2.0	129 284	3.7	1.1	2.0
Campeche	158 300	4.3	1.9	2.6	181 235	4.1	1.4	2.5
Coahuila de Zaragoza	542 615	4.2	1.3	2.0	615 408	4.0	1.0	1.9
Colima	133 324	4.0	1.6	2.1	143 648	3.8	1.1	2.0
Chiapas	801 330	4.9	2.4	3.0	889 420	4.7	1.6	2.8
Chihuahua	756 780	4.0	1.3	1.9	813 273	3.8	0.9	1.9
Distrito Federal	2 124 632	4.0	1.2	1.9	2 215 451	3.8	0.9	1.8
Durango	324 062	4.5	1.4	2.0	352 652	4.2	1.0	2.0
Guanajuato	921 501	5.0	1.7	2.3	1 034 957	4.7	1.2	2.1
Guerrero	654 017	4.7	2.4	2.9	689 108	4.4	1.6	2.7
Hidalgo	493 644	4.5	1.7	2.3	551 219	4.2	1.2	2.2
Jalisco	1 392 956	4.5	1.4	2.0	1 534 454	4.2	1.1	1.9
México	2 864 077	4.6	1.5	2.2	3 100 599	4.3	1.1	2.1
Michoacán de Ocampo	852 787	4.6	1.7	2.2	896 061	4.3	1.2	2.1
Morelos	364 972	4.2	1.6	2.2	386 419	4.0	1.1	2.0
Nayarit	218 904	4.2	1.6	2.1	240 225	3.9	1.1	2.0
Nuevo León	886 953	4.3	1.3	2.0	994 983	4.1	1.0	1.9
Oaxaca	737 937	4.6	2.2	2.8	791 113	4.4	1.4	2.5
Puebla	1 057 662	4.8	1.8	2.6	1 179 283	4.5	1.3	2.4
Querétaro Arteaga	295 750	4.7	1.6	2.2	349 540	4.4	1.1	2.0
Quintana Roo	211 566	4.1	1.9	2.5	249 375	4.0	1.4	2.4
San Luis Potosí	493 916	4.6	1.6	2.2	551 617	4.3	1.1	2.1
Sinaloa	574 795	4.4	1.5	2.2	622 422	4.0	1.1	2.1
Sonora	530 968	4.1	1.4	2.1	598 335	3.9	1.0	2.1
Tabasco	412 265	4.6	1.8	2.5	467 229	4.2	1.3	2.3
Tamaulipas	678 041	4.0	1.5	2.1	767 349	3.8	1.1	2.1
Tlaxcala	193 374	5.0	1.8	2.5	231 095	4.6	1.2	2.3
Veracruz de Ignacio de la Llave	1 605 772	4.3	1.7	2.4	1 757 567	4.0	1.2	2.2
Yucatán	372 086	4.4	1.7	2.5	426 292	4.2	1.3	2.4
Zacatecas	297 915	4.5v	1.5	2.1	322 439	4.2	1.1	2.0

Nota: Excluye los refugios, viviendas sin información de ocupantes y viviendas del personal del Servicio Exterior Mexicano. Para 2005, además excluye a las viviendas móviles y a los locales no construidos para habitación.

Sin contar la cocina exclusiva como un cuarto más de la vivienda.

Fuente: INEGI. *XII Censo General de Población y Vivienda 2000*.  
INEGI. *II Censo de Población y Vivienda 2005*.

De las estadísticas anteriores se aprecia que el gobierno se ha mantenido en un estándar, aunque se observa un aumento en el año 2006, pues se han construido 666,000 casas completas, un nivel muy alto comparado con las acciones de gobierno de 1990 en donde solamente se construyeron 191,922 casas, pero a pesar de ello estos esfuerzos resultan ser insuficientes para el creciente número de personas que luchan por obtener un crédito de vivienda, para lo cual es necesario que el gobierno continúe realizando políticas públicas encaminadas a la construcción de viviendas, así como disminuir los trámites burocráticos que no permiten a las personas hacerse de una casa.

Como se puede observar en la historia de la vivienda en nuestro país, las políticas públicas en esta materia, siempre se orientaron a resolver los problemas de déficit de vivienda de la clase obrera, de los empleados de gobierno, militares, gremios e incluso de los campesinos; marginando sustancialmente a la clase media y otros estratos sociales económicos, llamadas políticas sociales y por ende las hacen discriminatorias. El artículo cuarto, párrafo quinto, todavía guarda su sentido ortodoxo y centralizador, el propósito colectivo desbordó a la garantía individual, violando con ello los preceptos constitucionales que establecen la igualdad de todos los mexicanos con respecto del derecho a la vivienda.

Es evidente que la falta de políticas públicas para adquirir y proteger la vivienda ha sido relevante, esto ha motivado que muchos mexicanos estén en peligro de perder sus propiedades o que no cuenten con los mecanismos crediticios suficientes o apropiados para hacerse de una vivienda adecuada, ya que la constitución no conserva la igualdad que establece la misma sino que distingue a una determinada clase social y al hacerlo discrimina e interrumpe el precepto filosófico de la igualdad jurídica constitucional que estableció el Constituyente primario.

Uno de los propósitos del trabajo de investigación, es el sustento realizado a través del derecho comparado. Resulta pues oportuno hacer una revisión del texto de la Constitución y de las leyes complementarias, así como del marco jurídico nacional e internacional que atañe directa o indirectamente al problema de la vivienda y aporte importantes datos de referencia.

## Notas

- <sup>1</sup> Ramírez Fonseca, Francisco. *Manual de Derecho Constitucional*. Pac, S.A. de C.V. México. 1985. p. 45
- <sup>2</sup> Acosta León, Amelia. *Las políticas públicas de vivienda, (caso Tabasco)*. Innova. México, 2003. p. 28.
- <sup>3</sup> Rogelio Álvarez, José. *Enciclopedia de México*. Enciclopedias de México, S.A. de C.V. México. 1987. t. XIV, pp. 8087-8088.
- <sup>4</sup> Op. cit. Acosta León, Amelia. *Las Políticas de las...* p. 29.
- <sup>5</sup> UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Enciclopedia Jurídica Mexicana Q-Z*. Porrúa. México. 2002. t. VI, pp. 1008-1009.
- <sup>6</sup> Ídem.
- <sup>7</sup> Op. cit. Ramírez Fonseca, Francisco. *Manual de Der...* p. 45.
- <sup>8</sup> UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada*. Porrúa. México. 1998. t. I, pp. 47-49.
- <sup>9</sup> Op. cit., Rogelio Álvarez, José. *Enciclopedia de México*. pp. 8087-8090.
- <sup>10</sup> *Almanaque Anual 2004*. Cinco Culturas, S.A. México. pp. 444-445.
- <sup>11</sup> Kothari, Miloon. *Los derechos económicos sociales y culturales, relatoría sobre su visita a México referente a una vivienda adecuada como parte del derecho a un nivel de vida adecuado, y sobre el derecho a la no discriminación*. CHND. México. 2003. p. 9.
- <sup>12</sup> Colmenares Páramo, David. *Vivienda y Pobreza*. Periódico el Financiero. México. 2004. p. 31.
- <sup>13</sup> *Informe de la XI Sesión del Consejo Nacional de Vivienda*. Realizada en los Pinos el 27 de agosto de 2004. [www.micasa.gob.mx](http://www.micasa.gob.mx)
- <sup>14</sup> Op. cit. Kothari, Miloon. *Los Derechos Económicos...*
- <sup>15</sup> [www.inegi.gob.mx](http://www.inegi.gob.mx)





# Capítulo Tercero

## La Constitución y los Tratados Internacionales

Dentro de las grandes cuestiones nacionales e internacionales, la vivienda se ha convertido en una de las necesidades básicas más importantes que demanda la atención prioritaria de todos los gobiernos. La mayoría de las constituciones de los países enuncia el derecho de las personas a la vivienda, incluso a nivel internacional son diversos los acuerdos que protegen el derecho de las personas a adquirir una vivienda adecuada; vivienda que conforme a los derechos económicos, sociales y culturales de las naciones unidas, se enmarca dentro de un enfoque que considere la indivisibilidad de los derechos humanos y que se oriente a mejorar la legislación, las políticas y los servicios, privilegiando la atención a los grupos vulnerables. La premisa es fundamental, pero, para el caso mexicano, debiera también reorientarse el precepto hacia el derecho a la igualdad que debe abarcar a todos los mexicanos. Esto, porque la clase media o estratos superiores, quedan al margen de la protección de la ley ante la falta de actualización y revisión del enunciado constitucional y de la ley complementaria.

### 3.1 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El derecho a la vivienda se encuentra contemplado en el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dicho artículo fue incluido por decreto el 19 de enero de 1983 y publicado en el Diario Oficial el 7 de febrero del mismo año, en él se establece lo siguiente: “Artículo cuarto: ... 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.”<sup>1</sup>

Como se aprecia en este precepto constitucional, claramente el constituyente ordena al legislador establecer los instrumentos y apoyos necesarios a fin de poder acceder al disfrute de este derecho.

Esta regulación constitucional contiene, como es evidente inconsistencias jurídicas en materia de vivienda. En primer lugar, se le asigna el derecho fundamental a “la familia” y no a las personas. En segundo término, lo que garantiza la Constitución

es “el disfrute” de la vivienda, pero no su adquisición, que siempre suele resultar más difícil que lo primero, como lo comenta Miguel Carbonell en su libro “Los Derechos Fundamentales en México”.

Por otro lado, la Constitución otorga el derecho a disfrutar de una vivienda, pero no de cualquier vivienda, sino una que sea digna y decorosa. La dignidad y el decoro de una vivienda no son cualidades fáciles de evaluar, pero seguramente tiene que ver con la posibilidad de que las personas puedan desarrollar, dentro de ellas, su privacidad y encuentren un mínimo de satisfacción de sus planes de vidas.

Desde esta perspectiva, el parámetro para evaluar cuando una vivienda es digna y decorosa provendría de la definición que establece la Comisión de Derechos Humanos y que tiene que ver con el espacio, comodidad, privacidad, servicios, seguridad, medio ambiente y transporte, entre otros.

En la Estrategia Mundial de la Vivienda preparada por la ONU, la “vivienda adecuada” se define “un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.<sup>2</sup>

Este derecho también se encuentra contemplado en el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus fracciones XII en sus dos primeros párrafos y XXX:

Artículo 123...

XII.- Toda persona 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 depósito a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que 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.

XXX.- Asimismo serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados, y.<sup>3</sup>

Dentro de estos párrafos constitucionales el Estado obliga a los patrones de diversa índole a dar vivienda a sus trabajadores, los cuales tienen la obligación de construir casas baratas y con todas las condiciones de servicios para el buen desarrollo de los trabajadores y sus familias, derecho que a pesar de estar enunciado, se encuentra condicionado por los trámites burocráticos y, en muchos casos, por la mala calidad de las viviendas.

Este derecho como se ha manifestado en los antecedentes históricos de esta investigación, permaneció sin ser ejecutado por el Estado durante mucho tiempo, y aun continúa limitado, ya que no se encuentra plenamente desarrollado, pues todavía existen un número importante de personas que carecen de casas dignas y decorosas, siendo una realidad que la mayoría de los habitantes se encuentran en asentamientos irregulares y sin los servicios más elementales.

### **3.2 Tratados Internacionales**

Consolidar un término o concepto (para el caso que interesa a esta investigación) requiere abreviar en el gran acervo que existe a nivel internacional sobre los asuntos de la vivienda. Hoy más que nunca, la globalización económica hace necesario un comparativo de información para entender como se está enfrentando esa necesidad básica en los diferentes países. Acceder a esta información dará elementos importantes para conocer el uso de conceptos y términos que enriquecerían el enunciado constitucional. Se trata de abreviar no de copiar, se trata de enriquecer la singularidad del problema que aqueja a los mexicanos. Cada nación tiene su propia especificidad y su propia historia.

#### *3.2.1 Carta de la Organización de Estados Americanos*

Carta suscrita por representantes de los diferentes Estados del continente americano en la IX Conferencia Internacional Americana, en la Ciudad de México, debido a la necesidad de los propios Estados de poder ofrecer al hombre una tierra de libertad y un ámbito favorable para el desarrollo de su personalidad y la realización de sus justas aspiraciones.

Esencialmente dicho pacto se realiza para convivir en paz y para propiciar mediante una mutua comprensión y respeto por la soberanía de cada uno, el mejoramiento de todos en la independencia, en la igualdad y en el derecho. Ciertos de que la democracia representativa es condición indispensable para la estabilidad, la paz y el desarrollo de la región.

Seguros de que el sentido genuino de la solidaridad americana y de la buena vecindad no puede ser otro que el de consolidar en este Continente, dentro del marco de las instituciones democráticas, un régimen de libertad individual y de justicia

social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre. Persuadidos de que el bienestar de todos ellos, así como su contribución al progreso y la civilización del mundo, habría de requerir, cada día más, una efectiva cooperación continental.

El derecho a la vivienda como parte del desarrollo de los países americanos, se encuentra plasmado dentro del artículo 34 inciso k, de la Carta de la Organización de Estados Americanos, el cual manifiesta lo siguiente:

Artículo 34.- Los estados convienen en que la igualdad de oportunidades, la eliminación de la pobreza crítica y la distribución equitativa de la riqueza y del ingreso, así como la plena participación de sus pueblos en las decisiones relativas a su propio desarrollo, son, entre otros, objetivos básicos del desarrollo integral. Para lograrlos, convienen asimismo en dedicar sus máximos esfuerzos a la consecución de las siguientes metas básicas:

k).- Vivienda adecuada para todos los sectores de la población;<sup>4</sup>

Como se puede observar en la Carta de la Organización de Estados Americanos, el término vivienda adecuada tiene a ser universalizado, además de que existe la propensión a manejar el derecho a la vivienda entre los objetivos básicos del desarrollo integral: junto a la igualdad de oportunidades, el combate a la pobreza y otros que se han observado en las referencias, como los servicios, seguridad, espacio e intimidad adecuadas...

### *3.2.2 Convención Americana sobre Derechos Humanos*

Pacto que se firma entre países del continente americano con el fin de consolidar, dentro del cuadro de las instituciones democráticas, un régimen de libertad personal y de justicia social, fundado en el respeto de los derechos esenciales del hombre; reconociendo que los derechos esenciales del hombre no nacen del hecho de ser de determinado Estado, sino que tienen como fundamento los atributos de la persona humana, razón por la cual justifican una protección internacional, de naturaleza convencional coadyuvante o complementaria de la que ofrece el derecho interno de los Estados Americanos; Considerando que estos principios han sido consagrados en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en la Declaración Universal de Derechos Humanos que han sido reafirmadas y desarrolladas en otros instrumentos internacionales, tanto de ámbito universal como regional; reiterando que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, sólo puede realizarse el ideal del ser humano libre, exento del temor y de la miseria, si se crean condiciones que permitan a cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos.

Dentro de dicha convención se contemplan el respeto a los derechos humanos de las personas, tales como el derecho a la vida, el derecho a la integridad personal, la prohibición de la esclavitud y servidumbre, derecho a la libertad personal, derecho a las garantías judiciales, derecho del respeto al principio de legalidad y retroactividad, derecho a la indemnización, derecho a la protección de la honra y la dignidad, derecho a la libertad de la conciencia y religión, derecho a la libertad de pensamiento y de expresión, derecho de rectificación o respuesta, derecho de reunión, derecho a la libertad de asociación, derecho a la protección de la familia, derecho al nombre, derechos del niño, derecho a la nacionalidad, derecho a la propiedad privada, derecho a la circulación y residencia, derecho político, derecho a la igualdad ante la ley y el derecho a la protección judicial.

Obligándose los países americanos a respetar en todo tiempo los derechos humanos de las personas, tal y como lo manifiestan en el artículo 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, el cual establece:

Artículo 1.- Obligación de respetar los Derechos.

Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen natural o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Para los efectos de esta Convención, persona es todo ser humano.<sup>5</sup>

Y en el artículo 26 de la propia Convención Americana sobre Derechos Humanos los Estados se comprometen a adoptar las providencias que sean necesarias para el buen desarrollo de los acuerdos que se establecieron en la convención:

Artículo 26.- Desarrollo Progresivo.

Los Estados Partes se comprometen a adoptar providencias, tanto a nivel interno como mediante la cooperación internacional, especialmente económicas y técnica, para lograr progresivamente la plena efectividad de los derechos que se derivan de las normas económicas, sociales y sobre educación, ciencia y cultura, contenidas en la Carta de la Organización de los Estados Americanos, reformada por el Protocolo de Buenos Aires, en la medida de los recursos disponibles, por vía legislativa u otros medios apropiados.<sup>6</sup>

México, como integrante de esta organización internacional, se obliga a conducirse bajo los acuerdos que buscan lograr la plena efectividad de los derechos que provienen de las normas económicas, sociales, educacionales, científicas y culturales, en los cuales se incluye la vivienda.

### 3.2.3 Declaración Universal de los Derechos Humanos

Adoptada y proclamada por la resolución de la Asamblea General 217 A (iii) el 10 de Diciembre de 1948 en la sede de las Naciones Unidas, la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es un documento que contiene los derechos que obliga a todas las naciones a respetar a los habitantes de sus territorios y de otras naciones.

Se entiende por derechos humanos, el derecho que tienen todas las personas, en virtud de su humanidad común, a vivir una vida de libertad y dignidad. Otorgan a todas las personas la posibilidad de presentar reivindicaciones morales que limiten la conducta de los agentes individuales y colectivos y el diseño de los acuerdo asociales, y son universales, inalienables e indivisibles.

**Los derechos humanos expresan nuestro profundo compromiso de que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de los bienes y libertades necesarios para una vida digna.**

La universalidad de los derechos humanos corresponden a todas las personas, y todas las personas tienen igual condición con respecto a esos derechos. La falta de respeto del derecho humano de un individuo tiene el mismo peso que la falta de respeto de cualquier otro, y no es ni mejor ni peor según el género, la raza, el origen étnico, la nacionalidad o cualquier otra distinción.

Los derechos humanos son inalienables, no pueden ser despojados de ellos por otros, ni se puede renunciar a ellos voluntariamente.

Los derechos humanos son indivisibles en dos sentidos. En primer lugar, no hay una jerarquía entre diferentes tipos de derechos. Los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales son todos igualmente necesarios para una vida digna. En segundo lugar, no se pueden reprimir algunos derechos para promover otros. **No se pueden conculcar los derechos civiles y políticos para promover los derechos económicos y sociales, ni se pueden conculcar los derechos económicos y sociales para promover los derechos civiles y políticos.**

La realización de los derechos humanos se lleva a cabo cuando los individuos gozan de las libertades amparadas por ese derecho y su ejercicio del derecho está garantizado. Los derechos humanos de una persona se realizan solo cuando hay mecanismos sociales suficientes para proteger a esa persona de las amenazas contra el ejercicio de las libertades amparadas por esos derechos.

Los derechos humanos tienen deberes correlativos. Los titulares de los deberes son los actores colectivamente responsables de la realización de los derechos humanos. Los titulares de deberes con respecto a un derecho humano son responsables si el derecho no se hace realidad en la práctica. Cuando un derecho ha sido violado o insuficientemente protegido siempre hay alguien o alguna institución que ha dejado de cumplir un deber.

Los deberes perfectos e imperfectos. Los deberes perfectos especifican tanto la forma en que se ha de cumplir el deber como la persona respecto de la cual se ha de cumplir. Los deberes imperfectos, por el contrario, dejan abierta tanto la forma en que se ha de cumplir el deber como la fuerza del deber que se debe cumplir.

En las declaraciones de derechos humanos se enuncian principios y normas convenidos. Esos documentos no son en si mismos jurídicamente obligatorios. Pero se ha entendido que algunas declaraciones, muy en especial la Declaración Universal de derechos Humanos, tiene el carácter de derecho positivo, por cuanto sus disposiciones han sido tan ampliamente reconocidas que son obligatorias para todos los Estados.<sup>7</sup>

Una constante de los documentos nacionales e internacionales sobre derechos humanos, es la supremacía de la libertad del individuo, como un derecho positivo, se trata de que las personas puedan disfrutar de los bienes y libertades necesarios para una vida digna.

El artículo 25 párrafo 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos hace mención que:

#### Artículo 25

1. Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.<sup>8</sup>

Nuevamente se puede observar la recurrencia de los términos vivienda, salud, vestido, etc., para proteger los derechos humanos, sobre todos los básicos, que mejor que la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Pactos Internacionales, como se podrá constatar en líneas posteriores.

#### 3.2.4 *Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*

Pacto que se firma conforme a los principios enunciados en la Carta de las Naciones Unidas, la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad inherente a todos los miembros de la familia humana y de sus derechos iguales e inalienables, reconociendo que estos derechos se desprenden de la dignidad inherentes a la persona humana, reconociendo que, con arreglo a la Declaración Universal de Derechos Humanos, no puede realizarse el ideal del ser humano libre, liberado del temor y de la miseria, a menos que se creen condiciones que permitan a

cada persona gozar de sus derechos económicos, sociales y culturales, tanto como de sus derechos civiles y políticos. Considerando que la Carta de las Naciones Unidas impone a los estados la obligación de promover el respeto universal y efectivo de los derechos y libertades humanas, tal y como se establece en el artículo 11.

#### Artículo 11

1. Los estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para si y su familia, incluso alimentación vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los estados Partes tomaran medidas apropiadas para asegurar efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.<sup>9</sup>

Dentro de dicho pacto se contempla el derecho de las personas de obtener viviendas para su pleno desarrollo, y en donde México adquiere el compromiso de realizar y adecuar dentro de su gobierno, los instrumentos necesarios para la aplicación de este derecho.

Ante el incumplimiento o la violación de ese derecho, se establecieron recomendaciones ante posibles escenarios de desacato, o ante la posible omisión y el dejar hacer o dejar pasar por parte de la ley o el Estado.

#### *3.2.5 Recomendación No. 4 y 7 del Comité de Derechos, Económicos y Sociales de las Naciones Unidas*

El derecho a la vivienda ha sido desarrollado por las Observaciones generales números 4 y 7 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Estos documentos ofrecen el marco para la evaluación del cumplimiento de las obligaciones internacionales asumidas por México en la materia, por ser parte del Pacto de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, en conjunción con las naciones y la metodología desarrolladas.

#### **a) Incumplimiento de las obligaciones de respeto**

1) La participación de la fuerza pública en desalojos forzosos efectuados bajo un marco legal de indefensión de los inquilinos o propietarios desahuciados. 2) La realización de desalojos forzosos por parte de la fuerza pública, sin ofrecer condiciones de realojamiento. 3) El carácter regresivo de las modificaciones al marco normativo referido al procedimiento de desalojo. 4) La reducción del área de construcción en programas estatales destinados a vivienda.



### **b) Incumplimiento de las obligaciones de protección**

1) La ausencia de medidas destinadas a proteger a deudores hipotecarios cuyos créditos estuvieran destinados a vivienda, contra la subida intempestiva y desproporcionada de saldos de créditos y tasas de interés. 2) La aquiescencia y la ausencia de medidas estatales de protección de inquilinos y propietarios desahuciados ante desalojos violentos, llevados a cabo por golpeadores privados. 3) La ausencia de fiscalización estatal sobre el establecimiento de cláusulas discriminatorias en la concesión de créditos para vivienda, en especial las referidas a personas de más de 60 años, personas con VIH, trabajadoras y trabajadores sexuales, entre otros.

### **c) Incumplimiento de las obligaciones de satisfacción**

1) Dado que las obligaciones internacionales en materia de vivienda les es aplicable el estándar de progresividad establecido por el artículo 2.1 del PIDESC. (Pacto Internacional de los Derechos, Económicos, Sociales y Culturales). 2) La concentración de las medidas de acceso al financiamiento para viviendas en sectores de recursos medios y altos, que resulta regresiva y atenta contra el derecho de acceso a la vivienda de los grupos más necesitados. 3) La ausencia de esquemas de facilitamiento del acceso a la vivienda y de protección de la seguridad de la tenencia para sectores de bajos recursos y grupos vulnerables, tales como población indígena, mujeres, población rural, población en situación de pobreza extrema, población con discapacidad, víctimas de desastres naturales y población desplazada. 4) El mantenimiento y empeoramiento en los índices de déficit de vivienda en grupos sociales vulnerables, como las personas en situación de pobreza extrema los grupos indígenas. 5) La reducción de presupuestó estatal en materia de vivienda. 6) La ausencia o insuficiencia de los programas estatales de regularización de títulos. 7) La ausencia de recursos judiciales u otros recursos eficaces disponibles para la exigibilidad del derecho a la vivienda y para su protección ante situaciones de amenaza o vulneración. 8) La ausencia de mecanismos de participación de los sectores más vulnerables en la planificación de las políticas públicas de vivienda. 9) La falta o la pobreza de la producción de información pública sobre el acceso a la vivienda, tanto en general como la particularmente referida a grupos sociales vulnerables.<sup>10</sup>

#### *3.2.6 Recomendaciones adoptadas el 12 de diciembre de 1991 por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas*

Dentro de estas recomendaciones se establecen los lineamientos y esquemas que los Estados tienen que seguir para la construcción de viviendas dentro de sus respectivos territorios en los que se establecen una serie de acuerdos, normas, recomendaciones, estrategias y acciones para proporcionar una vivienda adecuada a quienes no la tienen, así como enunciar y sugerir los medios de protección más adecuados ante los desalojos y despojos que sufren los propietarios o poseedores de las viviendas.

De conformidad con el párrafo 1 del artículo 11 del Pacto, los Estados partes **“reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia.**

**Las Naciones Unidas calculan que hay más de 100 millones de personas sin hogar y más de 1,000 millones alojadas en viviendas inadecuadas en todo el mundo.** No existe indicación de que estén disminuyendo esas cifras. Parece evidente que ningún Estado parte está libre de problemas importantes de una clase u otra en relación con el derecho a la vivienda.

El concepto de “familia” debe entenderse en un sentido lato. Además, tanto **las personas como las familias tienen derecho a una vivienda adecuada, independiente de la edad, género, situación económica, afiliación de grupo o de otra índole, posición social..., sin ninguna forma de discriminación.**

**El derecho a la vivienda se debe garantizar a todos, sean cuales fueren sus ingresos o su acceso a recursos económicos. En segundo lugar, la referencia que figura en el párrafo 1 del artículo 11 no se debe entender en sentido de vivienda a secas, sino de vivienda adecuada.** Como han reconocido la Comisión de Asentamientos Humanos y la Estrategia Mundial de la Vivienda hasta el año 2000 en su párrafo 5: **“el concepto de “vivienda adecuada”... Significa disponer de un lugar donde poderse aislar si se desea, espacio adecuado, seguridad adecuada, iluminación y ventilación adecuadas, una infraestructura básica adecuada y una situación adecuada en relación con el trabajo y los servicios básicos, todo ello a un costo razonable”.**

Aun cuando la adecuación viene determinada en parte por factores sociales, económicos, culturales, climatológicos, ecológicos y de otra índole, el Comité considera que, aun así, es posible identificar algunos aspectos de ese derecho que deben ser tenidos en cuenta a estos efectos en cualquier contexto determinado. Entre esos aspectos figuran los siguientes:

a).- **Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desahucio, el hostigamiento u otras amenazas.** Por consiguiente, los Estados partes deben adoptar inmediatamente medidas destinadas a conferir seguridad legal de tenencia a las personas y los hogares que en la actualidad carezcan de esa protección consultando verdaderamente a las personas y grupos afectados;

b).- **Disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura.** Una vivienda adecuada debe contener ciertos servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. **Todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada deberían tener acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones**

sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia;

c).- **Gastos soportables.** Los gastos personales o del hogar que extraña la vivienda deberían ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. Los Estados partes deberían adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso. Los Estados partes deberían crear subsidios de vivienda para los que no pueden costearse una vivienda, así como formas y niveles de financiación que correspondan adecuadamente a las necesidades de vivienda. De conformidad con el principio de la posibilidad de costear la vivienda, se debería proteger por medios adecuados a los inquilinos contra niveles o aumentos desproporcionados de los alquileres.

d).- **Habitabilidad.** Una vivienda adecuada debe ser habitable, en sentido de poder ofrecer espacio adecuado a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. La OMS, considera la vivienda como factor ambiental que con más frecuencia está relacionado con las condiciones que favorecen las enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas;

e) **Asequibilidad.** La vivienda adecuada debe ser asequible a los que tengan derecho. Debe concederse a los grupos en situación de desventaja un acceso pleno y sostenible a los recursos adecuados para conseguir una vivienda. Debería garantizarse cierto grado de consideración prioritaria en la esfera de la vivienda a los grupos desfavorecidos como las personas de edad, los niños, los incapacitados físicos, los enfermos terminales, los individuos VIH positivo, las personas con problemas médicos persistentes, los enfermos mentales, las víctimas de desastres naturales, las personas que viven en zonas en que suelen producirse desastres, y otros grupos de personas. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de esos grupos. En muchos Estados partes, el mayor acceso a la tierra por sectores desprovistos de tierra o empobrecidos de la sociedad, debería ser el centro del objetivo de la política. Los Estados deben asumir obligaciones apreciables destinadas a apoyar el derecho de todos a un lugar seguro para vivir en paz y dignidad, incluido el acceso a la tierra como derecho;

f).- **Lugar.** La vivienda adecuada debe encontrarse en un lugar que permita el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centro de atención para niños, escuelas y otros servicios sociales. La vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes;

**g).- Adecuación cultural.** La manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas en que se apoyan deben permitir adecuadamente la expresión de la identidad cultural y la diversidad de la vivienda. **Las actividades vinculadas al desarrollo o la modernización en la esfera de la vivienda deben velar por que no se sacrifiquen las dimensiones culturales de la vivienda y por que se aseguren, entre otros, los servicios tecnológicos modernos.**

Como se señaló anteriormente, **el derecho a una vivienda adecuada no puede considerarse aisladamente...**, va en congruencia al pleno disfrute de otros derechos tales como el derecho, a la libertad de expresión y de asociación (como para los inquilinos y otros grupos basados en la comunidad), de elegir la residencia, y de participar en la adopción de decisiones

**Los Estados partes deben otorgar la debida prioridad a los grupos sociales que viven en condiciones desfavorables concediéndoles una atención especial. La política y la legislación, en consecuencia, no deben ser destinadas a beneficiar a los grupos sociales ya aventajados a expensas de los demás.**

Cada Estado parte tome todas las medidas que sean necesarias con ese fin. Esto requerirá casi invariablemente la adopción de una estrategia nacional de vivienda que, como lo afirma la estrategia Mundial de la Vivienda en su párrafo 32, **“define los objetivos y busca la forma mas efectiva de utilizar dichos recursos, en función del costo, además de lo cual establece las responsabilidades y el calendario para la ejecución de las medidas necesarias”.** Por razones de pertinencia y eficacia, así como para asegurar el respeto de los demás derechos humanos, tal estrategia deberá reflejar una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación, incluidas las personas que no tienen hogar, las que están alojadas inadecuadamente y sus representantes. Además, deben adoptarse medidas para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con objeto de conciliar las políticas conexas con las obligaciones dimanantes del artículo 11 del Pacto.

Las medidas destinadas a satisfacer **las obligaciones del estado parte con respeto al derecho a una vivienda adecuada pueden consistir en una mezcla de medidas del sector público y privado que consideren apropiadas. Si bien en algunos estados la financiación pública de la vivienda puede ser utilizada más útilmente en la construcción directa de nuevas viviendas, en la mayoría de los casos la experiencia ha demostrado la incapacidad de los gobiernos de satisfacer plenamente el déficit de la vivienda con la vivienda construida públicamente. La promoción por los Estados partes de “estrategias capaces”, combinada con un compromiso pleno a las obligaciones relativas al derecho a una vivienda adecuada, debe así alentarse.**

El comité considera que muchos elementos componentes del derecho a la vivienda adecuada como que son por lo menos conformes

con la disposición de recursos jurídicos internos. Según el sistema jurídico tales esferas incluyen, pero no están limitadas a: a) apelaciones jurídicas destinadas a evitar desahucios planeados o demoliciones después de un desahucio ilegal; c) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean Públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación; d) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y e) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas. En algunos sistemas jurídicos podría ser también adecuado estudiar la posibilidad de facilitar juicios en situaciones que implican niveles de gran aumento de personas sin hogar.

A este respecto, el Comité considera que las instancias de desahucios forzados son prima facie incompatibles con los requisitos del Pacto y solo podrían justificarse en las circunstancias más excepcionales y de conformidad con los principios pertinentes del derecho internacional.

Finalmente, el párrafo 1 del artículo 11 concluye con la obligación de los estados partes a reconocer “la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento”. Tradicionalmente, menos del 5% de toda la asistencia internacional se ha dirigido hacia la vivienda o los asentamientos humanos y con frecuencia la manera en que se dispone esa financiación se dirige poco a las necesidades de vivienda de los grupos desventajados. Los Estados partes, tanto receptores como suministradores deberían asegurar que una proporción sustancial de la financiación se consagra a crear condiciones que conduzcan a un número mayor de personas que adquieren vivienda adecuada. Las instituciones financieras internacionales que promueven medidas de ajuste estructural deberían asegurar que tales medidas no comprometen el disfrute del derecho a la vivienda adecuada.<sup>11</sup>

La importancia de transcribir las recomendaciones referidas anteriormente, se aprecia en el marco general que se aborda con respecto a la vivienda y los derechos humanos: Entre otras, la obligación del gobierno a proporcionar una vivienda adecuada, las políticas y acciones de las autoridades ante los desalojos, las medidas que promueven las instituciones financieras, las opiniones de los grupos o personas adecuadas.

### *3.2.7 Ley sobre la Celebración de Tratados*

Ley que se expide por el Presidente Carlos Salinas de Gortari el 2 de enero de 1992, en donde se especifica que solamente el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar tratados internacionales con uno o más sujetos de derechos internacional público, y que las dependencias u organismos descentralizados de la

Administración Pública Federal, Estatal o Municipal podrán celebrar solamente acuerdos Interinstitucionales ya sea con órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales. En dicha ley también el Estado Mexicano se obliga a dar cumplimiento a los acuerdos que hayan sido aprobados por el Senado de la República.

Tal y como se establece en los artículos primero, segundo, fracción I, II y, V, los cuales establecen lo siguiente:

Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto regular la celebración de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional. Los tratados sólo podrán ser celebrados entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de derecho internacional público. Los acuerdos interinstitucionales sólo podrán ser celebrados entre una dependencia u organismos descentralizados de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales.

Artículo 2.- Para los efectos de la presente Ley se entenderá por:

I.- “Tratado”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y uno o varios sujetos de Derecho Internacional Público, ya sea que para su aplicación requiera o no la celebración de acuerdos en materias específicas, cualquiera que sea su denominación, mediante el cual los Estados Unidos Mexicanos asumen compromisos.

De conformidad con la fracción I del artículo 76 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los tratados deberán ser aprobados por el Senado y serán Ley Suprema de toda la Unión cuando estén de acuerdo con la misma, en los términos del artículo 133 de la propia Constitución.

II.- “Acuerdo Interinstitucional”: el convenio regido por el derecho internacional público, celebrado por escrito entre cualquier dependencia u organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, Estatal o Municipal y uno o varios órganos gubernamentales extranjeros u organizaciones internacionales, cualquiera que sea su denominación, sea que derive o no de un tratado previamente aprobado.

Artículo 5.- La voluntad de los Estados Unidos Mexicanos para obligarse por un tratado se manifestará a través de intercambio de notas diplomáticas, canje o depósito del instrumento de ratificación, adhesión o aceptación, mediante las cuales se notifique la aprobación por el Senado el tratado en cuestión.<sup>12</sup>

## Notas

<sup>1</sup> UNAM. Instituto de Investigaciones Jurídicas. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada*. México. 2004. t. I, p. 70.

<sup>2</sup> Folleto Informativo No. 21. *El derecho Humano a una Vivienda Adecuada*. Publicado por la ONU. consultable en la pagina de Internet, [www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs21\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs21_sp.htm).

<sup>3</sup> *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Alf, S.A. de C.V. 2000. pp. 105 y 111

<sup>4</sup> *Carta de la Organización de los Estados Americanos*. fecha de adopción 30 de abril de 1948. Lugar de adopción: Bogotá, Colombia. Vinculación de México: 23 de noviembre de 1948, ratificación. Publicación en el Diario Oficial de la Federación 12 de noviembre de 1948. entrada en vigor 13 de diciembre de 1951, general; 13 de diciembre de 1951, México. Publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial jueves 13 de enero de 1949, fe de erratas 13 de enero de 1949, ultima modificación Diario Oficial 17 de mayo de 1994

<sup>5</sup> *Convención Americana sobre Derechos Humanos*. Conocido como “Pacto de San José” creado por la OEA el 22 de noviembre de 1969, lugar de adopción San José, Costa Rica. Vinculación de México 24 de marzo de 1981, adhesión. Aprobado por el senado el 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor 18 de julio de 1978, general, 24 de marzo de 1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación jueves 7 de mayo de 1981. Última modificación Diario Oficial 17 de enero de 2002, aprobada por el senado el 10 de diciembre de 2001. Decreto por el que se aprueba el Retiro Parcial de las Declaraciones Interpretativas y de la Reserva, que el Gobierno de México formuló al párrafo 3 del artículo 12 y al párrafo 2 del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

<sup>6</sup> Ídem.

<sup>7</sup> Alto comisionado de las naciones unidas para los derechos humanos en México. Diagnostico sobre la situación de los derechos humanos en México. Mundi-Prensa México, S.A. de C.V. 2003. p. XVII.

<sup>8</sup> *Declaración Universal de los Derechos Humanos, Adoptada y proclamada en la resolución de la Asamblea General de ONU 217 A (iii) el 10 de diciembre de 1948*

<sup>9</sup> Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Creada por la ONU en Nueva York, E.U.A. el 16 de diciembre de 1966, vinculación de México 23 de marzo de 1981, adhesión. Aprobación del Senado 18 de diciembre de 1980, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de enero de 1981. Entrada en vigor 3 de enero de 1976, general, 23 de junio de 1981, México. Publicación del decreto de promulgación en el Diario Oficial de la Federación martes 12 de mayo de 1981. Última modificación Diario Oficial: ninguna.

<sup>10</sup> Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Sexto periodo de sesiones (1991). Observación General numero 4, “El Derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)”, E/1992/23; 16° periodo de sesiones (1997), Observación General número 7, “El Derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos”, E/1998/22

<sup>11</sup> Observación general No.4: el derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del articulo 11 del pacto). Documentos oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer periodo de 4 sesiones, Suplemento No.8, adición (A/43/8Add.1.) ESCR-Net - International Network for Economic, Social & Cultural Rights ©. ESCR-Net Tel/Fax: +1 212.681.1236/1241 | [info@escr-net.org](mailto:info@escr-net.org) | [Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 42nd session](http://Committee on Economic, Social and Cultural Rights, 42nd session) | an [iapps](http://iapps) site

<sup>12</sup> *Ley Sobre la Celebración de Tratados*. Decretada el 2 de Enero de 1992, por el Presidente Carlos Salinas de Gortari.





# Capítulo Cuarto

## Marco Jurídico Nacional

### 4.1 Ley Federal del Trabajo

La Ley Federal del Trabajo es ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional del apartado “A” que tiene por finalidad la protección de los derechos laborales de todos los trabajadores, derecho que encuentra su origen en las normas relativas a la protección social proclamadas en las leyes de indias durante el reinado de Felipe II, las cuales protegían al peón en el campo, al trabajador de las minas y al que se desempeñaba en los obrajes, ideas basadas en el humanismo social español que buscaba asegurar a los indígenas un trato humano y salvarlos de la esclavitud y la servidumbre, en la actualidad persisten estas ideas que han sido recogidas por nuestra constitución como por ejemplo: el Libro Tercero, Título Sexto, Ley Sexta en el cual se establece la jornada de trabajo máxima: “Todos los obreros deberán trabajar ocho horas, repartidas como mejor le convenga”; La Ley Décima Tercera, Título Sexto, Libro Tercero, y la Ley Vigésimo Primera, Título Décimo Sexto, del mismo Libro, en donde se consigna la protección al salario, que comprendía el pago en efectivo, íntegro y sin dilación; y; el Libro Primero, Título Primero, Ley Décimo Séptima de la Ley de Indias que consagra el descanso dominical obligatorio, así como las fiestas de guardar.<sup>1</sup>

Dentro del conjunto de ideas que dieron origen a la Constitución de 1857 se encuentran la del legislador Ponciano Arriaga, quien manifestó en el proyecto de Constitución el 16 de Junio de 1856 que:

Nuestras leyes en efecto, muy poco o nada han hecho a favor de los ciudadanos pobres o trabajadores. Los artesanos y los operarios del campo no tienen elementos para ejercer su industria, carecen de capitales y materias, están subyugados por el monopolio, luchan con rivalidades y competencias invencibles y son en realidad tristes maquinas de producción para el provecho y ganancias de los gruesos capitalistas, Merecen que nuestras leyes recuerden alguna vez que son hombres libres, ciudadanos de la Republica, miembros de una misma familia, de igual forma se distinguen los ideales de Ignacio Vallarta e Ignacio Ramírez, quienes manifestaron: “El grande, el verdadero problema social, es emancipar a los jornaleros de los capitalistas; la resolución es sencilla y se reduce a convertir en capital el trabajo.

Esta operación, exigida imperiosamente por la justicia, asegurará al jornalero no solamente el salario que conviene a su subsistencia, sino un derecho a dividir proporcionalmente las ganancias con el empresario. La escuela económica tiene razón al proclamar que el capital en numerarios debe producir un rédito, como el capital en efectos mercantiles y en bienes raíces; pero los economistas completarán su obra, adelantándose a las aspiraciones del socialismo, el día en que concedan los derechos incuestionables a un rédito, al capital trabajo. Señores de la comisión, en vano proclamareis la soberanía del pueblo mientras privéis a cada jornalero de todo el fruto de su trabajo.<sup>2</sup>

Posteriormente durante el Porfiriato y debido a la represión sangrienta de los trabajadores en Cananea y Río Blanco, así como por la sobre explotación física, de los miserables salarios, del peonaje acasillado, del mal trato recibido y de las condiciones insalubres y deplorables en los que desempeñaban su trabajo los obreros, surgen diversas ideas siendo las de mayor relevancia la de los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magon, Librado Rivera, Antonio Villarreal, Los Hermanos Sarabia, Rosalío Bustamante, Camilo Arriaga, Luis Cabrera y otros luchadores sociales integrantes del Partido Liberal lanzaron un manifiesto a favor de los trabajadores en la que se establecía: Jornada máxima de ocho horas, salario mínimo, reglamentación del servicio domestico y del trabajo a domicilio, protección al trabajo a destajo, prohibición absoluta del empleo a niños menores de catorce años, higienización de minas, fabricas y talleres, **obligar a los patrones rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores**, indemnizaciones por accidentes de trabajo, remisión de deudas de los jornaleros del campo para con sus amos, pago del salario en efectivo, abolición de la tienda de raya, preferencia mayoritaria a los trabajadores mexicanos en relación con los extranjeros, descanso obligatorio dominical.

Terminada la revolución de 1910 y tras los debates del constituyente de 1916-1917, se reforma el artículo quinto, cuando se debaten las condiciones del contrato de trabajo, de tal manera que de esa discusión surge el artículo 123 respecto del Trabajo y de la Previsión Social; textos Constitucionales que amparan los derechos laborales de los trabajadores y en donde se establecen las condiciones en que estos realizarán los trabajos, el pago que recibirán, el horario de la jornada y demás condiciones y derechos inherentes que se originan por la realización de su trabajo. Además dentro de este artículo se establece que los trabajadores gozarán de vivienda, las cuales serán proporcionadas por los patrones.

El dictamen del Artículo 5º Constitucional fue aprobado en la 17ª sesión ordinaria, el 19 de diciembre de 1916, sin ser sometido a discusión. Posteriormente, de la 23ª hasta la 25ª Sesión Ordinaria de fecha 26 de diciembre de 1916 se somete a discusión el dictamen del artículo 5º Constitucional, pero es hasta la 57ª Sesión Ordinaria celebrada el 23

de enero de 1917 cuando se hizo la última modificación al artículo 5° Constitucional y, finalmente en la 58ª sesión ordinaria celebrada en fecha 23 de enero de 1917 se aprobó el artículo 5° Constitucional que otorgaba derechos laborales a los trabajadores. Lo trascendente de estas Sesiones, fue que de su discusión nació el Artículo 123 constitucional. Fue durante su debate que José Natividad Macías expresó en líneas que “deseaba para los trabajadores mexicanos casas secas aireadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas”. Finalmente, fue en la fracción XXX del Artículo 123 de la Constitución de 1917 en donde se estableció que “... serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas destinadas para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados”<sup>3</sup>.

En el año de 1931 se expide la Ley Federal del Trabajo, la que posteriormente fue abrogada por la Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el Primero de Mayo de 1970, y que todavía rige la relación laboral.

El derecho de los trabajadores a una vivienda se encuentra contemplado en el Título Cuarto (Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones) Capítulo III (Habitaciones de los Trabajadores) correspondiente a los artículos 136 hasta el 153 de la Ley Federal del Trabajo,

Artículo 136 señala lo siguiente:

Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase, está obligado a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio.<sup>4</sup>

Como se aprecia dentro de esta ley, se establece la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas para su descanso, teniendo la obligación de aportar el cinco por ciento sobre el salario de los trabajadores al Fondo Nacional de la Vivienda, organismo que se encargara de realizar las gestiones necesarias para la construcción de casas baratas para los trabajadores.

Históricamente, el artículo 123 constitucional, es el primero que hace referencia a la vivienda de los trabajadores, ahí se destaca la protección del patrimonio familiar, para asegurar la permanencia del bien en la familia, esto por los usureros o por la facilidad con la cual se podía despojar a los ciudadanos de su hogar. Este artículo es también el mejor indicador de las políticas de gobierno orientadas hacia las colectividades. La falta de un ordenamiento constitucional sobre el aspecto de la vivienda (realmente acontecida hasta 1982), ha provocado la expedición de un sinnúmero de leyes, decretos, reglamentos, circulares y resoluciones relativas a la vivienda, como se puede observar en el siguiente punto.

## **4.2 Leyes, Decretos, Reglamentos, Acuerdos, Circulares y Resoluciones Federales Relativas a la Vivienda**

El ejercicio del derecho a la vivienda ha originado que el Estado en pleno uso de sus facultades publique o expida diversas leyes, decretos, reglamentos, acuerdos, circulares y resoluciones que norman las formas y el procedimiento en que habrán de aplicarse para cumplir el objetivo último, haciendo un **total de 15 leyes, 29 decretos, 8 acuerdos y 5 circulares federales y 18 ordenamientos locales.**

### *4.2.1 Leyes*

Que son el instrumento de apoyo para hacer realidad el derecho a la vivienda y que tienen como finalidad crear los mecanismos para resguardar ese derecho en una sociedad de iguales:

1. Ley Federal de Vivienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984. Última reforma aplicada 7 de febrero de 1985.
2. Ley que crea el Banco de Fomento de la Habitación, S.A., publicada en el Diario Oficial el 1° de Marzo de 1946.
3. Ley que faculta el otorgamiento de autorizaciones para operar en el ramo de Ahorro y Préstamos para la Vivienda Popular o Familiar, publicada en el Diario Oficial, de 14 de Marzo de 1946. Posteriormente derogada por el artículo segundo transitorio del decreto de 30 de diciembre de 1947 publicado en el Diario Oficial de 31 del mismo mes, que contiene diversas adiciones y reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.
4. Ley que crea a las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar. Publicada en el Diario Oficial de 27 de Septiembre de 1946.
5. Ley de Servicio Público de Habitaciones Populares. Publicada en el Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1946, y en la Gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal de 10 de Enero de 1947, página 1, tomo V de la Codificación del departamento del Distrito Federal.
6. Ley Orgánica del Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. Publicada en los Diarios Oficiales de fechas 4 de enero de 1947 y 4 de marzo de 1949. Reformas: Publicadas en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1953.
7. Ley Federal de Ingeniería Sanitaria. Publica en el Diario Oficial de 3 de enero de 1948.
8. Ley para el Fomento de la Vivienda Popular. Publicada como suplemento del periódico oficial El estado de Sinaloa número 151, de fecha 31 de diciembre de 1953.

9. Ley de Planificación del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1953. Fe de errata publicada en el Diario Oficial de 23 de enero de 1954.
10. Ley que crea el Instituto Nacional de la Vivienda. Publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1954.
11. Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1959, y fe de erratas de 13 de enero de 1960.
12. Ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, según Decreto del Presidente Luis Echeverría Álvarez, publicado en el Diario Oficial el 24 de abril de 1972.
13. Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) organismo desconcentrado del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), publicado en el Diario Oficial en 10 de noviembre de 1972.
14. Fondo de la Vivienda Militar (Fovimi) órgano desconcentrado del ISSFAM (Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas), publicado en el Diario Oficial en fecha 8 de diciembre de 1972.
15. Ley de los Derechos de las Personas Adultas Mayores. Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de junio de 2002.

#### 4.2.2 Decretos

Entre los Decretos publicados para dar a conocer resoluciones o disposiciones de los órganos del Estado que guardan relación directa o indirecta con la vivienda, se encuentran:

1. Decretos que faculta para edificar a los ingenieros agrónomos e hidráulicos y agrónomos de la especialidad de irrigación. Publicado en el Diario Oficial de 16 de mayo de 1929.
2. Decreto por el cual se fijan las condiciones a que se sujetará la enajenación de las casas económicas para trabajadores, contribuidas por el Departamento del Distrito Federal.
3. Decreto que autoriza la reducción del precio de venta de las casas para obreros. Publicado en el Diario Oficial de 25 de julio de 1934.
4. Casas económicas para trabajadores. Publicado en el Diario Oficial de 14 de julio de 1936, reformado el 27 de enero de 1937. Diario Oficial de 24 de febrero de 1942 y reglamento de 31 de diciembre de 1941.
5. Decreto que promulga la convención relativa a la seguridad en la industria de la construcción, de 9 de septiembre de 1941.

6. Decreto por el cual se demarcan las atribuciones que en materia de planificación y zonificación, competen a la comisión del ramo y a la Dirección General de Obras Publicas. Publicado en el Diario Oficial de 14 de octubre de 1941.
7. Decreto reformado que prohíbe el uso de braseros y estufas que queman carbón vegetal o leña, en las construcciones nuevas o en proceso de edificación. Publicado en el Diario Oficial de 17 de febrero de 1942.
8. Decreto que exceptúa de la obligación de donar superficie vendible, fraccionamientos con fines industriales. Publicado en el Diario Oficial de 25 de abril de 1942.
9. Decreto que concede un descuento a las causantes que anticipen pagos por concepto de cooperación para obras públicas de saneamiento. Publicado en el Diario Oficial de 20 de octubre de 1942.
10. Decreto que faculta se fije a comités ejecutivos de planificación, creados con anterioridad a la Ley de 1936, un plazo que remitan los estudios de financiamiento de las obras en ejecución y los convenios celebrados. Publicado en el Diario Oficial de 20 de julio de 1943.
11. Decreto que prohíbe el uso de braseros y estufas que quemen carbón vegetal o leña, en construcciones nuevas o en proceso de edificación. Publicado en el Diario Oficial de 24 de enero de 1945.
12. Decreto que prohíbe el uso de calderas y calentadores para agua que quemen leña, en las nuevas construcciones que se levanten en el Distrito Federal y en las que estén en curso de edificación, concede plazo para substituir los ya existentes. Publicado en el Diario Oficial de 6 de agosto de 1945.
13. Decreto que prorroga contratos de arrendamiento en el Estado de Chiapas. Publicado en el Periódico Oficial del Estado el 6 de agosto de 1947.
14. Casa baratas. Publicado en el Diario Oficial de 27 de marzo de 1946.
15. Cartilla agraria, numero 10. "El aprovechamiento del urbano ejidal".
16. Decreto que dispone no se aumente los precios de arrendamiento de casas o locales, así como que se consideren forzosamente prorrogados los plazos de arrendamiento en beneficio de los inquilinos. Publicado en el Diario Oficial de 2 de mayo de 1946.
17. Decreto que dispone que no podrán ser aumentadas las rentas de las casas o locales destinados a los usos que indican, así como que los plazos de arrendamiento se considerarán forzosamente prorrogados hasta por un año en beneficio de los inquilinos. Publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1947.
18. Decreto que establece cuando no tiene lugar la rescisión de contratos de arrendamiento, en el Estado de Jalisco. Dado en el Palacio del Poder

- Ejecutivo del estado el 29 de agosto de 1948. Este decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el periódico oficial.
19. Decreto que prorroga los contratos de arrendamiento de las casas o locales, cualquiera que sea el fin a que estén destinados según los propios contratos en el Estado de Durango. Publicado en el Periódico Oficial de 3 de diciembre de 1948.
  20. Decreto que prorroga por ministerio de ley sin alteración de ninguna de sus cláusulas, salvo lo que dispone el mismo especifica, los contratos de arrendamiento de las casas o locales que se citan. Publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1948.
  21. Decreto que prorroga por ministerio de ley el arrendamiento de las casas o locales en el Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1948.
  22. Decreto numero 176 que congeló rentas y prorrogó contratos en el Estado de Chihuahua. Publicado en el periódico oficial de 26 de diciembre de 1951. Reformado por Decreto numero 251, publicado en el Periódico Oficial de 16 de julio de 1952.
  23. Delegaciones del departamento del Distrito federal. Publicado en el Diario Oficial de 16 de enero de 1952.
  24. Decreto que congeló rentas en el Estado de Morelos. Publicado en el Periódico Oficial de 31 de diciembre de 1952.
  25. 25.- Decreto que ordena la construcción de casas habitación que se alquilarán a familias pobres, expropiándose para el efecto los predios que señala al sureste de la ciudad de México. Publicado en el Diario Oficial de 6 de junio de 1959.
  26. Decreto que reforma y adiciona la Ley de Exención de Impuesto para las habitaciones Populares en el Distrito y Territorios Federales. Publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1956, sección segunda, página 16.
  27. Decreto que crea con el carácter de Organismo Descentralizado Federal la Dirección de Pensiones Militares. Publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1955.
  28. Decreto que reforma y adiciona diversos artículos de la Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército y la Armada, Publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1955.
  29. Decreto que reforma el reglamento de las instituciones del Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar. Publicado en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1946.

#### *4.2.3 Reglamentos*

Como norma que complementa y amplía el contenido de una ley relacionada directa o indirectamente con el ramo de la vivienda, se pueden citar los siguientes reglamentos:

1. Reglamento de ingeniería sanitaria relativo a edificios. Publicado en el Diario Oficial de 25 de febrero de 1950.
2. Reglamento de exploración y explotación de yacimientos de arena, cantera de tepetate y piedra para los trabajos en el Distrito Federal, del 7 de marzo de 1932. Publicado en el Diario Oficial de 7 de abril de 1932
3. Reglamento para los análisis de potabilidad de las aguas. Publicado en el Diario Oficial de 9 de Septiembre de 1935.
4. Reglamento de la Procuraduría inquilinaria en el estado de Nayarit. Dado en el Palacio de Gobierno del estado el 8 de julio de 1939.
5. Reglamento de asociación pro-mejoramiento de las colonias del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de 28 de marzo de 1941.
6. Reglamento de las construcciones y de los servicios urbanos en el Distrito Federal de 15 de mayo de 1942, con todas sus reformas y adiciones.
7. Reglamento para ejercer el derecho de preferencias que tienen los empleados públicos de la Federación y Territorios Federales en la adquisición de predios edificados en remates de la Tesorería del departamento del D.F. Publicado en el Diario Oficial de 2 de noviembre de 1943.
8. Reglamento de las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar. Publicado en el Diario Oficial de 27 de septiembre de 1946. Reformas publicadas en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1946.
9. Reglamento del capítulo VII del título II de la Ley de Instituciones de Crédito. Cooperaciones de Ahorro y préstamo para la Vivienda Familiar. Publicado en el Diario Oficial de 7 de junio de 1948.
10. Reglamento de los servicios de habitaciones, previsión social y prevención de invalidez del Instituto Mexicano del Seguro Social. Publicado en el Diario Oficial de 2 de agosto de 1956.
11. Reglamento de zonas de urbanización de los ejidos. Publicado en el Diario Oficial del día 25 de marzo de 1954 y en vigor el 26 del propio mes.
12. Reglamento federal sobre obras de previsión de agua potable. Publicado en el Diario Oficial de 2 de julio de 1953.



#### 4.2.4 Acuerdos

Se citan a continuación los convenios o arreglos concertados en forma colegiada y suscritos para normar una acción coyuntural, orientada a regular, circunscribir o reglamentar las cuestiones que tienen que ver con el problema de la vivienda:

1. Acuerdo que reglamenta el funcionamiento del Consejo Consultivo de Arquitectura del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de 2 de octubre de 1936.
2. Acuerdo por el cual se describen las zonas en que no se autorizan fraccionamientos urbanos en tanto se concluye el plano regulador del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de 8 de febrero de 1940.
3. Acuerdo por el cual se previene que causarán derechos de cooperación los predios ubicados en Xochimilco, D.F., por cuyos frentes se coloquen tuberías y abastecimientos de aguas potables. Publicado en el Diario Oficial de 8 de mayo de 1941.
4. Acuerdo por el cual se revoca el que ordenó la cancelación de las cuentas que registraban a las compañías fraccionadoras de terrenos y lotes en el Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de 28 de julio de 1941.
5. Acuerdo que fija los límites de zonas urbanas de las regiones 44 y 45 del Distrito Federal. Publicado en el Diario Oficial de 29 de septiembre de 1944.
6. Acuerdo que segrega de la región 45, la porción cuyos linderos se especifican para formar la región 48 publicado en el Diario Oficial de 20 de enero de 1945.
7. Acuerdo que modifica la autorización otorgada al Banco Hipotecario de la Construcción, S.A., por ampliación de operaciones, cambio de denominación y aumento de capital. Publicado en el Diario Oficial de 17 de Marzo de 1934.
8. Acuerdo que crea el Comité Intersecretarial de la Habitación para Trabajadores. Publicado en el Diario Oficial de 19 de noviembre de 1941.

#### 4.2.5 Circulares y resoluciones

Se citan a continuación las circulares publicadas para informar sobre las acciones preventivas o resoluciones de carácter legal en el ramo de la vivienda:

1. Circular numero 3, por la cual se previene que las operaciones celebradas por instituciones de crédito no causan el impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles. Publicada en el Diario Oficial de 21 de julio de 1937.

2. Circular número 5, por la cual se previene que no causan impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles las operaciones de compraventa celebradas por los comités ejecutivos de planificación. Publicada en el Diario Oficial de 18 de marzo de 1936.
3. Resolución en el sentido de que causan impuestos de traslación de dominio los contratos de cesión de derechos relativos a casas económicas para obreros, Publicada en el Gaceta Oficial del departamento del Distrito Federal de 15 de febrero de 1938.
4. Resolución en el sentido de que no causen el impuesto sobre productos de capitales las ventas que se efectúan de los terrenos en los fraccionamientos donde se reciba parte del precio y se fije plazo para el pago del saldo del mismo. Oficio número 130. Exp. F-2 211. 92-1 de 9 de junio de 1942.
5. Autorización otorgada al Banco Hipotecario de la Construcción S.A., para dedicarse al ejercicio de la banca y el crédito. Publicada en el Diario Oficial de 9 de marzo de 1951.<sup>5</sup>

#### **4.3 Normatividad del Estado de Tabasco Relativas a la Vivienda**

1. Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco.
2. Ley del Instituto de Seguridad Social del Estado de Tabasco.
3. Decreto por el que se crea el Instituto de Vivienda de Tabasco.
4. Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco.
5. Ley de Catastro del Estado de Tabasco.
6. Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco.
7. Ley de Prestación de los Servicios de Agua Potable, Drenaje y Alcantarillado del Estado de Tabasco.
8. Ley de Salud del Estado de Tabasco.
9. Ley de Vías de Comunicación y Transporte del Estado de Tabasco.
10. Ley de Protección Ambiental del Estado de Tabasco.
11. Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012.
12. Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco.
13. Ley de Planeación del Estado.
14. Ley de Hacienda del Estado.
15. Ley de Ingresos del Estado.
16. Código Fiscal del Estado.
17. Ley de Obras Públicas y Servicios relacionado con la misma del Estado de Tabasco.
18. Reglamento de la Ley de Obras Públicas y Servicios relacionados con las mismas, del Estado de Tabasco.<sup>6</sup>

## 4.4 Derecho Comparado Interno y Externo

### 4.4.1 Referencias Internas

Relativas a las Constituciones Políticas de los Estados, citadas como medios para conocer, comparar y proponer las alternativas para modificar el texto constitucional.

#### **Estado de Colima**

Artículo 1.- El Estado de Colima reconoce, protege y garantiza a toda persona, el goce de sus derechos consignados en la Constitución General de la República y los establecidos en esta Constitución.

Con respeto a la libertad, igualdad y seguridad jurídica, se establecen las siguientes declaraciones:

I.- La familia constituye la base fundamental de la sociedad. El Estado fomentará su organización y desarrollo, por la misma razón: **el hogar** y, particularmente, los niños serán objeto de especial protección por parte de las autoridades. Toda medida o disposición protectora de la familia y de la niñez, se considerarán de orden público. El niño tiene derecho desde su nacimiento a que se le inscriba en el Registro Civil y a tener un nombre.

V.- toda persona tiene derecho al trabajo, a la salud y a **disfrutar de vivienda digna y decorosa. El gobierno del Estado y los gobiernos municipales promoverán la construcción de vivienda popular** e inducirán a los sectores privado y social hacia ese propósito, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.

#### **Estado de Durango**

Artículo 3. En el Estado de Durango, toda persona tiene derecho a la libertad, la seguridad personal, y a **una vivienda digna y decorosa, adecuada a las necesidades del hogar, al trabajo y a la educación.**

Los habitantes del Estado tienen derecho a vivir y crecer en un ambiente saludable y equilibrado. Las autoridades desarrollarán planes y programas destinados a la preservación, aprovechamiento racional y mejoramiento de los recursos naturales, de la flora y la fauna existentes en su territorio, así como para la prevención y combate a la contaminación ambiental.

#### **Estado de Hidalgo**

Artículo 8. Todos los habitantes del Estado tienen derecho a la alimentación, a la salud, a **disfrutar de una vivienda digna y decorosa**, y en general, al bienestar y a la seguridad individual y social, como objetivos de la permanente superación del nivel de vida de la población. La Ley definirá

las bases y formas para conseguir estas finalidades en concurrencia con la Federación.

**Estado de Zacatecas.** ARTICULO 26 **Todo individuo tiene derecho a la alimentación, la salud, la asistencia social, la vivienda, el descanso y la recreación; la protección de sus bienes, la paz y la seguridad pública.**

#### **Estado de México**

Artículo 17 El Estado de México tiene una composición pluricultural y pluriétnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas.

La ley protegerá y promoverá el desarrollo de sus culturas, lenguas, usos, costumbres, recursos y formas específicas de organización social y garantizará a sus integrantes el efectivo acceso a la jurisdicción del Estado.

Las autoridades promoverán el bienestar de estos grupos mediante las acciones necesarias, convocando incluso a la sociedad, en especial en las materias de salud, educación, vivienda y empleo, así como en todas aquellas que con respeto a las expresiones y manifestaciones de su cultura, faciliten e impulsen la participación de quienes los integran en todos los ámbitos del desarrollo del Estado y **en igualdad de condiciones y oportunidades que los demás habitantes.**

#### **Estado de Querétaro**

Artículo 8 **Todo individuo tiene derecho al trabajo, a la salud y a disfrutar de vivienda digna y decorosa.**

**El Gobierno del Estado y los gobiernos municipales promoverán la construcción de viviendas** e inducirán a los sectores privado y social hacia este objeto, de conformidad con las disposiciones legales aplicables.<sup>7</sup>

Los Estados listados a continuación no contemplan la vivienda como un derecho y nos remiten a las garantías individuales contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: **Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Chiapas, Chihuahua, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Quintana Roo, San Luís Potosí, Sonora, Veracruz y Yucatán.**

Los siguientes Estados que omiten mencionar en sus Constituciones Locales así como la Constitución Federal a la vivienda como un derecho son: **Baja California, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Sinaloa, Tabasco\*\* , Tamaulipas y Tlaxcala.**<sup>8</sup>

<sup>\*\*</sup> *El ejecutivo del estado de Tabasco, presentara una iniciativa de ley para la vivienda en el 2010 (se anexa en la página 87).*

#### 4.4.2 Referencias Externas

El derecho a la vivienda ha sido contemplado por otros países dentro de sus respectivas constituciones, tales como:

##### **La Constitución de Italia**

En la Parte Primera Derechos y Deberes de los Ciudadanos, Título III.- Relaciones Económicas. Art. 47.- La República fomenta y tutela el ahorro en todas sus formas; disciplina, coordina y controla el ejercicio del crédito. Favorece el acceso del ahorro popular a la propiedad de la vivienda, a la propiedad rustica y a la directa o indirecta inversión en acciones de las grandes empresas productoras del país.<sup>9</sup>

##### **La Constitución de Argentina**

Establece en su Primera Parte, Capítulo Primero de las Declaraciones, Derechos y Garantías. Art. 14 Bis.- El trabajo en su diversas formas gozará de la protección de las leyes, las que asegurarán al trabajador: condiciones dignas y equitativas de labor; jornada limitada; descanso y vacaciones pagados; retribución justa; salario mínimo vital móvil; igual remuneración por igual tarea; participación en las ganancias de las empresas, con control de la producción y colaboración en la dirección; protección contra el despido arbitrario; estabilidad del empleo público; organización sindical libre y democrático, reconocida por la simple inscripción en un registro especial.

Queda garantizado a los premios: concertar convenios colectivos de trabajo; recurrir a la conciliación y al arbitraje; el derecho de huelga. Los representantes gremiales gozarán de las garantías necesarias para el cumplimiento de su gestión sindical y las relacionadas con la estabilidad de su empleo.

El Estado otorgará los beneficios de la seguridad social, que tendrá carácter de integral e irrenunciable. En especial, la ley establecerá: el seguro social obligatorio, que estará a cargo de entidades nacionales o provinciales con autonomía financiera y económica, administradas por los interesados con participación del estado, sin que pueda existir superposición de aportes; jubilaciones y pensiones móviles; la protección integral de la familia; la defensa del bien de familia; la compensación económica familiar y el acceso a una vivienda digna.<sup>10</sup>

##### **La Constitución de España**

En su Capítulo III, De los Principios de la Política Social y Económica. Artículo 47.- Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones

necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación.

La comunidad participara en la plusvalía que genere la acción urbanística de los entes públicos.<sup>11</sup>

### **La Constitución de Chile**

En su Capítulo III relativos de los Derechos y Deberes Constitucionales.18°.- El derecho a la seguridad social. Las leyes que regulen el ejercicio de este derecho serán de quórum calificado.

La acción del estado estará dirigida a garantizar el acceso de todos los habitantes al goce de prestaciones básicas uniformes, sea que se otorguen a través de instituciones públicas o privadas. La ley podrá establecer cotizaciones obligatorias.

El Estado supervigilará el adecuado ejercicio del derecho a la seguridad social.<sup>12</sup>

Con referencia a otras naciones que han firmado el pacto Internacional de los derechos Económicos Sociales y Culturales; para que toda persona tenga un mejor nivel de vida para sí y su familia, incluso alimentación vestidos y viviendas adecuados..., no logramos obtener.

Por otro lado la investigadora Alicia Yamin en el capítulo 10 de su libro, *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina. Del Invento a la Herramienta* comenta lo siguiente:

10. El derecho humano a la vivienda adecuada en América Latina: de la teoría a la práctica

La mayor parte de los países latinoamericanos reconocen el derecho a la vivienda en el ámbito constitucional, entre estos, Argentina, Brasil, Colombia, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Venezuela, Chile y El Salvador. En algunos países, como Ecuador, Uruguay y México, el derecho a la vivienda figura entre los derechos fundamentales esenciales reconocidos y garantizados por el Estado. En otros se menciona junto a la garantía de inviolabilidad del hogar, como en los casos de Perú y Nicaragua. En Bolivia, Colombia, Paraguay y Costa Rica, el derecho a la vivienda es considerado un deber del Estado.<sup>30</sup> En la Constitución colombiana, el derecho a la vivienda aparece como consecuencia de la dignidad de la persona humana y en la Constitución venezolana el derecho a la vivienda constituye una obligación del Estado y de los ciudadanos, para ser implementado progresivamente. La Constitución de Argentina suministra uno de los mejores ejemplos

de cómo el Estado puede proteger el derecho a la vivienda adecuada, al asegurar su interpretación de acuerdo con lo establecido en instrumentos internacionales de derechos humanos. Los tratados internacionales ratificados por el país poseen un nivel jerárquico superior al de las leyes ordinarias, y deben ser entendidos como complementarios de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución.<sup>31</sup>

La seguridad de la tenencia es, tal vez, la cuestión central del derecho a la vivienda y a la tierra, pues sin la misma —ya sea la tenencia formal o informal— el derecho a la vivienda estará en permanente amenaza y el riesgo de desalojo o desplazamiento forzado será siempre inminente.<sup>32</sup> La seguridad de la tenencia, por tratarse del elemento central del derecho humano a la vivienda, debe ser asegurada a todos, con igualdad y sin discriminación, alcanzando a individuos y familias, independientemente de la edad, situación económica, grupo u otra afiliación o estatus.<sup>13</sup>

#### 4.5 Opinión de Doctrinarios Académicos

El ejercicio del derecho a la vivienda visto desde la óptica de Alberto del Castillo del Valle en su libro *Garantías del Gobierno* manifiesta lo siguiente:

No se aprecia la existencia de una autentica garantía individual, sino de una declaración referente a uno de los derechos de todo individuo (y no solo de la familia como erróneamente señala este precepto), consistente en gozar de esa vivienda digna y decorosa, calificativos que complican el contenido del precepto, ya que no se dan parámetros para determinar que debe entenderse por los términos digna y decorosa, que deben patentizarse en relación a la viviendas que han sido otorgadas por los organismos o institutos creados por el gobierno del Estado para que se otorguen viviendas a trabajadores del Estado o de empresas privadas, dejan mucho que desear en relación a esas condicionantes (dignidad y decoro en la vivienda).<sup>14</sup>

Para el maestro Miguel Carbonell, el derecho a la vivienda no debe plantearse como una figura decorativa dentro del marco constitucional, sino como un derecho que apoyado por lo que establece la normatividad internacional proporcione bienestar a los ciudadanos, tal y como lo establece en su libro *Los Derechos Fundamentales en México*:

El derecho a la vivienda no es simplemente una declaración que figura en el artículo cuarto constitucional como un añadido decorativo o un signo de las buenas intenciones de los gobernantes mexicanos, sino que en dicho precepto anidan posibilidades normativas de la mayor importancia, derivadas del propio texto constitucional y apoyadas por la normatividad

internacional y por la interpretación de la misma a la que hemos hecho referencia.<sup>15</sup>

En tanto que para Francisco González Díaz Lombardo en su libro *El Derecho Social y Seguridad Social Integral*, el derecho a la vivienda es percibida de la siguiente forma:

Si bien el Constituyente denominó al Título Sexto de nuestra Carta Magna del Trabajo y de la Previsión Social, qué duda cabe que no solo se ocupó de ordenar las relaciones obrero-patronales, con esa doctrina, esa ley y esa política, eminentemente proteccionista de los trabajadores, considerándolos como la parte débil de la relación, amparándolos y aun supliendo su voluntad, sino también estableció en este artículo importantes normas tendientes a lograr una mejor condición humana para el trabajador y sus dependientes, no solo dentro de las empresas y durante las horas de trabajo, sino también fuera de ellas, a fin de que pudiera disfrutar independientemente del salario. Es quizás en este capítulo donde la revolución ha tenido una de sus mejores realizaciones, pero es donde falta todavía mucho por hacer.<sup>16</sup>

Como se aprecia en la opinión de los citados autores, se puede concluir que el ejercicio de este derecho se encuentra todavía desarrollándose, pues la creciente demanda de vivienda supera los esfuerzos que el gobierno realiza para dar a cada ciudadano un hogar. Es importante señalar que es necesario establecer dentro de la constitución, de forma precisa, la obligación del Estado para proporcionar viviendas dignas y decorosas a los mexicanos y no como actualmente se encuentra, como una simple mención dentro de la ley suprema.

El marco jurídico referenciado y las opiniones de algunos doctrinarios, constituyen la memoria jurídica para conocer como se aborda el problema de la vivienda en las diferentes constituciones de otros países y en la de los Estados y, sobre todo, para conducir los objetivos de la tesis bajo parámetros reales.

Como ejemplo de lo anterior, se observa en la mayoría de las Constituciones citadas, que el sujeto del Derecho es la persona o el individuo y no la familia, como es el caso de la mexicana; que en relación a la Comisión para el Desarrollo Económico y Social dependiente de las Naciones Unidas, el término que se maneja es vivienda adecuada, con todo lo que implica el término integral; es decir que tenga, entre otros, servicios, seguridad, espacio, ubicación, e intimidad adecuadas; que con respecto a las referencias internas, la Constitución del Estado de Durango enuncia el término adecuada y que las de Colima, Estado de México y Querétaro, refieren al gobierno del Estado como entidad para promover la construcción de viviendas, es importante destacar que en la Constitución del Estado de México, se precisa al final del artículo en donde se enmarca la vivienda, que esta debe ser en igualdad de condiciones para todos los habitantes.

Revisión aparte requieren el Código Civil Federal y los Códigos Civiles de



los Estados para homologar criterios. Como ejemplo, el Código Civil de Tabasco, establece como patrimonio de familia además de la casa habitación y la parcela considerada en el Código Civil Federal, el mobiliario de uso doméstico, y los establecimientos industriales y comerciales explotados en familia.

Después de abreviar en las diferentes Constituciones, Leyes, Acuerdos, Pactos, Reglamentos y Circulares y Resoluciones, para utilizar las herramientas adecuadas que otorga el derecho comparativo y establecer un criterio adecuado de referencia, se precisarán las modificaciones al enunciado constitucional sobre el derecho a la vivienda, para hacerlo una realidad y hacer valer la garantía de igualdad constitucional. Debemos de aclarar este enunciado constitucional; primero con el principio normativo, segundo con el principio programático, tercero con el principio de igualdad y por ultimo principio de justicia que deberá tener el artículo en comento.

## Notas

<sup>1</sup> Leyes de Indias proclamadas por Felipe II, 1680. Ver Obra del Dr. Oscar Cruz Barney. Historia del derecho en México. Segunda edición. 2005. OXFORD. pp. 232 al 239

<sup>2</sup> O. Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria, *Mexicano esta es tu Constitución*, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión. 1968. pp. 328-329

<sup>3</sup> Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Comisión Nacional para la celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana. México. 1960. p. 861

<sup>4</sup> *Agenda Laboral 2004. Ley Federal del Trabajo*. Ediciones Fiscales ISEF. México. 2004. pp. 34-38

<sup>5</sup> González Díaz Lombardo, Francisco. *El Derecho Social y la Seguridad Social Integral*. UNAM. México. 1978. pp. 335-341

<sup>6</sup> V. [www.scaop.gob.mx/sectorizadas/invitab/marco\\_normativo.htm](http://www.scaop.gob.mx/sectorizadas/invitab/marco_normativo.htm)

<sup>7</sup> V. [www.colegioabogado.org/constituciones.html](http://www.colegioabogado.org/constituciones.html)

<sup>8</sup> Aguascalientes: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/aguas.htm>

Baja California: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/BAJA%20CALIFORNIA/constitucion/BCCONST01.pdf>

Baja California Sur: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/bcasur.htm>

Campeche: [http://www.municipiodecolon.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_ConstCam](http://www.municipiodecolon.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_ConstCam)

Coahuila: [http://www.torreon.gob.mx/claris\\_dornus/html/finanzas/upload/docs\\_243\\_constitucioncoahuila240806.pdf](http://www.torreon.gob.mx/claris_dornus/html/finanzas/upload/docs_243_constitucioncoahuila240806.pdf)

Chiapas: <http://www.laipchiapas.org.mx/transparencia/pdf/constitucionchiapas.pdf>

Chihuahua: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/chih.htm>

Durango: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DURANGO/Constitucion/DGOCONST01.pdf>

Estado de Mexico: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/edomex.htm>

Guanajuato: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/gto.htm>

Guerrero: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/guerrero.htm>

Hidalgo: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/hidalgo.htm>

Jalisco: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/Jalisco.htm>

Michoacán: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/michoaca.htm>

Morelos: <http://www.imm.morelos.gob.mx/marco%20legal/leyes%20locales/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Morelos.pdf>

Queretaro: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/qro.htm>

Quintana Roo: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Constitucion/QROOCONST01.pdf>

San Luís Potosí: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/SAN%20LUIS%20POTOSI/Constitucion/SLPCONS01.pdf>

Sonora: <http://www.cgeson.gob.mx/servicios/leyes/Estatal/constitucion%20politica%20del%20estado%20de%20sonora.pdf>

Veracruz: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/VERACRUZ/Constitucion/VERCONST01.pdf>

Yucatan: <http://www.congresoyucatan.gob.mx/pdf/CONSTITUCION.pdf>

Zacatecas: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02450532092134052754491/index.htm>

<sup>9</sup> V. [www.embitalia.org.mx/Embitaly/html/spconst.htm](http://www.embitalia.org.mx/Embitaly/html/spconst.htm)

<sup>10</sup> V. [www.diputados-catamarca.gov.ar/con-na.htm](http://www.diputados-catamarca.gov.ar/con-na.htm)

<sup>11</sup> V. [www.mir.es/derecho/constit.htm](http://www.mir.es/derecho/constit.htm)

<sup>12</sup> V. [www.colegioabogados.org/constitucionchile.htm](http://www.colegioabogados.org/constitucionchile.htm)

<sup>13</sup> Alicia Yamin. *Los Derechos Economicos, Sociales y Culturales en America Latina*. 2006

<sup>14</sup> Del Castillo del Valle, Alberto. *Garantías del Gobernado*. EJA, S.A. de C.V. México. 2003. p. 139

<sup>15</sup> Carbonell, Miguel. *Los Derechos Fundamentales en México*. UNAM-CNDH. México, 2004. p. 892

<sup>16</sup> Op. cit. González Díaz Lombardo, Francisco. *El Derecho Social...* pp. 341-342



# Capítulo Quinto

## La Adquisición de la Vivienda como un Derecho de Igualdad Constitucional

Partir de una totalidad concreta, conociendo el espíritu que consagró el derecho a la vivienda, es importante porque vincula el proceso objetivo del análisis técnico de la norma constitucional con las causas sociales, económicas, políticas y culturales que sirvieron de sustento a los legisladores para enunciar dicho derecho en el texto constitucional.

Los últimos acontecimientos en los cuales muchos mexicanos perdieron sus viviendas por créditos bancarios (calificados de usura por magistrados de Venezuela y Colombia), las malas condiciones de las viviendas entregadas a los “beneficiarios” por organismos institucionales, la desigualdad propiciada por la ley y la falta de precisión en los términos del precepto constitucional, constituyen condiciones estructurales y circunstanciales sobre las cuales legislar para ofrecer alternativas reales a las personas que requieren adquirir y proteger su vivienda con la garantía de que sus derechos serán respetados. Conviene citar la fracción XXVII del Artículo 123 de la Constitución de 1917 que postula “Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de 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”.<sup>1</sup> Ahí está el espíritu de los constituyentes de 1916-1917.

### 5.1 Filosofía sobre el Derecho a la Vivienda

A medida que el proceso civilizador ha avanzado en el transcurso de la historia, la vivienda ha sido al paralelo de la alimentación una de las necesidades básicas, primero, al servir de resguardo en contra de los fenómenos naturales (lluvia, trueno, frío, calor, noche...) y como instinto natural de defensa para protegerse de la zoología hostil y, sobre todo, de la agresividad de otros seres humanos.

Una vez que el hombre encontró un refugio adecuado para sus conveniencias y temores elementales, comenzó a ampliarlo, ya como incipiente hogar, con

medios para convertirlo en estable y para que le procurara satisfacciones, como la de la alimentación, en un doble sentido de reserva de provisiones y de condimento de las mismas.

El instinto de reproducción, que lleva al hombre y a la mujer a juntarse con mayor o menor permanencia, cuando conduce al fruto de una nueva vida, inspira a la mujer, allí donde da a luz, al menos inicialmente, hasta que se restablece de la función maternal primera. Aquí se gesta sin duda una de las primeras razones de índole social a favor de la vivienda, con los caracteres de estabilidad y familiaridad que la acompañarán indisolublemente a través de todas las épocas.<sup>2</sup>

Gradualmente evolucionaron las características que dieron la connotación integral a la vivienda, en un mundo en donde el ser humano apetece la convivencia entre sus iguales. De la vivienda rural a la vivienda urbana, de los programas de vivienda colectiva a las necesidades de la vivienda de la clase media y de otros estamentos sociales.

Para el caso mexicano, el problema de la vivienda ha sido históricamente arraigado a la fuente de producción, lo demuestra el peonaje acasillado en las haciendas y la concentración de obreros en Cananea y Río Blanco. La insalubridad, el hacinamiento, fue al inicio un reclamo tímido de los obreros, después una demanda de los empleados de gobierno, su connotación social se asume desde el momento en que el reclamo o la demanda lo privilegiaban, por las condiciones históricas, como una expresión colectiva. Únicamente se registra en la Constitución de 1917 en la Fracción XXVII y XXX del Artículo 123 constitucional. Tardíamente se enuncia como un derecho en la Ley Suprema, por lo que se incluye en un párrafo del Artículo 4. Refiere Miguel Carbonell en el texto “La Constitución Política Mexicana Comentada”, p. 70, que:

El artículo cuarto se ha ido convirtiendo, a través de las distintas reformas que se le han hecho, en un verdadero mosaico de disposiciones constitucionales que no tienen mucha o ninguna relación entre ellas. En realidad, se trata de algo así como una especie de “cajón de sastre” donde han ido encontrando acomodo disposiciones que, seguramente, no supieron donde ubicar quienes se encargaron de elaborar las reformas constitucionales.

La necesidad de vivienda emerge como una de las más sentidas de la población. Su carencia se traduce en problemática social por las insatisfacciones que provoca y las frustraciones que genera. La vivienda, como parte de la estabilidad familiar,<sup>3</sup> tiene una significación directa para la comunidad y en general con la Nación.

Sobre la filosofía y la idea que sustenta el Derecho a la Vivienda, éstas se identifican en el texto constitucional, específicamente, en donde se establece que “Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa...”. Aún cuando

la Constitución mexicana señala en su Artículo primero al individuo como sujeto de las garantías que otorga la propia Constitución, en el artículo cuarto, párrafo quinto, se establece como sujeto de la acción a la familia; dicho término expresa una característica que identifica a la unidad básica del pueblo mexicano. Su mención en la Ley Suprema ha implicado vínculo, unidad, tradición, valores y organización, además de fortalecer la connotación social privilegiada coyunturalmente en la década de los setentas, cuando se mostraba la Constitución mexicana como la primera Constitución Social del siglo XX.

En cuanto a procedimiento y método, el enunciado de vivienda que se establece en el Artículo 4 y en el 123 y 27 constitucional, requiere cohesionarse para ubicarlo en un plano de igualdad constitucional y en un articulado lógico y congruente con su esencia y significado, Miguel Carbonell expresa que:

El artículo 4º (...) tiene un contenido del todo heterodoxo. En su texto se recogen diversos tipos de derechos fundamentales, que guardan muy poca o nula relación entre ellos. El objetivo de este comentario ha sido triple:

Por un lado, se ha buscado realizar una exégesis en cierta forma innovadora del texto, rescatando en la medida de lo posible su sentido normativo y dejando atrás la visión retórica y grandilocuente con que solía adornarse desde la teoría constitucional, pero aventurado también posibles desarrollos futuros –realizados a partir de una estricta interpretación del texto– que puedan ayudar a configurar el resto del ordenamiento jurídico de forma constitucionalmente correcta.

En segundo lugar, ha querido mantenerse una postura crítica con los contenidos constitucionales impropios, mal planeados y peor redactados, que creo que sirven simplemente para actos de lucimiento político de los legisladores de turno (o del presidente de la República que los promueve), pero que en nada contribuyen a tener una Constitución normativa.

Finalmente, se ha intentado ofrecer alguna información de carácter empírico que permita realizar evaluaciones apegadas a la realidad acerca del funcionamiento de los derechos.<sup>4</sup>

## **5.2 Análisis del Artículo Cuarto, Párrafo Quinto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

Precisar y actualizar los términos vigentes del derecho a la vivienda, así como las formas y procedimientos que el Estado debe seguir para ejecutar este Derecho, implica ampliar hacia otros estamentos sociales la acción de la connotación social, cuya política fue la mayoría de las veces para privilegiar el interés colectivo.

A partir de 1970, comenzaron a realizarse numerosas reformas en estas materias: el artículo 4º, constitucionalizó los derechos a la protección de

la familia y de los menores; el derecho a la salud; el derecho a una vivienda digna, y, posteriormente, los derechos de los indígenas. El artículo 6° consagró el derecho a la información; el artículo 27 estableció la obligación del Estado de promover el desarrollo rural integral; el artículo 28 consagró la protección del consumidor; el artículo 123 introdujo el derecho de los trabajadores a recibir vivienda, capacitación y adiestramiento (a cargo de los patrones). A partir de aquí, el papel del Estado incluyó el otorgamiento de prestaciones a la población, tales como la salud, vivienda, etcétera. Aparecía el Estado de bienestar en México, el *Ogro Filantrópico* al que Octavio Paz se refirió en 1979.<sup>5</sup>

Comenzaba a exacerbarse la cualidad de la Constitución como eminentemente social, generando una diversidad de instituciones sociales, entre las cuales destacaban las creadas para satisfacer la necesidad de vivienda colectiva. Así nacieron entre otras: FOVISSSTE, INFONAVIT, FONHAPO, FOVIMI, CODEUR, FIVIDESU y el último CONAVI (Comisión Nacional de Vivienda) creado el 26 de julio del 2001. Mientras tanto, la clase media era marginada de los apoyos por las instituciones históricas que engrosaban el Estado social. Sin embargo una moda no hace al Estado social, son también los resultados de las políticas y las acciones sociales de gobierno. Al respecto, Javier Jiménez Martínez citando a Mir Puig Santiago señala:

El Estado social supone el intento de derrumbar las barreras que en el Estado liberal separaban a Estado y sociedad. Si el principio que regía la función del Estado liberal era la *limitación* de la acción del Estado, el Estado social se erige a continuación en *motor activo* de la vida social. Si el Estado liberal pretendía reducirse a asegurar las garantías jurídicas y, por tanto, meramente *formales*, el Estado social se considera llamado a modificar las *efectivas* relaciones sociales. Del Estado-árbitro imparcial, del Estado guardián preocupado ante todo por no interferir en el juego social, se pasa progresivamente al Estado *intervencionista*. Históricamente, el Estado liberal y el social se hallan en la relación dialéctica de tesis antítesis. Pero ello no significa que el Estado liberal y el Estado social no puedan converger en una síntesis. El estado intervencionista no implica necesariamente una concepción autoritaria. Lo único esencial al mismo es la asunción de una función de incidencia activa en las relaciones sociales efectivas, y esta función puede oponerse al servicio no solo de una minoría o de un discutible todo social, sino también del progreso efectivo de cada uno de los ciudadanos. Siendo así, no resultaría contradictorio con ese Estado social el imponerle los límites propios del Estado de Derecho, igualmente al servicio del ciudadano, los cuales podrán impedir que se desarrolle la tendencia del Estado social a un intervencionismo autoritario, que dejaría de servir a los intereses –también “reales” del particular.<sup>6</sup>



La garantía de igualdad es también consustancial al Estado social y a las libertades, de ahí que en cuanto a políticas sociales se refiere, el Estado es el principal instrumento para ejecutarlas, sin descuidar a los otros sujetos sociales, que como la clase media requieren de su intervención.

Con relación al disfrute de la vivienda, el término se identifica más con el concepto recreación que con la necesidad objetiva de poseer. Es la palabra disfrutar (para el caso que nos ocupa) más cercana al sentido de estar a gusto en un lugar, aún cuando se pueda estar en la vivienda sin disfrutarla, ya sea por el hacinamiento, el reducido espacio o, porque la propiedad no le pertenece. Bien se puede estar en una vivienda por necesidad y no porque se disfrute de ella. El significado de “toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa” se orienta más al caso de que la vivienda sea rentada, ya que uno de los problemas más graves que enfrentan las familias es el pago de rentas elevadas por lugares insalubres; pero como hacer efectivo este derecho ante el rezago de viviendas, la explosión demográfica y la migración campo-ciudad.

Por lo anterior, es necesario cambiar el término disfrute por uno que evite interpretaciones ambiguas y precise la correspondencia del texto con el derecho de tener una vivienda en propiedad.

Respecto de la acepción vivienda digna y decorosa, esta parecería reflejar un término correlativo a la dignidad humana en un marco gratificante y de bienestar. Más allá de esta interpretación.

La dignidad y el decoro de una vivienda no son cualidades fáciles de evaluar, pero seguramente tienen que ver con la posibilidad de que las personas puedan desarrollar, dentro de ellas, su autonomía moral y encuentren un mínimo de satisfacción de sus planes de vida.

Desde esta perspectiva, creo que un primer parámetro para evaluar cuando una vivienda es digna y decorosa tendría que ver con la extensión de la misma en relación con sus habitantes: vivienda digna y decorosa, en esta tesitura, no sería lo mismo que vivienda hacinada y sin espacio que asegure una mínima comodidad e intimidad. Un segundo dato que nos permitiría evaluar si una vivienda cumple o no con las características que le asigna el texto constitucional se puede encontrar en el acceso y dotación de servicios que tenga; acceso a agua potable, a electricidad, a drenaje, etcétera.<sup>7</sup>

Es claro que la estructura del concepto corresponde a un determinado tiempo histórico; por ello, es necesario actualizarlo con una leyenda que defina objetivamente el texto constitucional; más aún, cuando Organismos, Convenciones, Acuerdos internacionales y otras Constituciones manejan el término Vivienda Adecuada, mismo que también incluye espacio, accesos, servicios, seguridad, iluminación, ventilación e infraestructura básica adecuada, además de una situación adecuada en relación con el trabajo, todo ello a un costo razonable.

Entre otras consideraciones de los teóricos constitucionalistas, se establece en el análisis de la palabra disfrute, que éste es ambiguo y se aleja del sentido de tener en propiedad; independiente de este manejo, a pesar de que el artículo cuarto está en la parte de los derechos fundamentales, específicamente en lo que se denominan garantías individuales (que en realidad son derechos subjetivos públicos), el derecho a la vivienda es también un derecho social y un mandato tutelado por el Estado. No existen en la Constitución mexicana catálogos específicos referentes a garantías individuales y derechos sociales.

Pero que políticas públicas está siguiendo el Estado para hacer realidad el derecho a la vivienda, que se está haciendo para fomentar la vivienda social y prestarle interés a quienes como clase media y otros estratos sociales desean adquirirla. Antes de 1980 el encaje legal de los bancos para la adquisición de la vivienda era del tres por ciento, después de esa fecha se incrementó a un seis por ciento. Teóricamente este incremento favorecería la adquisición de la vivienda, porque aumentarían los créditos bancarios, sin embargo, al sustituir la tasa legal por la tasa líder del mercado, se dispararon los intereses y se agudizó el problema de la vivienda.

### **5.3 Políticas Estatales para Cumplir con el Derecho a la Adquisición de una Vivienda Digna y Decorosa**

El Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 estableció 5 Aspectos guía de la Política Nacional de Vivienda:

- Carácter eminentemente social de los Programas de Adquisición de Vivienda.
- Fomentar la vivienda de calidad.
- Concretar esfuerzos con los diferentes actores e instituciones de vivienda.
- Brindar mayores oportunidades a las familias.
- Creación de Infraestructura en todo el país.

El programa de vivienda 2007-2012, 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 las tres órdenes de gobierno. El objetivo que se persigue es ampliar el acceso al financiamiento para vivienda de los segmentos de la población mas desfavorecidos así como para emprender proyectos de construcción en un contexto de desarrollo ordenado, nacional y sustentable de los asentamientos humanos.

Como órgano responsable de establecer la política de vivienda en el país y de coordinar su instrumentación, se creó por decreto la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (CONAFOVI) el 26 de julio de 2001.

Otro instrumento que fue creado el 31 de agosto de 2001 fue el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), como mecanismo de concertación sectorial ciudadanizado, que actúa también como órgano de consulta permanente en materia de vivienda para el ejecutivo federal. Este Consejo cuenta con 50 miembros: 6 representantes de la sociedad civil, 6 del sector de servicios, 6 del sector constructivo, 6 de centros académicos y universidades, 6 de organismos estatales de vivienda y, 18 entidades gubernamentales.<sup>8</sup>

Como podemos observar, en referencia a las Políticas Estatales para cumplir con el Derecho a tener una vivienda adecuada, México adopto varias medidas concretas para tal fin. Creándose instituciones en el país a distintos niveles, para construir 750,000 viviendas por año durante el ejercicio 2007-2012.

Según el censo de vivienda y población realizado en 2000, México contaba con 21,5 millones de viviendas para 22,3 millones de familias. El déficit de vivienda absoluto al año 2000 era de 756.000 unidades. Además, las previsiones demográficas para los próximos 30 años indican que se necesitará una media de 732.000 nuevas viviendas por año durante los próximos diez años para satisfacer la creciente demanda de viviendas debido al crecimiento de la población. Se prevé que entre 2010 y 2030 la demanda de viviendas aumentará a 800.000 unidades por año. Las viviendas en arriendo a un precio asequible están muy poco desarrolladas en México, por lo que los sectores más pobres de la sociedad que no reúnen las condiciones para los programas estatales de financiación de la vivienda disponen de muy pocas opiniones.<sup>9</sup>

También fue creado en la Secretaría de Relaciones Exteriores un Comité Intersecretarial, que luego se transformó en la Comisión Intersecretarial sobre Políticas de Gobierno en la esfera de los derechos humanos de la Secretaría de Gobernación; su objetivo fue examinar distintos aspectos de los derechos humanos y dar seguimiento a las observaciones finales aprobadas sobre México.

El 27 de agosto del 2004, en la Decimoprimer Sesión del Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI), esta institución informó que se había entregado el crédito millón y medio para adquisición de vivienda, nueve meses antes, en la Sesión del 18 de noviembre la cifra era de 1 millón 77 mil 515 créditos. El otorgamiento promedio de crédito para vivienda fue de 394 mil créditos por año, considerada desde el inicio de la administración del presidente Vicente Fox. “Del total del millón y medio de créditos, el 50 por ciento ha sido otorgado, especialmente para la población de menores recursos”.<sup>10</sup>

Otra de las políticas estatales ha sido bajar el porcentaje de la cartera vencida, mismo que en el 2000 era del 21.4 por ciento y que en agosto del 2004 se bajó según cifras oficiales al 9.5 por ciento.

Según la CONAFOVI, la vivienda generó empleos directos e indirectos a 2 millones 600 mil trabajadores, y los programas de vivienda superaban los 305 mil millones de pesos invertidos.

En forma similar al otorgamiento de créditos para la adquisición de vivienda, también se han otorgado créditos y apoyos para mejorar la casa habitación. “Tan sólo en el 2003 se distribuyeron 192 mil 604 créditos para dicho programa”.<sup>11</sup>

Entre otras acciones referentes a las políticas estatales sobre vivienda, se está elaborando el Código para la Edificación de la Vivienda, que tiene como objetivo promover la revisión y actualización de los reglamentos de construcción, criterios de normalización y certificación de insumos.

A pesar de las acciones estatales para ofrecer una vivienda digna y decorosa a los mexicanos, el propio Estado necesita instrumentar un programa nacional de vivienda más amplio y con una mayor orientación hacia la clase media y los sectores más pobres de la población. Los esfuerzos realizados hasta ahora consisten en su mayor parte en la financiación y suministro de nuevas viviendas por el sector privado.

No obstante, dentro de los apoyos generados por el Estado en la cuestión crediticia, no se considero una tasa fija legal, como la que estaba vigente al inicio de la década de los ochentas. Con ello se hubiera evitado el sobreendeudamiento a causa de los créditos regidos por la tasa líder. Es evidente que las empresas dedicadas al ramo de la vivienda y los servicios, cimentaron sus políticas y acciones en las relaciones costo-beneficio y nunca desde un enfoque basado en los derechos fundamentales. Por ello, las políticas públicas del estado deben ser claras y precisas para evitar los contratos usureros de los créditos bancarios. “Los derechos humanos que poseen las personas y las comunidades a la vivienda, el agua y el saneamiento (...) siguen erosionándose a medida que el proceso de privatización se profundiza y acelera”.<sup>12</sup>

#### **5.4 La vivienda como Patrimonio de Familia**

El patrimonio de familia es una institución de interés público, por la cual se destina uno o más bienes a la protección económica y sostenimiento del hogar y de la familia. Derecho que tuvo su origen en el Derecho Romano y durante la República. Por patrimonio se entendía el conjunto de bienes pertenecientes al *pater familias* y que integraban el activo bruto del patrimonio familiar, entendiéndose que formaba uno sólo el de todos sus miembros, sujeto a la disposición plena de aquel soberano doméstico, Durante el clasicismo jurídico de Roma, por patrimonio llegó a entenderse todos los derechos activos que con valor apreciable en dinero corresponden a una persona, tanto sean derechos crediticios como derechos reales; pero los jurisconsultos de entonces no descubrieron o no quisieron incluir en la noción patrimonial las deudas del titular del patrimonio.

En México, darle sustancia y protección legal al concepto familia en la Constitución, implicó para el Constituyente 1916-1917, crear e incluir la figura jurídica de Patrimonio de la Familia en el artículo 123 constitucional.

“El patrimonio de familia es una institución de interés público (...), es un bien o un conjunto de bienes que la ley señala como temporalmente inalienables o inembargables para que respondan a la seguridad de los acreedores alimentarios familiares”.<sup>13</sup> A pesar de lo anterior, la preocupación protectora de la Constitución no se ve estructurada de manera coherente en algunas leyes que la reglamentan o por los menos no considera a la inflación en sus repercusiones sociales como sí lo hace la propia Constitución.

Como referencia a lo anterior, es oportuno mencionar que la Suprema Corte de Justicia (anatocismo e indexación), agravó la situación económica de miles de mexicanos.

Tan sólo en el Distrito Federal en el año 2001 se dictaron más de diez mil fallos en relación con deudas incobrables, lo que autorizó a los bancos ha quedarse con las viviendas y otros bienes hipotecados de los deudores, esto ha agravado la situación de los desalojos y las personas sin hogar.<sup>14</sup>

Ello hace indispensable legislar para evitar la discrecionalidad de los jueces, que muchas veces se sustentan en la ley Inferior aunque contravengan la Ley Suprema. Incluso, dicha sentencia para el caso de los “Créditos Mexicanos” emitida por la Suprema Corte de Justicia conocida como anatocismo, ya se cita en otros países (Venezuela y Colombia) como tipo de crédito la usura que “jamás permitirá a la familia conservar sus viviendas, pues es evidente que no existe posibilidad real, verdadera, legítima y lícita de satisfacer el notoriamente desproporcionado beneficio que los bancos y entidades de ahorro y préstamo percibe de sus prestatarios por viviendas”.<sup>15</sup>

Respecto de la vivienda el patrimonio de familia, como ya se mencionó, este se advierte en el texto constitucional, precisamente en el artículo 123, fracción XXVIII (este precepto no ha sido modificado desde su origen), en el cual se postula que “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 la formalidad de los juicios sucesorios”.

Justo en el Artículo 47, párrafo cuarto de la Ley Federal de Vivienda, se señala que “en los contratos de otorgamientos de créditos, se podrá pactar la afectación de derechos de los acreditados para el efecto de que, una vez liberado el crédito, la vivienda se constituya en patrimonio de familia, en los términos del Código Civil respectivo”.

La figura jurídica del patrimonio de familia se establece con mayor precisión en el Código Civil Federal, en la parte correspondiente al TÍTULO DUODECIMO, del Patrimonio de la Familia, Capítulo Único, artículos 723 al 746. En el artículo 723 se expresa que: son objeto del patrimonio de la familia:

- La casa habitación de la familia; y
- En algunos casos una parcela cultivable.

Definido el objeto, se marca en el Artículo 730 que “el valor máximo de los bienes afectados al patrimonio de familia, conforme al Artículo 723, será la cantidad que resulte de multiplicar por 3650 el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en la época en que se constituya el patrimonio”.

Si se multiplica 3650 por el salario mínimo que es de 50.57 pesos, resultaría una cantidad de 184,580.50 pesos, cifra que apenas costaría el predio en el cual se realizaría la construcción de la vivienda. Otras variables que demuestran que el valor máximo de los bienes afectados al patrimonio de familia ha disminuido en forma geométrica, es el índice de inflación muy por arriba del incremento del salario mínimo y las constantes devaluaciones del peso mexicano.

En 1997 la inflación se situó en 15.7%. Sin embargo, durante el año siguiente la volatilidad de la economía internacional se materializó en varios “choques negativos” para México –la caída de los precios del petróleo, la debacle rusa, los temores sobre brasil– que se tradujeron en una disminución del flujo de divisas y, en consecuencia, en una depreciación del tipo de cambio. Como es usual en México, la devaluación indujo un repunte de la inflación, que alcanzó 18.6%. Otros factores, como la elevación de varios precios de bienes y servicios públicos hacia el final del año contribuyeron también a ese resultado.<sup>16</sup>

En 1998 la meta oficial inflacionaria era del 15%. Al final, sin embargo se logró que el INPC variara un 18.6% es decir 3.6% mayor que la meta establecida, una desviación del 20%. Para 1999, se propuso una meta del -13% ; al final se logró que la inflación fuera de 12.36%, en algunos años la primera vez que se lograba una inflación inferior a la propuesta a pesar de que inicialmente había sido recibida en un clima de escepticismo por los analistas y con franca desconfianza por el público en general.

Hacia la mitad de enero de 1999, hizo erupción la crisis brasileña que se había estado gestando por varios meses. La devaluación del real, cercana al 70%, fortaleció la idea en los mercados de que el suceso desencadenaría una nueva ronda de problemas en las llamadas “economías emergentes”, incluyendo la de México. Por tanto, el peso sufrió el golpe de otra especulativa que llevó la cotización del dólar por encima de \$10.5, y que elevó sin remedio las tasas de interés nominales. En esta situación, se acentuaron las dudas sobre la posibilidad de cumplir la meta gubernamental para la inflación de 1999.<sup>17</sup>

A ello hay que sumar las cuantiosas comisiones que los bancos cobran y que lo hacen sobre una base porcentual y que, a medida que sube la inflación tendrán que ser revisadas en el mismo sentido.

Independiente de las devaluaciones e inflación en México, es necesario revisar los parámetros utilizados para establecer el valor del patrimonio de la familia, ya que dos propiedades con características similares de construcción y terreno, ubicadas en diferentes partes (como ejemplo se puede citar una en el centro de la ciudad y otra en la zona urbana), pueden llegar a tener una diferencia sustancial en el precio, aún cuando sean habitadas por estratos sociales iguales. No obstante esa similitud, sólo una familia podrá registrar como patrimonio familiar su vivienda, quedando la otra sin los respectivos derechos que otorga la Constitución, debido a la plusvalía del lugar y a las limitantes de la ley reglamentaria.

Un paliativo temporal sería incrementar los salarios mínimos establecidos en el Código Civil Federal, para darle mayor valor a la vivienda como patrimonio familiar, y poder abarcar a un mayor sector de la población, entre los que pudieran beneficiarse una parte de la clase media; sin embargo, el objetivo es que todos reciban esa garantía de igualdad constitucional, por lo mismo, es el lugar que habita la familia el que debe ser considerado como patrimonio familiar, no hay que olvidar que el salario mínimo decrece permanentemente con respecto de la inflación, devaluaciones y otros fenómenos económicos. La vivienda ya es una problemática global que sociedades de economía tan sólidas como la Norte Americana le esta provocando problemas financieros.

El periódico el milenio de México del 1 de septiembre del 2007 registro que el presidente Estadounidense, George W. Bush, busco calmar la turbulencia que sacude a los mercados financieros por la crisis de crédito, al anunciar propuestas que tienen como objetivo rescatar y evitar que los propietarios de casas incumplan con los pagos. De hipotecas de riesgo (subprimeson). Lo anterior por las proyecciones del aumento de viviendas según estudio de la universidad de Harvard, debido al crecimiento de la población en los Estados Unidos en el periodo en EU del 2005-2015, comparado al periodo 1995-2000.

Propone Bush rescatar a deudores y aprobar una Legislación que planteo el año pasado para modernizar la Administración Federal de Vivienda. Este programa permitirá a los propietarios de casas con buena historia crediticia pero que no pueden pagar sus actuales compromisos hipotecarios refinanciar con hipotecas aseguradas con este programa de Vivienda Federal (subprimeson) y así cumplir sus pagos mensuales y conservar su patrimonio.

En México tenemos la confianza que las fuerzas políticas se pongan de acuerdo para lograr la igualdad constitucional y se termine la distinción de la ley referente a la vivienda.



## **5.5 La Igualdad Constitucional**

La palabra igualdad deriva del latín *aequilitas*, que significa uniformidad, nivel, justa proporción, semejanza.

En tanto que para el diccionario de la lengua española igualdad significa: 1.- Uniformidad de una cosa con otra en naturaleza, forma, calidad o cantidad. 2.- Correspondencia y proporción que resulta de muchas partes de uniformemente componen un todo. 3.- Matemática expresión de equivalencia de dos cantidades ante la ley. Principio que reconoce a todos los ciudadanos capacidad para los mismos derechos.

Si la Constitución establece las garantías de igualdad en diversos numerales de la misma: artículos 1º, 2º, 3º, 4º, 12, 13, 24..., es importante que esa igualdad prevalezca en las leyes reglamentarias.

“IGUALDAD. LIMITES A ESTE PRINCIPIO. La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todos los hombres son iguales ante la ley, sin que pueda prevalecer discriminación alguna por razón de nacionalidad, raza, sexo, religión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, de manera que los poderes públicos han de tener en cuenta que los particulares que se encuentren en la misma situación deben ser tratados igualmente, sin privilegio ni favor. Así, el principio de igualdad se configura como uno de los valores superiores del orden jurídico, lo que significa que ha de servir de criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación, y si bien es cierto que el verdadero sentido de la igualdad es colocar a los particulares en condiciones de poder acceder a derechos reconocidos constitucionalmente, lo que implica eliminar situaciones de desigualdad manifiesta, ello no significa que todos los individuos deban ser iguales en todo ya, que si la propia Constitución protege la propiedad privada, la libertad económica y otros derechos patrimoniales, está aceptando implícitamente la existencia de desigualdades materiales y económicas; es decir, el principio de igualdad no implica que todos los sujetos de la norma se encuentren siempre, en todo momento y ante cualquier circunstancia, en condiciones de absoluta igualdad, sino que dicho principio se refiere a la igualdad jurídica, que debe traducirse en la seguridad de no tener que soportar un perjuicio (o privarse de un beneficio) desigual e injustificado. En esas condiciones, el valor superior que persigue este principio consiste en evitar que existan normas que, llamadas a proyectarse sobre situaciones de igualdad de hecho, produzcan como efecto de su aplicación la ruptura de esa igualdad al generar un trato discriminatorio entre situaciones análogas, o bien, propicien efectos semejantes sobre personas que se encuentran en situaciones dispares, lo que se traduce en desigualdad jurídica” (Instancia: Primera Sala; Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XIV, Diciembre de 2001; Tesis 1ª C/2001; página:192).<sup>18</sup>



Para el caso del patrimonio de familia, este derecho no protege una vivienda de clase media, debido al monto económico tan bajo que se establece como valor del patrimonio familiar en el Código Civil Federal. Ante esa marcada desigualdad expuesta en la ley, que se expresa a contrario *sensu* de la igualdad que se postula en los preceptos constitucionales, es preciso que el legislador revise las diferentes variables y condiciones objetivas que sustentan el valor actual de la vivienda como patrimonio familiar, para que todos los mexicanos sin excepción puedan acceder a ese derecho.

Muchos mexicanos han sido afectados con embargos en sus industrias, comercios, propiedades agrícolas, ranchos, establecimientos de servicio, etcétera, por problemas que en reiteradas ocasiones resultaron por efecto de las devaluaciones; no obstante lo anterior, también fueron afectados al ser desalojados de sus viviendas por las mismas hipotecas avaladas por sus empresas, debido al llamado anatocismo que convierte todo tipo de interés en capital. Como se puede observar, estos ciudadanos mexicanos ni siquiera pudieron conservar su vivienda, porque, entre otras cosas, no fueron susceptibles de convertirlas en patrimonio de familia, debido al tope señalado en el valor de la propia vivienda.

Para que los desalojos sean legales, el Comité señala que los Estados deben prever una serie de garantías procesales, entre las que se encuentran las siguientes: a) una auténtica oportunidad de consultar a las personas afectadas, b) un plazo suficiente y razonable de notificación a todas las personas afectadas con antelación a la fecha prevista para el desalojo; c) facilitar a todos los interesados, en un plazo razonable, información relativa a los desalojos previstos y, en su caso, a los fines a los que se destinan las tierras o las viviendas desalojadas; d) la presencia de funcionarios del gobierno o de sus representantes en el desalojo, especialmente cuando se afecte a grupos de personas; e) identificación exacta de todas las personas que efectúen el desalojo; f) no efectuar desalojos cuando haga muy mal tiempo o de noche, salvo que las personas afectadas den su consentimiento; g) ofrecer recursos jurídicos, y h) ofrecer asistencia jurídica siempre que sea posible a las personas que necesiten pedir reparación a los tribunales.

En caso en que el desalojo sea inevitable, el Comité establece que el Estado deberá velar por que las personas afectadas no se queden sin vivienda, ni expuestas a otras violaciones de sus derechos. Para ello, el Estado deberá adoptar todas las medidas necesarias para que se proporcione otra vivienda, reasentamiento o acceso a tierras productivas, según sea el caso.<sup>19</sup>

En la situación vigente, el uso indiscriminado de mecanismos financieros que utiliza la banca por encima de la ley, ha incrementado de manera desproporcionada los montos contables de los activos bancarios, mismos que se traducen en saldos impagables para los ciudadanos que contrajeron deudas con dichas instituciones.

Hoy, el uso de esquemas crediticios, entre ellos, los pagos variables a valor presente con refinanciamiento automático, propuesto por el Banco de México en 1985 y enunciado por el mismo en el folleto de presentación han cambiado el resultado del financiamiento del crédito en México, ejemplo:

Antes de 1985 un crédito para la vivienda a 10 años se pagaba a tasa fija sobre saldos insolutos. Es evidente que al iniciarse el pago de la deuda, el sujeto de crédito se esforzaba aún a costa del sacrificio familiar, porque al final las mensualidades resultaban más cómodas y el valor del bien adquirido o la inversión realizada se incrementaba hasta un 250%. Esto significaba que la plusvalía del bien de capital le quedaba al propietario adquiriente, quién realizaba el esfuerzo para cubrir dicho crédito.

A la fecha, esos mecanismos crediticios se basan en el interés compuesto, es decir; en el cobro de intereses sobre intereses, de tal manera que la banca ha capitalizado la plusvalía del bien de capital, al ir indexando la parte inflacionaria de la tasa de interés. Esto lo ha logrado a través de tres etapas.

La primera otorgando un refinanciamiento automático de tres a cinco veces el capital original, para “ayudar” a pagar los montos de los intereses.

La segunda, con la introducción al mercado del crédito, del sistema de pagos constantes a valor presente, como son las llamadas unidades de Inversión (UDIs), en cuyo caso, se hace depender el crédito de una variable inflacionaria, como lo es el índice nacional de precios al consumidor, en donde, el saldo del capital insoluto aumenta en forma constante provocado que al ser actualizado el saldo, nuevamente se generen intereses.

La tercera, se observa cuando el sujeto del crédito, a pesar de reestructurar su deuda en unidades de inversión, ve acrecentado los intereses mensuales en el corto plazo y se rebasa su capacidad de pago.

Para suplir esta supuesta deficiencia de pago, el gobierno federal subsidió a la banca con un 30 y 40% en el pago de los intereses mensuales, tanto del crédito empresarial como de habitación y Banca de Desarrollo respectivamente. Esquema financiero conocido como Gradiente de Descuento Descendiente, mismo que tampoco dio resultado, porque los montos de los intereses a pesar del descuento, nuevamente rebasaron la capacidad de pago del deudor.

Todos estos esquemas y la palabra a valor presente, llevan implícitas la indexación de la inflación. Este mecanismo hace que la plusvalía sea en beneficio del acreedor, quién al capitalizarla genera un crecimiento exponencial del adeudo, incluso; a pesar de que el acreditado se encuentre al corriente de sus pagos. A contraparte, el poder adquisitivo decrece.

Paradójicamente, aún después de recurrir a esquemas crediticios inconstitucionales que alimentan la concentración de la riqueza en pocas manos en detrimento de la mayoría, la banca ha obtenido indebidamente más beneficios con la

intervención del Estado a través del Fondo de Protección al Ahorro (FOBAPROA). Institución que al comprar la cartera de los bancos, elimina la obligación que tiene la propia banca de aportar capital o, crear reservas sobre sus utilidades cuando los créditos entran en lo que la banca llama: “Cartera vencida”.

Así por la negativa de las instituciones bancarias a capitalizarse con las reservas sobre sus utilidades, y por la actitud del Estado de subsidiar a la banca quitándole su obligación de capitalizarse, se puso en riesgo de quiebra el Sistema Financiero Mexicano.

Todavía más, usando las Sociedades de Coinversión de Cartera Reestructurada (SOCORES) le devalúan sus activos, que corresponde al valor de las deudas hasta en un 20% del valor en libros. Este mecanismo fue sancionado por los inspectores del Fondo Monetario Internacional (FMI), el Comité de Basilea de Supervisión Bancaria, el Banco de Pagos Internacionales y el Banco Mundial en la primera quincena del mes de agosto de 1997 y de manera definitiva en la primera quincena de noviembre del mismo año en donde le quedó prohibido al Gobierno Federal y al Banco de México intervenir nuevamente con la nociva asistencia automática al Sistema Financiero Bancario cada vez que entra en crisis.

La referencia anterior, fortalece la tesis de que la revisión del enunciado del artículo cuarto, párrafo quinto de la Constitución Política Mexicana, debe ser realizado en forma integral, considerando las sugerencias y propuestas de los organismos nacionales e internacionales que atienden el derecho a una vivienda adecuada, con servicios, seguridad, espacio, medios de transporte y garantía de poder conservarla como patrimonio familiar.

Como parte en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, México ha asumido obligaciones que se expresan en la relatoría de la 59 Sesión de la Comisión de Derechos Humanos realizada en México los días 4 al 15 de marzo de 2003. En ella se establecen cuatro medidas para hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada:

**Respetar el derecho a una vivienda adecuada.** La obligación de respetar el derecho a una vivienda adecuada exige al Estado y sus agentes abstenerse de llevar a cabo, patrocinar o tolerar, ya sea individualmente o en asociación con terceros, toda práctica, política o medida jurídica que viole el derecho o impida el acceso a la vivienda, los servicios, los materiales conexos y los recursos.

**Proteger el derecho a una vivienda adecuada.** La obligación de proteger el derecho a una vivienda adecuada exige que el Estado y sus agentes impidan la violación de ese derecho por el propio Estado, por personas, entidades privadas y otros actores no estatales.

**Hacer efectivo el derecho a una vivienda adecuada.** Las condiciones inadecuadas de vivienda reflejan y profundizan la denegación del derecho a una vivienda adecuada, lo que a su vez también afecta el goce de otros

derechos, como el derecho a la salud, el agua, la educación y la alimentación. **Realizar (facilitar) el derecho a una vivienda adecuada.** La obligación del Estado de realizar (facilitar) el derecho a una vivienda adecuada significa que debe cumplir un papel activo en la puesta en marcha de actividades encaminadas a fortalecer el acceso de las personas a los recursos y los medios que les permitan ejercer su derecho a una vivienda adecuada, así como la utilización de esos recursos y medios.<sup>20</sup>

El hecho de que organismos internacionales, regionales, nacionales aborden el tema de la vivienda permanentemente y con un sentido integral, indica la relevancia que tiene como derecho básico. Hasta lo que se ha podido observar en el acervo que existe sobre la vivienda, es que el concepto vivienda adecuada reúne una concepción integral, que le da indivisibilidad y universalidad al concepto. Ubicarlo como derecho constitucional significa fortalecerlo como un derecho pleno a la vivienda.

## **5.6 El Derecho a la Vivienda como Derecho Constitucional**

Concebir el derecho a la vivienda como derecho constitucional, implica también que las garantías individuales sean iguales para todos, justo como se indica en el artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: “... todo individuo gozará de las garantías que otorga esta Constitución, las cuales no podrán restringirse ni suspenderse, sino en los casos y las condiciones que ella misma establece”.

En el momento en que la ley, en referencia al derecho a la vivienda, privilegia los beneficios orientados hacia los obreros, empleados, indígenas y militares, y, margina a los demás ciudadanos de ese derecho, en ese preciso instante deja de lado el concepto de igualdad que debe prevalecer en el enunciado.

**México forma parte del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. En dicho documento se registra la leyenda “proteger el derecho a una vivienda adecuada”.** Es importante destacar que en la igualdad que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la clase media y aquellos que poseen una vivienda con mayor costo económico que el mencionado como patrimonio de familia, queda desprotegido de la Ley Suprema; porque la ley reglamentaria (Código Civil Federal) lo exime, violándose con ello la garantía de igualdad, que como anteriormente se mencionó, se precisa entre otros en los Artículos primero y tercero constitucionales.

Lo justo sería que todos los mexicanos pudieran adquirir una vivienda adecuada y contar con el mecanismo de ley para proteger su patrimonio familiar. Mismo que dentro de los preceptos de igualdad constitucional debería de abarcar a todos los mexicanos. Por ello, el derecho debiera otorgarse a una vivienda,

específicamente, la vivienda en donde se asienta la familia, y la cual se constituye de acuerdo a la capacidad económica que cada mexicano tiene para disponer de su propia vivienda.

La realidad ha demostrado que cuando el derecho es utilizado para hacer una ley que no responde a una realidad social, esa ley está polemizando no mandando. Cuando la ley responde a un interés personal, es también el momento en que las decisiones de Gobierno se alejan de la voluntad de un pueblo. La imposición de un criterio pseudolegal siempre recae en contra del interés de los ciudadanos, quienes terminan buscando los mecanismos para defenderse ante esa ley injusta. Sin embargo, cuando esa ley responde a una realidad social y está basada en principios rectores del derecho, se fortalece la armonía entre gobernantes y gobernados.

Los gobiernos muchas veces han soslayado las voces del pueblo y se han olvidado que el pueblo tiene un poder y, este se divide en dos categorías fundamentales: El poder político que son los derechos del ciudadano y el poder civil que son sus libertades. En una nación como México, ejercer la libertad no requiere permisos ni concesiones del Estado; No obstante, cuando el Estado autoriza al ciudadano se crea un derecho o un privilegio, pero nunca será creada una libertad.

Es pues improrrogable una profunda revisión sobre el artículo cuarto, párrafo quinto de la Constitución mexicana, para que todos los ciudadanos sean sujetos de ese derecho y la igualdad no sólo sea un referente del texto constitucional. Se trata de que todo los mexicanos puedan adquirir y asegurar una vivienda adecuada, esto es lo que puede darle sustento a la garantía constitucional.

## Notas

<sup>1</sup> Op. cit. *Diario de los Debates...* pp. 860-861

<sup>2</sup> Cabanellas, Guillermo. *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*. Buenos Aires, Argentina. Heliastra S.R.L. 1989. pp. 409-416.

<sup>3</sup> Coinciden los estudiosos constitucionalista y así se reconoce en la mayoría de las leyes supremas de otros países, que el sujeto al cual hace referencia la constitución mexicana debe ser el individuo y no la familia.

<sup>4</sup> Op. cit. Carbonell, Miguel. *La Constitución Política Comentada...* p. 112

<sup>5</sup> Cruz Parceró, Juan Antonio. *Los Derechos Sociales como Técnica de Protección compilación Derechos Sociales y Derecho de las Minorías*. Porrúa-UNAM. México. 2001. p. 91

<sup>6</sup> Jiménez Martínez, Javier. *Ensayos Constitucionales*. Propia. México. 2005. pp.48, 49

<sup>7</sup> Op. cit. Carbonell, Miguel. *Constitución Política...* Pasim. p. 104

<sup>8</sup> Secretaría de Desarrollo Social. Internet. Red de gestión integral

<sup>9</sup> *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. CNDH. México. 2003. p. 9

<sup>10</sup> Informes de las sesiones realizadas por la CONAVI-CONAFOVI de abril del 2003 al mes de agosto del 2004. [www.micasa.gob.mx](http://www.micasa.gob.mx)

<sup>11</sup> *Ibid...*

<sup>12</sup> Miloon Kothari. *La privatización de los derechos humanos: el impacto de la globalización en el acceso a la vivienda, el agua y el saneamiento*. Informe Anual Social Watch 2003. <http://www.socialwatch.org/>

<sup>13</sup> Del Rivero del Rivero, José Alberto. *Glosario Jurídico del Código Civil de Tabasco*. Universidad Juárez Autónoma de Tabasco-Universidad Olmeca. México. 2004. p. 36

<sup>14</sup> Op. Cit. Kothari Miloon. *Los derechos económicos...* p. 11

<sup>15</sup> Fallo emitido por el Tribunal Superior de Justicia de Venezuela el 24 de Enero de 2002.

<sup>16</sup> Elizondo, Everardo y Murillo, José Antonio. *Tres décadas de inflación en México*. Ejecutivos de Finanzas. México. 1999. año XVIII, No 12, p. 13

<sup>17</sup> Moreno Núñez, Héctor. *Crédito Bancario a la Vivienda*. Porrúa-Universidad Anahuac. México. 2000. pp. 49-50

<sup>18</sup> Citado por Del Castillo del Valle, Alberto. op. cit. *Las Garantías...* pp. 100-101

<sup>19</sup> Op. cit. Kothari Miloon. *Los Derechos económicos...* pp. 19-20

<sup>20</sup> *Ibidem*. pp. 15-21

# Conclusiones

Avanzar en la necesaria reforma constitucional que requiere el país, implica la suma y consenso de opiniones colegiadas de doctrinarios, investigadores, especialistas del ramo, magistrados y legisladores congruentes con el propósito fundamental de que, al actualizar y, en su caso, reformar gradualmente los artículos constitucionales que se volvieron disfuncionales por el tiempo o la dinámica social, se está consolidando el Estado de Derecho Constitucional.

A pesar de que el gobierno de la República creó en la pasada administración el Consejo Nacional de Vivienda (CONAVI) como responsable de establecer la política de vivienda en el país y de coordinar su instrumentación, asimismo, para servir de mecanismo de concertación sectorial ciudadanizado, no se alcanzaron las metas trazadas.

Es cierto que existe, como ya se mencionó en el tema sobre políticas estatales de vivienda, la CONAVI que aglutina a 50 miembros de los cuales 6 representan a la sociedad civil, 6 al sector servicios, 6 al sector constructivo, 6 a centros académicos y universidades, 6 a organismos estatales de vivienda y, 18 entidades gubernamentales, no obstante; todavía no existen entre otras consideraciones de igual importancia:

- A. Una Ley General de Vivienda para establecer políticas públicas para el desarrollo de ellas.
- B. Tampoco un articulado de ley sobre instituciones de crédito que defina el criterio explícito y único de la forma de pago de la vivienda: se sugiere el pago a una tasa fija preferencial sobre saldos insolutos.
- C. Un instrumento de ley que sustentado en la igualdad constitucional, garantice que la vivienda de todos y cada uno de los mexicanos pueda ser considerada patrimonio familiar.
- D. Concordancia con las políticas públicas de vivienda de organismos internacionales.
- E. Una institución u organismo colegiado de vivienda que ayude a evitar la politización extrema del problema de la vivienda en México con fines partidistas.

- F. Una visión y misión integral pensada hacia un horizonte de 25 años, bajo las constantes de sobrepoblación de las ciudades y migración al origen (campo), hacinamiento y contaminación ambiental, salud, alimentación, vestido, seguridad...
- G. Los recursos para la construcción de vivienda, priorizando el interés de la sociedad civil.

Lo ideal hasta este momento es que los conflictos y controversias se solucionen estrictamente dentro del marco de la Constitución y de una Ley Federal de Vivienda única en el país, de tal manera; que se unifiquen criterios en las resoluciones jurisdiccionales y que las cuestiones sociales, políticas, culturales y económicas no se atomicen bajo los esquemas de las leyes y políticas locales, y, por los intereses partidistas.

Se trata de darle seguridad al patrimonio de los mexicanos, de fortalecer la supremacía constitucional, de darle vida a los principios de igualdad, libertad, universalidad, indivisibilidad, legalidad y concordancia, entre otros; se trata también de crear nuevas figuras jurídicas para abrir más el esquema de las decisiones a la sociedad civil, de darle seguimiento puntual a los avances de la tecnología para regularlos jurídicamente dentro de un esquema de relatividad permanente; se trata de vigilar el espectro de la globalidad económica para cuidar el derecho social, de integrar los derechos fundamentales derivados de los tratados, acuerdos y pactos internacionales en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Contribuir a ese gran desafío, partiendo del procedimiento metodológico que va de lo particular a lo general y viceversa, además de las referencias del derecho comparado, es una tarea que pretende aportar elementos para una reforma constitucional al artículo cuarto, párrafo quinto, vislumbrada dentro de una acción permanente, es decir; ante la posible ausencia de un constituyente por la exacerbada politización inmediata, hay que motivar la transición gradual hacia la nueva Constitución.

Participar en ese esfuerzo integral es uno de los propósitos de la investigación, que se puede observar desde el objetivo del trabajo de investigación, cuya finalidad es conocer la parte disfuncional del enunciado del derecho a la vivienda, precisar y actualizar los vocablos, así como proponer alternativas que permitan garantizar ese derecho dentro de los principios de igualdad constitucional.

En ese contexto, el derecho de todo individuo a tener y proteger una vivienda adecuada debe ser consustancial al marco de igualdad que garantiza la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la obligación del Estado de promoverla a través del financiamiento público y privado.

De no ser así, y como se ha demostrado en el transcurso de la investigación, la ambigüedad de los términos relativos al artículo cuarto, párrafo quinto de la Constitución mexicana, seguiría propiciando que la ley reglamentaria desborde a la



Ley Suprema, en perjuicio del propietario de la vivienda, violando con ello la garantía constitucional de igualdad que distingue a la propia Constitución.

Por lo cual, cualquier propuesta que se oriente a revisar el derecho a la vivienda en el marco constitucional, deberá considerar su correlato con el principio de igualdad y la obligatoriedad del Estado de promover su ejecución con los medios e instrumentos de los cuales disponga.

También se ha señalado en el presente trabajo, los términos disfuncionales que prevalecen en el texto constitucional, para proceder a una propuesta congruente entre la forma y el contenido que debe enunciar el pleno derecho a la vivienda, y hacer que este derecho sea una verdadera garantía constitucional para todos los individuos en el país.

Es imperativo concretar una propuesta para establecer el instrumento y los medios adecuados para garantizar el derecho de todo mexicano a tener una vivienda.



# Propuesta

En el transcurso de la presente investigación sobre el derecho a la vivienda en México, se observa que esta es una garantía relativamente reciente, integrada el 07 de febrero de 1983 a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dentro del párrafo quinto de su artículo cuarto. Dicha inclusión se hizo en un artículo heterodoxo, en donde se establecen algunos derechos que no tienen relación entre sí (ejemplos: la igualdad de género, el derecho de los niños) y con la vivienda, pero también existen otros derechos en el mismo artículo que forman parte integral de los derechos básicos, por lo cual; la primer propuesta de la investigación es:

## **1.- Legislar para integrar los derechos básicos en un solo articulado**

Ha sido evidente en el proceso de investigación que, en el vocablo familia como objeto del derecho, a diferencia de la Constitución mexicana, no se establece en las diversas constituciones de otros países, así como tampoco aparece como referencia en los documentos de los organismos internacionales. El término que se aprecia es la persona, el individuo e incluso el ciudadano, pero no la familia. Siguiendo la lógica de los artículos primero y tercero constitucional, la segunda propuesta es:

## **2.- Cambiar el término “familia...” por el de “persona...”**

El concepto disfrutar implica una satisfacción de la persona (o de la familia) que no necesariamente implica la obligatoriedad de proporcionar la vivienda por parte del Estado. Por lo mismo, se propone:

## **3.- Eliminar el vocablo disfrutar, de tal manera que el enunciado se exprese de la siguiente manera “tiene derecho...”**

Dicha vivienda expresa la Constitución, debe ser digna y decorosa, expresiones que también son difíciles de ponderar, como así se ha venido observando en el transcurso de la investigación, por lo mismo, y considerando la universalidad e indivisibilidad actual del concepto vivienda adecuada, se propone que:

**4.- La expresión vivienda digna y decorosa se cambie por el de “vivienda adecuada...”**

En las dos últimas líneas sobre el derecho a la vivienda, se deja de lado el ejercicio de la igualdad constitucional, que en el caso del derecho a la vivienda, se ha expresado más como un derecho social que como un derecho fundamental o constitucional, debido a que históricamente, las clases más beneficiadas han sido los empleados, obreros, gremios y campesinos, pero no a los no asalariados, la clase media y otros estratos con mayor nivel económico. En el se expresa que “...la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”. Con relación a esto último, a través del Derecho Comparado, se aprecia que en las constituciones de otros países la función operativa y la obligatoriedad del cumplimiento del derecho a la vivienda corresponden al Estado y así lo transcriben en su texto constitucional, de tal manera que se propone:

**5.- Cambiar el texto “...la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo” por “...El Estado- Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios garantizarán el ejercicio de este derecho, sin discriminar a nadie, ya sea por carencia o suficiencia económica; la vivienda será considerada patrimonio de familia.**

LA PROPUESTA DEL ENUNCIADO DEL ARTÍCULO EN COMENTO, PÁRRAFO QUINTO DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, CON LAS MODIFICACIONES QUE SE RECOMIENDA, QUEDARÍA DE LA SIGUIENTE MANERA:

TEXTO ACTUAL	TEXTO PROPUESTO
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.	“Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada. El Estado, Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios garantizarán el ejercicio de este derecho, sin discriminar a nadie, ya sea por carencia o suficiencia económica. La vivienda será considerada patrimonio de familia.

- **Principio normativo:** toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada.
- **Principio programático:** el Estado, Federación, Estados, Distrito Federal y Municipios garantizarán el ejercicio de este derecho.
- **Principio de igualdad:** sin discriminar a nadie ya sea por carencia o suficiencia económica.
- **Principio de justicia:** la vivienda será considerada patrimonio de familia.

“Solo resta resolver los instrumentos y los medios de ejecución para contribuir a hacer realidad el derecho a la vivienda para todos los mexicanos. Entre otras cuestiones se sugiere:

- A. Crear un grupo multidisciplinario para revisar y analizar el texto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Constituciones locales, las leyes federales y estatales, los acuerdos nacionales e internacionales, pactos, circulares, decretos..., con el objetivo de establecer propuestas sobre el derecho de los mexicanos a la vivienda, las políticas públicas y acciones de gobierno y, las actividades de las instituciones públicas y privadas.**
- B. Crear el derecho uniforme con una Ley Federal de Vivienda para unificar criterios, seguir apoyando a los sectores de bajos ingresos y abrir esquemas de beneficios reales para todos los mexicanos.**
- C. Legislar para que el sistema de crédito destinado a la adquisición de vivienda se agilice y se realice conforme a una tasa preferencial que privilegie lo social, con un esquema de plazos fijos sobre saldos insolutos. Esto porque la tasa variable sujeta a la tasa líder del mercado, siempre se sujeta a la voluntad de una de las partes, en este caso, a la institución crediticia.**
- D. Modificar el Artículo 723 del Código Civil Federal, “El valor máximo de los bienes afectados al patrimonio de familia, conforme al artículo, será la cantidad que resulte de multiplicar por 3650 el importe del salario mínimo general diario vigente en el Distrito Federal, en la época en que se constituya el patrimonio”, se propone: “Los bienes afectados conforme al patrimonio de familia, deberá ser la casa que se habite, sin distinción ni discriminación de la persona; ya sea por carencia o suficiencia económica”.**
- E. Adecuar el Artículo 47 de la Ley Federal de Vivienda, los artículos 723 al 730 del Código Civil Federal y los que correspondan a su equivalente en los Estados, la fracción XXVIII del Artículo 123**

**constitucional y, los relacionados con el derecho a la vivienda, al texto del párrafo quinto, artículo cuarto constitucional que se propone. Esto para dar congruencia al precepto en comento con las demás leyes.**

A manera de colofón, se establece que con las propuestas en cuestión, se legitimaría el derecho de igualdad y justicia en cuanto a la adquisición de una vivienda adecuada, ya que todo ciudadano tendría ese derecho y los beneficios consecuentes como cualquier persona; también se abriría la posibilidad de acceder con mayor facilidad a la propiedad de la vivienda así como el patrimonio de la familia y, se establecería una mayor concordancia entre la Ley Suprema y la ley reglamentaria.





# Disposiciones Internacionales

<p>DECLARACIÓN DE LOS DERECHOS DEL HOMBRE Y DEL CIUDADANO</p>	<p>Adoptada por la Asamblea Constituyente francesa del 20 al 26 de agosto de 1789, aceptada por el Rey de Francia el 5 de octubre de 1789.</p>
<p>DECLARACIÓN AMERICANA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DEL HOMBRE</p>	<p>Aprobada en la Novena Conferencia Internacional americana, Bogotá, Colombia, 1948.</p>
<p>CONVENCIÓN INTERNACIONAL SOBRE LA ELIMINACIÓN DE TODAS LAS FORMAS DE DISCRIMINACIÓN RACIAL</p>	<p>Adoptada y abierta a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas en su resolución 2106 A (XX), de 21 de diciembre de 1965. Entrada en vigor: 4 de enero de 1969, de conformidad con el artículo 19. Vinculación de México: 20 de febrero de 1975. Publicación: D.O. 13 de junio de 1975. F. de E.: D.O. 18 de junio de 1975. Considerando que la Declaración Universal de Derechos Humanos proclama que todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos, y que toda persona tiene todos los derechos y libertades enunciados en la misma, sin distinción alguna, en particular por motivos de raza, color u origen nacional. Art. 5 En conformidad con las obligaciones fundamentales estipuladas en el artículo 2 de la presente Convención, sin distinción de raza color y origen nacional o étnico, particularmente en el goce de los derechos siguientes: iii) El derecho a la vivienda.</p>
<p>CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS</p>	<p>Suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos, Entrada en vigor: 18 de julio de 1978, conforme al artículo 74.2 de la Convención. Vinculación de México: 24 de marzo de 1981. Publicación: D.O. 7 de mayo de 1981.(Art. 1 .2 persona es todo ser humano).</p>

<p>PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES</p>	<p>Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 3 de enero de 1976, de conformidad con el artículo 27. Vinculación de México: 23 de marzo de 1981. Publicación: D.O. 12 de mayo de 1981.</p>
<p>PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS</p>	<p>Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 49. Vinculación de México: 23 de marzo de 1981. Publicación: D.O. 20 de mayo de 1981. F. de E.: D.O. 22 de junio de 1981.</p>
<p>CARTA DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS</p>	<p>Adoptado el 30 de abril de 1948 en Bogotá Colombia. Vinculación de México: 23 de noviembre de 1948, Ratificación. Publicación en el Diario Oficial de la Federación 12 de noviembre de 1948, entrada en vigor 13 de diciembre de 1951, México. Publicación del Decreto de Promulgación en el Diario Oficial jueves 13 de enero de 1949, fe de erratas 13 de enero de 1949, ultima modificación Diario Oficial 17 de mayo de 1994.</p>
<p>COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES</p>	<p>Sexto periodo de sesiones (1991). Observación General numero 4, "El Derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)", E/1992/23; 16º periodo de sesiones (1997), Observación General numero 7, "El Derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos", E/1998/22.</p>
<p>LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES</p>	<p>Publicada en el Diario Oficial de la Federación de 25 de junio de 2002. art. 21 correspondiente a las instituciones públicas de vivienda de interés social, garantizar: I.-Las acciones necesarias a fin de concretar programas de vivienda que permitan a las personas adultas mayores la obtención de créditos accesibles para adquirir una vivienda propia o remodelarla en caso de ya contar con ella, y II.-El acceso a proyectos de vivienda de interés social que ofrezcan igual oportunidad a las parejas compuestas por personas adultas mayores, solas o jefes de familia.</p>
<p>PROTOCOLO FACULTATIVO DEL PACTO INTERNACIONAL DE DERECHOS CIVILES Y POLÍTICOS</p>	<p>Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General de la Organización de la Naciones Unidas en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966. Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976, de conformidad con el artículo 9. Vinculación de México: 15 de marzo de 2002. Publicación: D.O. 3 de mayo de 2002.</p>

# INICIATIVA DE LEY DE VIVIENDA DEL ESTADO DE TABASCO

## TÍTULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 1.** La presente Ley es reglamentaria del artículo 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y del artículo 76 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco en materia de vivienda.

**Artículo 2.** Las disposiciones de la presente Ley son de orden público e interés social y deberán aplicarse bajo los principios de equidad e inclusión social, que permitan a todos los habitantes del Estado, sin importar su origen étnico, género, edad, discapacidad, condición social o económica, aspectos de salud, religión, opinión, preferencias o estado civil, disfrutar de una vivienda digna y decorosa, entendiéndose como tal, aquella vivienda que cumpla con las disposiciones jurídicas y normativas aplicables en materia de asentamientos humanos, construcción, habitabilidad y salubridad, que cuente con los servicios básicos, que brinde a sus ocupantes certeza jurídica en cuanto a su propiedad y legítima posesión, y contemple criterios para la prevención de desastres y la protección física de sus ocupantes, ante los elementos naturales potencialmente agresivos.

Las políticas y programas, así como los instrumentos y apoyos a la vivienda, a que se refiere este ordenamiento, se ejecutarán conforme a los recursos que contemple el presupuesto de egresos del Estado para tal fin y se regirán bajo los principios de respeto a la legalidad y protección jurídica a la propiedad en armonía con un crecimiento urbano racional y sustentable, buscando desincentivar la invasión de predios y el crecimiento irregular de las ciudades.

**Artículo 3.** La Política Estatal de Vivienda deberá articular eficazmente los recursos estatales, nacionales e internacionales, contemplando la constitución integral del hábitat y favoreciendo los esfuerzos de la población, por lo que la presente Ley debe asegurar su funcionalidad en:

- I. Su naturaleza social: basada en los principios constitucionales de justicia social, igualdad, equidad y participación social, para asegurar el desarrollo humano integral y la consolidación del individuo, la familia y la

- comunidad; el fomento y producción de empleo a través del diseño, planificación, producción, desarrollo, mejora y adjudicación de la vivienda;
- II. Su carácter estratégico: fundamentado en la aplicación del flujo eficiente y eficaz de recursos a los requerimientos de vivienda de la población y en especial a los que menos recurso tienen; y
  - III. Su condición no lucrativa: Con base en la obligación constitucional intransferible que tiene el Estado de garantizar el derecho a la vivienda y asegurar su protección en situación de contingencia.

**Artículo 4.** Esta Ley tiene por objeto:

- I. Definir y regular la Política Estatal de Vivienda, así como las acciones habitacionales del Ejecutivo del Estado, en congruencia con los aspectos económicos, sociales, urbanos, poblacionales, así como con la política nacional en la materia;
- II. Definir los lineamientos generales de la política y los programas de vivienda;
- III. Regular la coordinación y concertación de acciones con los sectores público, social y privado, dirigidas a garantizar el derecho y disfrute de una vivienda digna y decorosa, tanto en tiempo, forma y calidad, cumpliendo con los perfiles de seguridad física y certeza jurídica;
- IV. Establecer los criterios de ayuda y protección para los grupos sociales en situación de vulnerabilidad en el territorio de la entidad;
- V. Propiciar y fomentar la participación de los sectores social y privado para la producción, mejoramiento, autoconstrucción, auto producción y adquisición de vivienda en todas sus modalidades, acorde con el Plan Estatal de Desarrollo y en continua coordinación con la Federación y los ayuntamientos, en los términos de las diversas disposiciones legales aplicables;
- VI. Crear los mecanismos indispensables para hacer llegar los recursos financieros necesarios, a través de los sectores público y privado, a fin de que amplíe la cobertura de acceso a los créditos de vivienda;
- VII. Crear el Sistema Estatal de Información e Indicadores de Vivienda, el cual permitirá medir las necesidades y tendencias existentes en el Estado en materia de vivienda, acorde al Sistema Nacional de Información e Indicadores y demás normas aplicables en la materia;
- VIII. Establecer los mecanismos jurídicos y financieros para que los beneficiarios opten por la mejor vivienda acorde a sus preferencias y a sus posibilidades, siempre reconociendo plenamente sus derechos y los diversos mecanismos y apoyos, tanto de índole fiscal como legal;
- IX. Definir las diversas modalidades de construcción y mejoramiento de

- vivienda existente en el Estado y las condiciones propicias de financiamiento;
- X. Crear e implementar reservas territoriales tendientes a fomentar la oferta pública de suelo destinada al desarrollo de la vivienda, en áreas que no sean críticas o susceptibles de contingencias de índole natural;
  - XI. Dar prioridad al desarrollo de vivienda, enfocado a la población de bajos ingresos o en condiciones de rezago;
  - XII. Dar las bases de los diversos programas que se realicen en materia de vivienda; y
  - XIII. Motivar, desarrollar, promover y apoyar la distribución de materiales básicos para la construcción de viviendas, con la finalidad de reducir costos y mantener los niveles de calidad requeridos.

**Artículo 5.** Serán de aplicación supletoria a lo dispuesto en este ordenamiento, la Ley de Vivienda en el ámbito federal, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, la Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco, la Ley de Protección Ambiental del Estado de Tabasco, la Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco y el Código Civil para el Estado de Tabasco, así como los demás ordenamientos legales relacionados en materia de vivienda.

**Artículo 6.** Para efectos de esta Ley, se entenderá por:

- I. ACCIÓN HABITACIONAL: Todas las modalidades para la atención de las necesidades de vivienda de la población;
- II. ACREDITADOS: Son los sujetos beneficiados con un crédito para vivienda;
- III. AUTOCONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA: Proceso de construcción o edificación de la vivienda realizada directamente por sus propios usuarios, en forma individual, familiar o colectiva;
- IV. AUTOPRODUCCION DE VIVIENDA: Proceso de gestión de suelo, construcción y distribución de vivienda bajo el control directo de sus usuarios de forma individual o colectiva, la cual puede desarrollarse mediante la contratación de terceros o por medio de procesos de autoconstrucción;
- V. CONSEJO: Consejo Estatal de Vivienda;
- VI. CONGRESO: Congreso del Estado de Tabasco;
- VII. COHESIÓN SOCIAL: Principio que aplicado al sector vivienda, busca reducir la desproporción entre los ingresos de los distintos grupos de población, considerando las capacidades y condiciones con las que cuenta cada grupo para incluirlos en proyectos de beneficio común, creando así un sentido de pertenencia dentro de la sociedad;

- VIII. CRÉDITO PARA VIVIENDA: Son los préstamos que se otorgan para la adquisición de suelo para vivienda, construcción, rehabilitación, mejoramiento, ampliación, complementación o adquisición de una vivienda;
- IX. EJECUTIVO DEL ESTADO: Poder Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Tabasco;
- X. EQUIPAMIENTO URBANO: Edificios, instalaciones y mobiliario para prestar a la población los servicios urbanos, administrativos, financieros, educativos, comerciales y de abasto, de salud y asistencia, recreativos, jardines y otros, sean públicos o privados;
- XI. ESTADO: Estado Libre y Soberano de Tabasco;
- XII. ESTÍMULO: Medidas de carácter administrativo, fiscal, financiero o jurídico, que aplican las dependencias y entidades del sector público para promover y facilitar la ejecución de acciones, procesos o programas habitacionales;
- XIII. GRUPOS SOCIALES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD: Aquellos núcleos de población y personas que por diferentes factores o la combinación de ellos, enfrentan situaciones de riesgo o discriminación que les impiden alcanzar mejores niveles de vida y, por lo tanto, requieren de la atención e inversión del Gobierno para lograr su bienestar;
- XIV. INVITAB: Instituto de Vivienda de Tabasco;
- XV. LEY: Ley de Vivienda del Estado de Tabasco;
- XVI. MEJORAMIENTO DE VIVIENDA: Acción tendiente a consolidar o renovar las viviendas deterioradas, física o funcionalmente, elevando su calidad, valor y/o superficie, mediante actividades de ampliación, reparación, reforzamiento estructural o rehabilitación que propicien una vivienda digna y decorosa;
- XVII. PADRÓN ÚNICO DE BENEFICIARIOS EN MATERIA DE VIVIENDA: Relación oficial de beneficiarios que incluye a las personas atendidas por los programas de vivienda, cuyo perfil socioeconómico se establece en la normatividad correspondiente;
- XVIII. PLAN ESTATAL DE DESARROLLO: Ordenamiento jurídico que precisa los objetivos generales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del Estado, las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines, los instrumentos y responsables de su ejecución, los lineamientos de política de carácter global, sectorial y municipal; las previsiones que se refieren al conjunto de la actividad económica y social, y rige el contenido de los programas que se generan en el Sistema Estatal de Planeación Democrática;
- XIX. POLÍTICA ESTATAL DE VIVIENDA: Conjunto de directrices estratégicas, establecidas por el Ejecutivo del Estado en coordinación con los ayuntamientos y con los sectores social, público y privado, a fin de orien-

- tar la formulación, implementación, seguimiento y control de los planes y programas, congruentes con la Política Nacional de Vivienda, que permitan satisfacer las necesidades de vivienda;
- XX. POLÍTICA NACIONAL DE VIVIENDA: Conjunto de disposiciones, criterios, lineamientos y medidas de carácter general, que se establecen para coordinar las acciones de vivienda que realicen las autoridades federales, el Estado y los ayuntamientos, así como su concertación con los sectores privado y social, con la finalidad de cumplir con el mandato constitucional del derecho de gozar de una vivienda digna y decorosa;
- XXI. PRESUPUESTO: Instrumento de planeación, dirección, ejecución y control de los recursos financieros con los que cuentan el Ejecutivo del Estado y los municipios para proporcionar las acciones de vivienda comprendidas en el Presupuesto Anual de Egresos del Estado y los presupuestos municipales;
- XXII. PROCESO HABITACIONAL: Secuencia de actividades u operaciones que contemplan la planeación, producción, distribución, infraestructura, servicios urbanos, uso y mejoramiento de las viviendas, los materiales, elementos o componentes que las integran;
- XXIII. PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA: Aquella que se realiza bajo el control de autoproductores y auto constructores que operan sin fines de lucro y que se orientan prioritariamente a atender las necesidades habitacionales de la población de bajos ingresos, incluye aquella que se realiza por procedimientos autogestivos y solidarios que dan prioridad al valor de uso de la vivienda sobre la definición mercantil, mezclando recursos, procedimientos constructivos y tecnologías, sustentadas en sus propias necesidades, sus capacidades de gestión y toma de decisiones;
- XXIV. PRODUCTOR SOCIAL DE VIVIENDA: Persona física o jurídica colectiva que produce vivienda sin fines de lucro;
- XXV. PROGRAMA ESTATAL DE VIVIENDA: Instrumento técnico en materia de vivienda, que contempla la situación que impera en el ámbito habitacional, así como las políticas, estrategias, objetivos, productos y resultados a alcanzar por el Ejecutivo del Estado;
- XXVI. PROGRAMA MUNICIPAL DE VIVIENDA: Instrumento técnico en materia de vivienda, que contempla la situación que impera en el ámbito habitacional, así como las políticas, estrategias, objetivos, productos y resultados a alcanzar por determinado municipio;
- XXVII. SECRETARÍA: Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas;
- XXVIII. SECTOR PRIVADO: Toda persona física o jurídica colectiva, productor de bienes o servicios relacionados con la vivienda, con fines preponderantemente de lucro;

- XXIX. SECTOR PÚBLICO: Toda dependencia, entidad u organismo de la Administración Pública de cualquiera de los tres ámbitos de gobierno, cuyas atribuciones comprendan, el financiamiento y la gestión del proceso habitacional o la ordenación del territorio que incluya la vivienda;
- XXX. SECTOR SOCIAL: Toda persona física o jurídica colectiva, que sin fines de lucro, realicen acciones o procesos habitacionales de beneficio social;
- XXXI. SISTEMA ESTATAL DE INFORMACIÓN E INDICADORES DE VIVIENDA: Conjunto de datos producidos por los sectores público, social y privado, organizados en el Estado, bajo una estructura conceptual predeterminada, que permite mostrar la situación de la vivienda y el mercado habitacional, así como los efectos de las políticas públicas en la materia, desarrollados en Tabasco, y vinculado con el Sistema Nacional de Información de Indicadores de Vivienda;
- XXXII. SUELO PARA VIVIENDA: Superficie física y legalmente susceptible a ser destinada, predominantemente al uso habitacional, conforme a las disposiciones aplicables;
- XXXIII. VIVIENDA PROGRESIVA: Acción que comprende la construcción de un núcleo básico (área de usos múltiples, cocina, baño completo que incluya ducha y una recámara), con posibilidad de crecimiento por etapas. Considera las viviendas con desarrollo gradual, a partir de una unidad básica de servicios y/o un espacio habitable de usos múltiples. Su terminación definitiva se realiza por etapas de acuerdo con la disponibilidad de recursos económicos y necesidades de los propios usuarios; y
- XXXIV. VIVIENDA TERMINADA: Vivienda completa y acabada en un proceso continuo y único, bajo la gestión de agentes públicos y privados, cuya construcción fue ejecutada conforme a licencia de construcción y a la normatividad vigente.

**TÍTULO SEGUNDO**  
**DE LA POLÍTICA ESTATAL DE VIVIENDA**  
**CAPÍTULO PRIMERO**  
**DE LOS LINEAMIENTOS**

**Artículo 7.-** La Política Estatal de Vivienda tiene como objetivo determinar las prioridades de desarrollo de la vivienda en el Estado y los municipios, así como las políticas para su financiamiento y para los beneficiarios dentro del marco de la Ley, bajo los siguientes principios y líneas generales:

- I. Mantener congruencia con los programas de desarrollo económico, social, urbano y de ordenamiento territorial del Estado;



- II. Promover mayores oportunidades de acceso a la vivienda, dando prioridad a los grupos sociales en situación de vulnerabilidad;
- III. Impulsar la participación de los tres órdenes de gobierno y del sector privado en la construcción y mejoramiento de vivienda;
- IV. 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;
- V. Promover medidas de mejora regulatoria, encaminadas a fortalecer la propiedad y disminuir los costos de la vivienda;
- VI. Garantizar la calidad de la vivienda;
- VII. Incorporar suelo apto para la vivienda a las áreas urbanas con mayor demanda, a través de políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial;
- VIII. Adquirir suelo con características apropiadas para construir vivienda en centros poblacionales dotados de servicios e infraestructura;
- IX. Establecer los mecanismos para que la construcción de vivienda respete el entorno ecológico, la preservación y el uso eficiente de los recursos naturales;
- X. Propiciar que las acciones de vivienda constituyan un factor de sustentabilidad ambiental, ordenación territorial y desarrollo urbano;
- XI. 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;
- XII. Promover una distribución y atención equitativa de las acciones de vivienda en todo el territorio estatal, considerando las necesidades y condiciones locales y regionales, así como los distintos tipos y modalidades del proceso habitacional;
- XIII. Promover medidas que proporcionen a la población, información suficiente para la toma de decisiones sobre las tendencias del desarrollo urbano en su localidad y respecto de las opciones que ofrecen los programas institucionales y el mercado, de acuerdo con sus necesidades, posibilidades y preferencias;
- XIV. Incorporar en la planeación, construcción, diseño y equipamiento de la vivienda, mecanismos para el funcionamiento y desarrollo integral de las personas con capacidades diferentes;
- XV. Contar con un organismo con capacidad financiera suficiente, para diversificar las modalidades de financiamiento que mejoren la recuperación crediticia;
- XVI. Considerar a la vivienda como factor de ordenamiento territorial, de desarrollo urbano y preservación de los recursos y del medio ambiente;

- XVII. Fortalecer la coordinación y concertación permanente entre los diversos organismos públicos de vivienda, federales, estatales y municipales, así como los sectores social y privado;
- XVIII. Promover la aplicación de mecanismos de apoyo a las familias en zonas de riesgo o afectadas por desastres naturales, de acuerdo a la legislación y normatividad vigente aplicable en la entidad, y la disponibilidad financiera;
- XIX. Fortalecer la seguridad jurídica inmobiliaria, mediante la aplicación de medidas de mejora regulatoria, simplificación de trámites y reducción de los costos que éstos generen;
- XX. Promover ante la sociedad, una cultura de mantenimiento y mejoramiento del inventario habitacional existente;
- XXI. Promover y apoyar la producción social de vivienda;
- XXII. Promover la Integración de una red de productores y distribuidores de materiales y componentes, para que apoyen los procesos de producción social de vivienda;
- XXIII. Fomentar la oferta de vivienda en renta;
- XXIV. Favorecer el desarrollo de vivienda multifamiliar;
- XXV. Fomentar la investigación tecnológica, la innovación y promoción de sistemas constructivos alternativos bajo principios de conservación y protección del entorno ecológico, la preservación y el uso eficiente de los recursos naturales, así como la calidad y disminución de los costos;
- XXVI. Promover la producción y distribución de materiales y elementos de carácter innovador para la construcción de vivienda;
- XXVII. Crear los mecanismos que permitan integrar la base de datos del Sistema Estatal de Información e Indicadores de Vivienda; y
- XXVIII. En general, establecer los medios estratégicos adecuados que permitan la propiedad de una vivienda digna para la población, dando prioridad a las personas de escasos recursos, respetando siempre la cultura de las comunidades y zonas indígenas.

**Artículo 8.** El INVITAB será el responsable de formular, implementar y evaluar la Política Estatal de Vivienda, así como de velar por su cumplimiento y coherencia, debiendo coordinarse para ello con las instancias federales y municipales.

**Artículo 9.** La Política Estatal de Vivienda se desarrollará a través de los programas estratégicos, proyectos y acciones, en los diversos ámbitos de actuación en el corto, mediano y largo plazo.

**Artículo 10.** La Programación en materia de vivienda se establecerá en:

- I. El Programa Estatal de Vivienda;
- II. El Programa Operativo Anual de Vivienda, mismo que regirá la ejecución de acciones específicas;
- III. Los Programas Especiales y Regionales de Vivienda;
- IV. Los Programas Institucionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública del Estado en materia de Vivienda;
- V. Los Programas Municipales de Vivienda; y
- VI. Los Presupuestos Estatales y Municipales de Egresos para los ejercicios fiscales que correspondan.

El Programa Estatal y los Programas Municipales de Vivienda, se elaborarán en los términos de la legislación local aplicable.

## **CAPÍTULO SEGUNDO**

### **DE LOS PROGRAMAS ESTATALES Y MUNICIPALES DE VIVIENDA**

**Artículo 11.** El Programa Estatal de Vivienda será elaborado por el INVITAB, con el objeto de articular el desarrollo ordenado de los programas, acciones, recursos y las producciones habitacional en la entidad, en coordinación con las demás dependencias y entidades de la administración pública federales y estatales involucradas en la promoción de vivienda, previa aprobación del Ejecutivo del Estado.

**Artículo 12.** El Programa Estatal de Vivienda contendrá:

- I. Diagnóstico;
- II. Filosofía, Misión y Visión de la Política Estatal de Vivienda;
- III. Objetivos generales y particulares que regirán en la Administración Pública Estatal;
- IV. Estrategia general;
- V. Metas de corto y mediano plazo, compatibles con los intereses del sector público, social y privado;
- VI. Pautas o modelos de programación anual;
- VII. Concordancia con la programación de desarrollo económico, social, urbano y de medio ambiente del estado de Tabasco;
- VIII. Lineamientos para la incorporación de suelo para uso habitacional, creación de reservas territoriales, previsiones para la dotación de infraestructura, equipamiento urbano y servicios para vivienda;
- IX. Mecanismos de coordinación con la Federación;
- X. Lineamientos de concertación con el sector privado y social;
- XI. Mecanismos y líneas para la inducción de acciones; y

XII. Definición de indicadores que medirán los avances.

**Artículo 13.** Los Programas Municipales de Vivienda deberán contener lo siguiente:

- I. La fundamentación jurídica;
- II. Las condiciones que señalen el Programa Nacional de Vivienda, el Plan Estatal de Desarrollo y el programa estatal de desarrollo urbano en lo conducente;
- III. El diagnóstico de los problemas habitacionales en el Estado y su pronóstico a corto, mediano y largo plazo;
- IV. Los objetivos que se persigan y que regirán el desempeño de las acciones habitacionales de la Administración Pública Estatal;
- V. La metas compatibles con los medios y recursos disponibles del Estado;
- VI. La estrategia general que comprenderá las acciones básicas, el señalamiento de prioridades y su previsible impacto en el sistema económico y social;
- VII. Los lineamientos y la previsión de recursos para la programación institucional y anual con el señalamiento de metas y previsiones de recursos;
- VIII. La articulación del programa con el gasto público y su vinculación presupuestal;
- IX. Las bases de coordinación con el Ejecutivo Federal y los ayuntamientos;
- X. Las bases de participación con los sectores social y privado;
- XI. El manejo de instrumentos de políticas económicas y sociales relacionados con la vivienda y los responsables de su ejecución; y
- XII. La ejecución en su caso, de proyectos estratégicos y de aquellos que se programen en materia de vivienda, que contempla la presente Ley.

**Artículo 14.** Las acciones y lineamientos básicos que comprendan los Programas Estatales y Municipales de Vivienda serán entre otros, los siguientes:

- I. Adquisición, aprovechamiento y enajenación de suelo para fraccionamientos de urbanización inmediata con vivienda de interés social y progresiva, así como fraccionamientos de urbanización progresiva con vivienda de autoconstrucción, en los términos de esta Ley;
- II. Canalización y aplicación de recursos económicos para la vivienda de interés social progresiva y de autoconstrucción, fomentando los estímulos que faciliten la inversión pública y privada en la construcción de vivienda;
- III. Apoyo a la autoconstrucción y a la vivienda de construcción progresiva, en acciones públicas y en predios en propiedad;
- IV. Aplicación de normas mínimas de habitabilidad y seguridad;

- V. Adopción de reglas prácticas para el mejoramiento y conservación de la vivienda;
- VI. Mejoramiento de la vivienda rural y urbana;
- VII. Adopción de normas de diseño para la construcción de vivienda, coordinación modular de componentes físicos y espacios arquitectónicos, y la aplicación de tecnologías adecuadas social y ecológicamente;
- VIII. Asistencia técnica, organización y participación social;
- IX. Fomento a la producción y mejoramiento de vivienda a través de sociedades cooperativas y otras normas de gestión social;
- X. Promoción y apoyo a los Programas de vivienda de los municipios; e
- XI. Información y difusión de los programas públicos habitacionales, con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos.

**Artículo 15.** A fin de dar cumplimiento a los Programas Estatales y Municipales de Vivienda, el INVITAB y los ayuntamientos, así como las dependencias y entidades de la administración pública estatal, en el ámbito de su competencia, deberán:

- I. Promover ante las autoridades correspondientes el establecimiento de procedimientos que den agilidad a los trámites relacionados con la expedición de licencias, permisos y autorizaciones para la construcción de vivienda;
- II. Apoyar la constitución, registro y operación de sociedades cooperativas dedicadas a la producción y mejoramiento de vivienda;
- III. Establecer medidas para capacitar y dar asistencia técnica en materia de autoconstrucción del desarrollo habitacional a los grupos sociales organizados; y
- IV. Otorgar estímulos para la ejecución de las acciones señaladas en el programa.

**Artículo 16.** El Ejecutivo del Estado celebrará acuerdos de coordinación y convenios de concertación con el Ejecutivo Federal, ayuntamientos y los sectores público, social y privado respectivamente, a efecto de realizar acciones tendientes a fomentar el desarrollo de programas de vivienda.

**Artículo 17.** El Ejecutivo del Estado tomará en consideración para la elaboración de la Política y los Programas de Vivienda, las propuestas que formulen los sectores privado y social, a través de los mecanismos que se determinen para tal efecto.

**Artículo 18.** El Programa Estatal de Vivienda estará sometido a un proceso permanente de control y evaluación, conforme a la normatividad correspondiente, con el

fin de determinar el cumplimiento de los objetivos de la presente Ley y su vinculación con la Política Estatal de Vivienda.

**Artículo 19.** El Programa Operativo Anual de Vivienda contendrá:

- I. El vínculo con el Plan Estatal de Desarrollo y el Programa Estatal y Municipales de Desarrollo Urbano y de Ordenamiento Territorial;
- II. Los análisis de contexto involucrados y el desarrollo del marco lógico que oriente las acciones de vivienda;
- III. El establecimiento de medidas tendientes a una adecuada recuperación de los recursos en la venta de reservas;
- IV. El plazo de ejecución de las obras;
- V. Los requerimientos de suelo y reservas territoriales para la ejecución de las acciones de vivienda;
- VI. Los procedimientos que permitan informar con oportunidad al público interesado, los requisitos y trámites a seguir para la asignación de vivienda;
- VII. El establecimiento de las acciones de vivienda que se concertarán con los sectores social y privado y que se convendrán con la federación y los municipios;
- VIII. Los medios de financiamiento y los recursos económicos;
- IX. Las metas estatales y municipales de vivienda;
- X. Los planes y proyectos estatales de investigación, información, seguimiento y evaluación del mismo; y
- XI. La identificación de los sectores de la población beneficiada.

**TÍTULO TERCERO**  
**DEL SISTEMA ESTATAL DE VIVIENDA Y**  
**DEL CONSEJO ESTATAL DE VIVIENDA**  
**CAPÍTULO PRIMERO**  
**DEL SISTEMA ESTATAL DE VIVIENDA**

**Artículo 20.** Se establece el Sistema Estatal de Vivienda como un mecanismo permanente de concurrencia, colaboración, coordinación y concertación de 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 Estatal 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 vulnerable;
- 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 Ejecutivo Federal, el Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos, así como inducir acciones de concertación con los sectores social y privado, y
- V. Promover la coordinación institucional en materia de vivienda con las instancias correspondientes.

**Artículo 21.** El Sistema Estatal de Vivienda estará integrado por:

- I. El Consejo Estatal de Vivienda;
- II. El INVITAB, la Secretaría, representantes de los Organismos Nacionales de Vivienda; y
- III. Los ayuntamientos, así como los sectores social y privado, en el marco del Plan Estatal de Desarrollo y en los términos de los convenios de coordinación y concertación que al efecto se celebren.

**Artículo 22.** El Sistema Estatal de Vivienda se ejecutará a través de:

- I. Los Programas Operativos Anuales que elaboren conjuntamente el INVITAB y las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, así como los organismos financieros de vivienda a fin de regular la ejecución de las acciones habitacionales; y
- II. Los Programas Municipales de Vivienda.

## **CAPÍTULO SEGUNDO DEL CONSEJO ESTATAL DE VIVIENDA**

**Artículo 23.** El Consejo Estatal de Vivienda será la instancia de consulta y asesoría del Ejecutivo Estatal, que tendrá por objeto proponer medidas para la planeación, formulación, instrumentación, ejecución y seguimiento de la Política Estatal de Vivienda.

**Artículo 24.** Para el cumplimiento de su objeto, el Consejo Estatal de Vivienda tendrá las siguientes funciones:

- I. Conocer, discutir y formular propuestas respecto de las políticas de vivienda contenidas en los Programas Nacional y Estatal de Vivienda y en los programas que de éste se deriven, y emitir opiniones sobre su cumplimiento;
- II. Proponer los cambios estructurales necesarios en el sector vivienda, de conformidad con los análisis que se realicen en la materia;
- III. Proponer criterios para la planeación y ejecución de las políticas y programas de vivienda en los ámbitos estatal y municipal;
- IV. Proponer esquemas generales de organización para la eficaz atención, coordinación y vinculación de las actividades de vivienda en los diferentes sectores de la Administración Pública Estatal, los ayuntamientos y los sectores social y privado;
- V. Emitir los lineamientos para su operación y funcionamiento; y
- VI. Aprobar la creación de comités y grupos de trabajo para la atención de temas específicos y emitir los lineamientos para su operación.

**Artículo 25.** El Ejecutivo del Estado determinará la forma de integración del Consejo Estatal de Vivienda, atendiendo principios de pluralidad y equidad, considerando la representatividad de los sectores público, social y privado. El Consejo sesionará de manera ordinaria cuando menos una vez por semestre, y de manera extraordinaria cuando así se requiera.

**TÍTULO CUARTO**  
**DE LA PARTICIPACIÓN DEL EJECUTIVO DEL ESTADO Y LOS AYUNTAMIENTOS EN EL SISTEMA ESTATAL DE VIVIENDA**  
**CAPÍTULO PRIMERO**  
**DE LAS FACULTADES DEL EJECUTIVO DEL ESTADO**

**Artículo 26.** El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos a través de las dependencias y entidades cuyas atribuciones se relacionen con la vivienda, deberán observar en su ejercicio, las disposiciones de esta Ley, la Ley de Ordenamiento Sustentable en el Territorio del Estado de Tabasco y el marco jurídico aplicable.

**Artículo 27.** El INVITAB, conforme al marco de funciones que delimiten las leyes y reglamentos aplicables, tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Determinar los lineamientos generales de la Política Estatal de Vivienda, conforme a lo dispuesto en esta Ley, la Ley de Vivienda en el ámbito federal, el Plan Estatal de Desarrollo, el Programa de Desarrollo Urbano Estatal, el Programa Estatal de Vivienda y demás ordenamientos aplicables;



- II. Realizar la planeación, programación y presupuestación de acciones de suelo y vivienda considerando las aportaciones de los ayuntamientos, en congruencia con los lineamientos de las Políticas Nacional y Estatal de Vivienda;
- III. Formular y aprobar el Programa Estatal de Vivienda, en congruencia con los lineamientos de la Política Nacional de Vivienda, debiendo remitirlo al Congreso para su conocimiento, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;
- IV. Constituir reservas territoriales para fines habitacionales, en los términos de la normatividad aplicable;
- V. Operar mecanismos que le permitan contar con suelo suficiente y oportuno para uso habitacional;
- VI. Convenir, concertar, promover programas y acciones de vivienda y suelo con el gobierno federal, los gobiernos de otras entidades federativas y los ayuntamientos, además de los sectores social y privado;
- VII. Coordinar las acciones de las dependencias de la Administración Pública Estatal en materia de vivienda, conforme a las disposiciones de la presente Ley y su reglamento en congruencia con el Programa Estatal de Vivienda;
- VIII. Fomentar y apoyar medidas que garanticen la calidad de la vivienda;
- IX. Coordinar la operación y funcionamiento del Sistema Estatal de Vivienda;
- X. Promover en coordinación con las autoridades correspondientes los mecanismos e instrumentos que propicien la reducción de costos, simplificación y facilitación de los procedimientos y trámites que fomenten la productividad habitacional;
- XI. Establecer vínculos institucionales, acuerdos de colaboración e intercambio de información con las dependencias del gobierno federal, municipal y los sectores social y privado, que intervengan en el fomento de la producción habitacional, para integrar el Sistema Estatal de Información e Indicadores de Vivienda;
- XII. Instrumentar mecanismos indicativos de las tendencias del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a mediano y largo plazo;
- XIII. Promover la constitución de un Fondo para la Reconstrucción de Vivienda y coordinarse con el Ejecutivo Federal y los ayuntamientos en la aplicación de programas emergentes en situaciones de desastre, causadas por efecto de fenómenos naturales que dañen o perjudiquen al sector vivienda y que superen la capacidad de respuesta de las dependencias, entidades estatales y los municipios del estado de Tabasco;
- XIV. Apoyar a las autoridades municipales que lo soliciten en la planeación, gestión de recursos, operación de programas y ejecución de acciones en materia de suelo y vivienda;

- XV. Promover la participación de los sectores social y privado en la instrumentación de los programas, acciones de suelo y vivienda, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en los demás ordenamientos aplicables;
- XVI. Informar a la sociedad sobre las acciones que se realicen en materia de suelo y vivienda;
- XVII. Establecer y proponer mecanismos y programas de financiamiento y fomento para la producción de vivienda en todas sus modalidades;
- XVIII. Identificar los inmuebles de propiedad estatal que puedan ser materia de enajenación en favor de instituciones públicas o privadas que tengan a su cargo resolver problemas de vivienda de interés social para atender las necesidades de la población vulnerable;
- XIX. 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;
- XX. Promover y proponer la modernización del marco legal en materia de vivienda;
- XXI. Coordinarse con la Secretaría de Desarrollo Social con el fin de desarrollar una política de habilitación y financiamiento de suelo para la vivienda;
- XXII. 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;
- XXIII. Otorgar asesoría a las autoridades de las entidades federativas y municipios que lo soliciten, en la elaboración, ejecución y evaluación de programas de vivienda;
- XXIV. Coordinar aquellas acciones que tengan por objeto modernizar y eficientar las instituciones, procesos y procedimientos que garanticen la certeza jurídica de la propiedad;
- XXV. Proporcionar la información correspondiente al Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda, en el marco de los acuerdos y convenios que celebre la Secretaría, o en su caso, el INVITAB con el Ejecutivo Federal; y
- XXVI. Las demás que contribuyan al cumplimiento de los fines de esta Ley.

**Artículo 28.** La asignación o la enajenación de suelo de propiedad estatal o municipal, para la ejecución de fraccionamientos de urbanización inmediata y progresiva para las viviendas de interés social y de autoconstrucción destinados para la población de bajos ingresos, una vez definidas las áreas necesarias para la vialidad, el equipamiento y los servicios urbanos deberán sujetarse a los requisitos siguientes:

- I. Dirigirse a la población con ingreso máximo de hasta el límite de densidad previsto por los programas de fomento a la vivienda vigentes y atender preferentemente a los de más bajo ingreso;
- II. El tamaño de los lotes para la vivienda de interés social y de autoconstrucción deberá corresponder a las normas de habitabilidad que al efecto se expidan; y
- III. Cumplir con las normas de planeación urbana y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 29.** El Ejecutivo del Estado, por conducto del INVITAB y de acuerdo con lo previsto en el Programa de Ordenamiento Territorial del Estado, el Programa de Desarrollo Urbano del Estado, el Programa Estatal de Vivienda, así como los Programas Municipales de Desarrollo Urbano, realizará los estudios que determinen, en el ámbito estatal, los requerimientos de suelo urbano para vivienda. Los estudios considerarán las necesidades actuales y futuras, y conforme a estas previsiones se harán los programas de adquisiciones específicos.

**Artículo 30.** El INVITAB, encargado de satisfacer la demanda habitacional, podrá adquirir y enajenar predios para destinarse a programas de vivienda de interés social y de autoconstrucción, con las condiciones siguientes:

- I. Que sea compatible con lo previsto en los programas de desarrollo urbano y de vivienda;
- II. Que se observen los programas y disposiciones locales que regulan el uso de suelo;
- III. Que sea factible la disponibilidad de infraestructura, equipamiento y servicios públicos en los predios de que se trate; y
- IV. Que se verifique la existencia del programa de financiamiento o la partida presupuestal respectivos.

**Artículo 31.** El INVITAB fijará los mecanismos de información, calificación y clasificación de los bienes del dominio privado del Estado, en materia de vivienda con objeto de normar técnica y socialmente su aprovechamiento.

Con base en lo anterior, el INVITAB elaborará un catálogo de terrenos aptos para destinarse a programas de vivienda, considerando las condiciones básicas de equipamiento urbano y factibilidad de introducción de los servicios de agua potable, drenaje sanitario, drenaje pluvial, y electricidad con el menor costo posible.

**Artículo 32.** El Ejecutivo del Estado, por conducto del INVITAB y a solicitud de los ayuntamientos, entidades públicas, organizaciones, grupos sociales y privados que tengan por objeto el desarrollo de fraccionamientos de urbanización inmediata

y progresiva o la satisfacción de necesidades de vivienda de interés social y de autoconstrucción podrá enajenar las áreas o los predios del dominio privado del Estado en los términos de esta Ley y demás ordenamientos jurídicos correspondientes, observando en todo caso:

- I. La aptitud de los bienes a ser utilizados en los programas respectivos;
- II. Que el aprovechamiento de los inmuebles sea congruente con el Programa Estatal de Vivienda y los Programas de Desarrollo Urbano correspondientes; y
- III. Que los solicitantes cuenten con un programa financiero en el que se prevea la aplicación de los recursos.

**Artículo 33.** En los acuerdos o decretos en los que se autorice la enajenación de bienes del dominio privado del Estado o de los municipios, para la realización de proyectos habitacionales de interés social o fraccionamientos de urbanización progresiva se determinará el plazo máximo para su realización, a efecto de garantizar el aprovechamiento oportuno de los predios.

**Artículo 34.** Las enajenaciones para vivienda de interés social, así como de los lotes para los mismos efectos que realicen el INVITAB, las dependencias y entidades municipales, se sujetarán a las normas siguientes:

- I. Que el beneficiario sea mexicano por nacimiento o naturalización, mayor de edad, preferentemente jefe o sostén de familia, no sea propietario de inmuebles en el Estado y se obligue a utilizar el lote o vivienda para su casa habitación;
- II. Que las condiciones de pago que se establezcan, serán conforme al estudio socioeconómico que se efectúe;
- III. Que la superficie de los lotes o las características de la vivienda, se apegue a lo previsto en el reglamento de construcciones del Municipio en el que se ubique el inmueble;
- IV. Que el precio del lote o vivienda se determine en base al dictamen valuatorio expedido por el INVITAB;
- V. El INVITAB instrumentará un Sistema de Investigación Social, por el cual se determine que el beneficiario del lote o vivienda reúna el perfil establecido por esta Ley; y
- VI. En ningún caso, podrá enajenarse más de un lote o vivienda a quien ya haya sido beneficiado.

El INVITAB o las dependencias y entidades municipales, publicarán los listados de las personas beneficiadas de las enajenaciones a que se refiere este artículo, a través de

los medios de difusión de los lugares donde se lleven a cabo las acciones.

**Artículo 35.** Los contratos que se otorguen en las enajenaciones de viviendas de interés social y de lotes de urbanización progresiva, provenientes de bienes del dominio privado del Estado o de los municipios, que realice el INVITAB, serán los instrumentos que acrediten la titularidad de derechos de propiedad.

## **CAPÍTULO SEGUNDO DE LAS FACULTADES DE LOS AYUNTAMIENTOS**

**Artículo 36.** Los ayuntamientos, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, tendrán las atribuciones siguientes:

- I. Formular, aprobar, administrar y ejecutar los programas municipales de suelo, vivienda y los que de éstos se deriven para solucionar los problemas habitacionales, en congruencia con los lineamientos del Programa Nacional de Vivienda, la presente Ley, el Programa Estatal de Vivienda, los Programas Estatales de Desarrollo Urbano, Rural e Indígena correspondientes, y demás ordenamientos locales aplicables, así como evaluar y vigilar su cumplimiento;
- II. Establecer y operar sistemas de financiamiento y subsidios que permitan a la población más vulnerable obtener recursos preferenciales para la adquisición de tierra para uso habitacional o para la adquisición, construcción, mejoramiento, ampliación y rehabilitación de viviendas;
- III. Fomentar la regularización de la tenencia del suelo en los términos de la legislación aplicable y de conformidad con la Política y Programa Estatal de Vivienda, así como con los programas estatales de desarrollo urbano, rural o indígena;
- IV. Determinar las zonas para el desarrollo habitacional, de conformidad con la legislación aplicable y el Programa Municipal de Desarrollo Urbano;
- V. Coordinar acciones con el Ejecutivo del Estado, a fin de recibir apoyo para la planeación, gestión de recursos, operación de programas y ejecución de acciones, en materia de suelo y vivienda;
- VI. Coordinar acciones en materia de suelo y vivienda con otros ayuntamientos;
- VII. Conformar las reservas territoriales para el desarrollo urbano, rural e indígena y la vivienda, respetando el entorno ecológico, la preservación y el uso eficiente de los recursos naturales, que se localizan en los centros de población, de conformidad con los requerimientos poblacionales y con las disposiciones jurídicas aplicables;

- VIII. Operar mecanismos que le permitan contar con suelo suficiente y oportuno para uso habitacional;
- IX. Promover los mecanismos necesarios para la utilización de inmuebles urbanos en la ejecución de las acciones de vivienda y establecer un sistema de comercialización de lotes y viviendas, conforme a los lineamientos establecidos en los programas municipales de vivienda;
- X. Generar y proporcionar a las dependencias y entidades de los Ejecutivos Federal y Estatal, la información sobre el avance de las acciones y programas de vivienda, desarrollados en el municipio;
- XI. Dar seguimiento al Programa Estatal de Vivienda, en cumplimiento a los convenios de coordinación celebrados con el Ejecutivo del Estado;
- XII. Integrar el Sistema de Información Municipal, que permita conocer la situación real de vivienda en el municipio, considerando el desarrollo y demanda de la misma, así como las condiciones que inciden en ella, tales como su rezago, calidad, espacios y servicios básicos;
- XIII. Proporcionar la información correspondiente al Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda, en el marco de los acuerdos y convenios que celebre con el Ejecutivo del Estado y/o con el Ejecutivo Federal;
- XIV. Instrumentar mecanismos indicativos de las tendencias del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial a mediano y largo plazo, así como realizar la planeación, programación y presupuestación de las acciones de suelo y vivienda en su ámbito territorial, otorgando atención preferente a grupos sociales en situación de vulnerabilidad;
- XV. Celebrar con dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, propietarios, desarrolladores y productores sociales de vivienda, toda clase de actos jurídicos para el desarrollo de programas de vivienda y acciones inmobiliarias;
- XVI. Coordinar programas de construcción, autoconstrucción, mejoramiento, rehabilitación y ampliación de vivienda;
- XVII. Realizar acciones tendientes a la regularización de la tenencia de la tierra, determinación y constitución de reservas territoriales con fines habitacionales y, producción y distribución de materiales de construcción;
- XVIII. Vigilar en el ámbito de su competencia el cumplimiento de esta Ley, del Programa Municipal de Vivienda y las demás disposiciones municipales aplicables en la materia, así como imponer medidas de aseguramiento y sanciones administrativas a los infractores de las faltas previstas en esta Ley;
- XIX. Fomentar la participación ciudadana y recibir las opiniones de los grupos sociales que integran la comunidad respecto a la formulación, aprobación, ejecución, vigilancia y evaluación del Programa Municipal de Vivienda;

- XX. Prestar, en términos de las disposiciones jurídicas aplicables, los servicios públicos municipales a los propietarios de los bienes inmuebles en los que se realicen acciones de vivienda derivados de los diferentes programas de vivienda federales, estatales y municipales;
- XXI. Informar y difundir permanentemente a la sociedad sobre la existencia y aplicación de los programas de vivienda; y
- XXII. Las demás que le otorgue la presente Ley y las disposiciones legales relativas.

**TÍTULO QUINTO**  
**INSTRUMENTOS PARA BENEFICIO DE LA VIVIENDA**  
**CAPÍTULO ÚNICO**  
**DEL FONDO PARA LA RECONSTRUCCIÓN DE VIVIENDA**

**Artículo 37.** A fin de garantizar la protección a las personas que por causa de los elementos naturales potencialmente agresivos se vean lesionados en su derecho a poseer una vivienda digna, se crea el Fondo para la Reconstrucción de Vivienda, el cual tendrá por objeto la construcción de una nueva vivienda, en caso de pérdida total, presente daños estructurales o se encuentre ubicada en terrenos calificados por las instancias técnicas competentes como zona de riesgo.

**Artículo 38.** La administración de los recursos del Fondo para la Reconstrucción de Vivienda será responsabilidad de la Administración Pública Estatal por conducto de la Secretaría de Administración y Finanzas, debiendo constituir para ello un fideicomiso de administración.

**Artículo 39.** La Secretaría de Administración y Finanzas deberá prever en el proyecto de presupuesto de egresos del Estado para el ejercicio fiscal que corresponda una partida destinada para el Fondo a que se refiere este capítulo.

Los recursos de la partida a la que se refiere este artículo serán transferidos directamente al fideicomiso de administración los primeros tres meses de cada año.

**Artículo 40.** La ejecución de los fines del fideicomiso del Fondo para la Reconstrucción de Vivienda, estará a cargo del INVITAB, previa autorización de su Consejo de Administración.

**TÍTULO SEXTO**  
**DEL FINANCIAMIENTO PARA LA VIVIENDA**  
**CAPÍTULO PRIMERO**  
**DISPOSICIONES GENERALES PARA EL FINANCIAMIENTO**

**Artículo 41.** La aplicación de recursos públicos para la vivienda en el Estado, tiene por objeto dotar a la población vulnerable de una vivienda digna y decorosa, así como también incentivar la promoción de la producción, la ampliación de la oferta habitacional y equilibrar el cumplimiento del derecho a gozar de una vivienda y los intereses de mercado, de conformidad con el Programa Estatal de Vivienda y el principio de Cohesión Social.

**Artículo 42.** El Ejecutivo del Estado establecerá las prioridades de inversión de los recursos destinados a esta materia, considerando:

- I. El aspecto físico: La sustitución de viviendas en situación de riesgo y el hacinamiento crítico en la vivienda;
- II. El aspecto organizativo: La eficacia en la actuación del sector público, la consolidación del sector privado y el fomento de nuevas formas de organización comunitaria, equitativa y sustentable; y
- III. El aspecto administrativo: La optimización del gasto público.

**Artículo 43.** El Ejecutivo del Estado tiene la responsabilidad de diseñar, definir y operar un conjunto de mecanismos y acciones para captar y destinar ahorros, subsidios, financiamientos y otras aportaciones, para los programas que respondan a las necesidades de vivienda de los distintos sectores de la población y a la Política Estatal en la materia.

**Artículo 44.** Para el financiamiento de vivienda, se impulsarán las siguientes medidas:

- I. Diversificar los esquemas de financiamiento, de conformidad con los niveles de ingresos de la población que resulta elegible de obtener esos beneficios;
- II. Mejorar y ampliar las fuentes de fondeo y los esquemas de financiamiento;
- III. Fomentar la utilización de los recursos del mercado de dinero que permitan un flujo constante de financiamiento a largo plazo, con costos de intermediación financiera competitivos;



- IV. Impulsar el fortalecimiento del mercado secundario de hipotecas, que mediante la movilización de la inversión en las carteras hipotecarias, permita ampliar la fuente de financiamientos; y
- V. Fomentar la participación de más y diversos intermediarios financieros, a efecto de generar una mayor competitividad en el sector.

**Artículo 45.** El Programa Estatal de Vivienda se ejecutará de acuerdo a las siguientes modalidades individuales o colectivas de financiamiento:

- I. Inversión directa del Ejecutivo del Estado, cuya aplicación se hará a través del INVITAB;
- II. Inversión Mixta, del Ejecutivo del Estado, aportaciones del sector privado y otras fuentes de financiamiento; y
- III. Ahorro colectivo de los beneficiarios, conforme a las disposiciones legales.

**Artículo 46.** Las dependencias y organismos públicos con competencia en materia de vivienda deberán llevar a cabo acciones que generen recursos financieros, que faciliten el sustento económico para el cumplimiento del Programa Estatal de Vivienda.

**Artículo 47.** El INVITAB, además de cumplir con las atribuciones señaladas en su decreto de creación en materia de financiamiento para la vivienda, realizará las siguientes acciones:

- I. Promoción, estudios y proyectos relacionados con la planeación, diseño, construcción, infraestructura y equipamiento urbano para la vivienda;
- II. Adquisición y rehabilitación de suelo urbano para vivienda;
- III. Producción de vivienda nueva y progresiva en todas sus modalidades;
- IV. Proponer a las dependencias competentes medidas de financiamiento y estímulos para el cumplimiento del Programa Sectorial de Vivienda, así como sistema de control, seguimiento y evaluación de los mismos;
- V. Programas de mejoramiento de vivienda;
- VI. Programas de arrendamiento habitacional;
- VII. Programas de autoproducción y autoconstrucción de vivienda entre los que se incluyen el otorgamiento de apoyos financieros para la dotación, introducción o mejoramiento de la infraestructura y los servicios urbanos para la vivienda;
- VIII. Programas de crédito para:
  - a) Adquisición de vivienda;
  - b) Producción de vivienda en arrendamiento y/o con opción a compra;y

- c) Rehabilitación de viviendas de alto riesgo.
- IX. Otorgamiento de garantías financieras para la recuperación de:
  - a) Cartera hipotecaria de vivienda; y
  - b) Cartera de vivienda de arrendamiento con opción a compra.
- X. Apoyos para la bursatilización de:
  - a) Cartera hipotecaria de vivienda; y
  - b) Cartera de vivienda de arrendamiento con opción a compra.
- XI. Otorgar subsidios y apoyos vinculados a los programas de ahorro para la vivienda y suelo, para uso habitacional;
- XII. Fomentar actividades de investigación científica y/o técnica para su aplicación a la vivienda;
- XIII. Promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población vulnerable; y
- XIV. Las demás acciones que las leyes y reglamentos señalen.

**Artículo 48.** El INVITAB impulsará y gestionará con organismos públicos y privados la constitución de los fondos de ahorro e inversión, de administración, de garantía y de rescate para la vivienda, creados con activos seguros, rentables y de fácil liquidación, y con las primas que deben pagar los beneficiarios, con los siguientes objetivos:

- I. Promover el ahorro productivo de los beneficiarios; y
- II. Que los beneficiarios puedan cubrir sus créditos en los términos y porcentajes establecidos en sus contratos.

**Artículo 49.** Para el otorgamiento del financiamiento destinado a los distintos tipos, modalidades y necesidades de vivienda, se fomentarán programas que incorporen el ahorro previo de los beneficiarios, a través de las instituciones de crédito legalmente constituidas.

Para tales efectos, el Ejecutivo del Estado a través del INVITAB, concertará con las instituciones del sector financiero, las facilidades y estímulos para implementar los programas de ahorro, enganches y financiamiento para la adquisición de vivienda.

**Artículo 50.** Se fomentarán programas que combinen el ahorro con crédito, subsidio o ambos, según corresponda, sin perjuicio de los demás requisitos de elegibilidad que establezcan las disposiciones aplicables, considerando las condiciones socioeconómicas de ahorro de los beneficiarios.

## CAPÍTULO SEGUNDO

### DEL PADRÓN ÚNICO DE BENEFICIARIOS EN MATERIA DE VIVIENDA

**Artículo 51.** El INVITAB deberá integrar un Padrón Único de Beneficiarios en materia de Vivienda, que tenga en forma estructurada, actualizada y sistematizada la información de dichos beneficiarios.

Para su integración, el INVITAB considerará los elementos técnicos y de información que le proporcionen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, que operen o ejecuten programas relacionados con la materia de vivienda.

**Artículo 52.** El Padrón Único de Beneficiarios en Materia de Vivienda es un instrumento de política social que tiene por objeto:

- I. Conocer las características demográficas y socioeconómicas de los beneficiarios de los programas en materia de vivienda;
- II. Homologar y simplificar la operación de los programas de vivienda;
- III. Hacer eficiente el otorgamiento de servicios y subsidios;
- IV. Obtener información para el seguimiento y evaluación de los programas de vivienda;
- V. Garantizar el cumplimiento de los criterios y requisitos de elegibilidad previstos en los programas de vivienda y evitar la duplicidad en la asignación de apoyos o servicios;
- VI. Verificar que las personas que reciban los apoyos o servicios, correspondan con la población objetivo definida en las reglas de operación de cada programa;
- VII. Determinar la cobertura poblacional y territorial de los programas de vivienda para apoyar con mayor efectividad el desarrollo de los beneficiarios;
- VIII. Determinar las necesidades de atención y la aplicación de los programas de vivienda especificados en el Plan Estatal de Desarrollo;
- IX. Promover la corresponsabilidad por parte de los beneficiarios;
- X. Transparentar la operación de los programas de vivienda, permitir la oportuna rendición de cuentas y prevenir abusos, discrecionalidad, desviaciones o actos de corrupción en el otorgamiento de apoyos o servicios del INVITAB hacia los particulares, de conformidad con las disposiciones legales aplicables; y
- XI. Aprovechar las tecnologías de información y comunicación, incluida la geo-referenciación de datos múltiples.

**Artículo 53.** Con base en la información proporcionada por los beneficiarios y demás instancias que participen en cada programa de vivienda, se constituirán padrones o listados que servirán de base para el Padrón Único de Beneficiarios en materia de Vivienda, en los que se registrarán las personas beneficiarias, los apoyos que reciben y la información sociodemográfica que se requiera para la correcta operación de los programas, las evaluaciones de impacto de los mismos y la planeación para el desarrollo social.

El INVITAB emitirá los lineamientos para la constitución, actualización, autenticidad, inalterabilidad, seguridad y difusión de la información del Padrón Único de Beneficiarios en materia de Vivienda.

**Artículo 54.** El proceso de incorporación de los beneficiarios se apegará a los criterios de selección de localidades y de elegibilidad de beneficiarios que se establezcan en las reglas de operación de los programas de vivienda y/o desarrollo social.

La incorporación de beneficiarios se podrá hacer a través de un levantamiento de información socioeconómica en las localidades o la verificación directa del cumplimiento de los criterios de elegibilidad, de conformidad con los mecanismos que establezcan las reglas de operación de cada programa.

El proceso de incorporación a un programa de vivienda concluirá con el registro de las personas que cubran los criterios de elegibilidad y que de acuerdo con la disponibilidad presupuestal del programa puedan ser atendidos, considerando las metas establecidas en los mismos. Lo anterior, sin menoscabo de la responsabilidad de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal que tengan a su cargo los programas, de contar con la documentación comprobatoria sobre el cumplimiento de los requisitos de elegibilidad por parte de los beneficiarios.

**Artículo 55.** Cuando los beneficiarios proporcionen información socioeconómica falsa con el objeto de recibir indebidamente los apoyos y servicios contenidos en los programas de vivienda y/o desarrollo social, las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal procederán a suspender en lo sucesivo, la administración de los mismos. En caso de que ya se hubieren otorgado, solicitarán su reintegro, sin perjuicio de que se apliquen las sanciones que procedan, con base en el procedimiento que determinen las disposiciones legales correspondientes.

**Artículo 56.** Se prohíbe la utilización del Padrón Único de Beneficiarios en materia de Vivienda con fines político-electorales, comerciales o de cualquier índole distinta a su objeto y fines señalados en esta Ley. Su uso indebido será sancionado en térmi-

nos de la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos y demás disposiciones legales aplicables.

### CAPÍTULO TERCERO DEL CRÉDITO Y DE LOS BENEFICIARIOS

**Artículo 57.** Para los fines de esta Ley son beneficiarios de crédito de vivienda todos los ciudadanos, las familias y las comunidades inscritas en el Padrón Único de Beneficiarios en materia de Vivienda.

**Artículo 58.** Se considerarán beneficiarios para un crédito de vivienda, todos los ciudadanos que cumplan con los siguientes requisitos:

- I. Estar domiciliado en el estado de Tabasco;
- II. No ser propietario de algún bien inmueble;
- III. No haber sido objeto de algún otro subsidio o beneficio de carácter habitacional;
- IV. Cumplir con el perfil socioeconómico que establezcan las reglas de operación de los programas;
- V. Someterse a los estudios que se establezcan para recibir los créditos;
- VI. Realizar las solicitudes correspondientes; y
- VII. Requisar la documentación necesaria.

El INVITAB será el encargado de garantizar la protección de los datos personales de los beneficiarios que se encuentren en su poder.

Los propietarios de vivienda, sólo podrán solicitar créditos para las acciones destinadas a su ampliación o mejoramiento;

**Artículo 59.** El Ejecutivo del Estado a través del INVITAB y con la participación de los sectores social y privado, diseñará, coordinará, concertará y fomentará esquemas para que el crédito destinado a los distintos tipos, modalidades y necesidades de vivienda, sean accesibles a toda la población, de conformidad con las previsiones de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 60.** Los créditos de vivienda suponen la devolución de los mismos, en los términos que señale la normatividad aplicable. En consecuencia, éstos sólo podrán otorgarse en proporción a la capacidad de pago del beneficiario.

**Artículo 61.** El monto total, por concepto de servicio de amortizaciones e intereses de créditos de vivienda otorgados por el INVITAB, en ningún caso deberá superar el treinta por ciento de los ingresos nominales mensuales de la familia beneficiaria.

**Artículo 62.** Para garantizar el derecho a la información, las autoridades de vivienda o cualquier otra entidad, dependencia u organismo público relacionado con la producción de vivienda, comunicará y difundirá con claridad y oportunidad a los interesados, sobre cualquier trámite o gestión que deba realizarse ante ellas.

**Artículo 63.** El INVITAB informará de los procedimientos, tiempos de respuesta, costos y requisitos necesarios para producir y adquirir vivienda, mediante la elaboración y difusión de material informativo dirigido a los promotores y productores sociales y privados, principalmente sobre sus programas y reglas de operación. De igual manera, elaborará y difundirá material informativo para la población acreditada o solicitante de algún crédito de vivienda.

**Artículo 64.** Con el objeto de hacer más rápidos y expeditos los trámites para adquisición de vivienda, el Ejecutivo del Estado a través del INVITAB, promoverá la simplificación, rediseño o reingeniería de los procesos y de las normas que los regulan, a efecto de implementar un procedimiento único, sencillo y ágil, de conformidad con lo que establece el artículo 272 de la Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco.

#### **CAPÍTULO CUARTO DE LOS ESTÍMULOS A LA VIVIENDA**

**Artículo 65.** El Ejecutivo del Estado concederá a través de las dependencias y organismos, bajo la coordinación del INVITAB, los beneficios, estímulos y facilidades que se consignan en esta Ley, así como las contenidas en otras disposiciones legales y administrativas aplicables.

Para estos fines, el Ejecutivo del Estado creará e implementará medidas concretas de apoyo y fomento, tanto para la producción, como para los productores sociales de vivienda; de igual manera otorgará facilidades administrativas a los beneficiarios y a la población vulnerable.

## CAPÍTULO QUINTO DE LA ASISTENCIA HABITACIONAL

**Artículo 66.** El Ejecutivo del Estado y los ayuntamientos promoverán programas de desarrollo de vivienda de asistencia habitacional, de conformidad con el presupuesto autorizado, así como los lineamientos que establezcan la Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco y la Ley de Desarrollo Social del Estado de Tabasco.

**Artículo 67.** Para los fines de esta Ley son beneficiarios de la Asistencia Habitacional los siguientes:

- I. Las personas que pertenezcan a comunidades indígenas;
- II. Los afectados por fenómenos naturales, independientemente de sus niveles de ingresos;
- III. Las personas mayores de sesenta años de edad;
- IV. Las personas con capacidades diferentes; y
- V. Las demás personas que se encuentren en estado de vulnerabilidad social.

## TÍTULO SÉPTIMO DEL SUELO PARA LA VIVIENDA CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 68.** Los apoyos e instrumentos en materia de suelo, se dirigirán a:

- I. Generar una oferta de suelo para el desarrollo de acciones de vivienda;
- II. Fomentar esquemas y programas que contemplen recursos provenientes de crédito, ahorro y subsidio para la adquisición de suelo;
- III. Implementar medidas que simplifiquen los trámites y disminuyan los tiempos en los procesos, tanto de desincorporación como de reubicación y enajenación de todo tipo de reserva territorial, de manera acorde a la situación y necesidades del Estado, y con base en las disposiciones legales aplicables; y
- IV. Realizar acciones tendientes a la provisión territorial, para la dotación tanto de infraestructura como de equipamiento urbano y servicios necesarios en materia habitacional.

**Artículo 69.** El Ejecutivo del Estado, a través del INVITAB, instrumentará acciones, programas y estímulos que induzcan la colaboración y coordinación con el Gobierno

Federal y los ayuntamientos, en los que podrán participar los propietarios y desarrolladores, para identificar suelos con servicios y formular inventarios de terrenos factibles para determinar tanto física como legalmente su susceptibilidad de incrementar o mejorar el desarrollo habitacional, preferentemente para beneficio de la población vulnerable, y en su caso, los productores sociales de vivienda.

**Artículo 70.** El Ejecutivo del Estado, a través del INVITAB, promoverá e impulsará proyectos inmobiliarios en los que se transmitan tierras ejidales a sociedades mercantiles o civiles, en las que participen ejidatarios o comuneros, dando prioridad de acceso a los productores sociales de vivienda, de conformidad con esta Ley, la Ley Agraria y demás disposiciones aplicables.

**Artículo 71.** Se considera de utilidad pública, la incorporación de suelo para la construcción de viviendas de tipo social o para la constitución de reservas territoriales, con fines habitacionales del mismo tipo.

**Artículo 72.** Los programas que se destinen a la constitución de reservas territoriales y aprovechamiento de suelo para su incorporación al desarrollo habitacional, deberán observar los programas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial vigentes en el Estado.

**Artículo 73.** El Ejecutivo del Estado, por conducto del INVITAB y de acuerdo con lo previsto en la Ley, realizará estudios que determinen los requerimientos de tierra urbana para vivienda, a efecto de desarrollar y operar un Programa de Reservas Territoriales.

Estos estudios tomarán en cuenta las necesidades presentes y futuras, y conforme a estas previsiones se harán los programas de adquisición específicos.

**Artículo 74.** El Ejecutivo del Estado, a través del INVITAB, podrá adquirir predios para destinarse a programas de vivienda bajo las siguientes condiciones:

- I. Respetar los planes y disposiciones locales que regulan el uso del suelo; y
- II. Evaluar la disponibilidad de infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos en los predios de que se trate.

**Artículo 75.** El INVITAB previa autorización de su Consejo de Administración, podrá enajenar áreas o predios asignados para el cumplimiento de los fines establecidos en su Decreto de Creación, observando en todo caso:



- I. Que el aprovechamiento de los inmuebles sea congruente con el Programa Estatal de Vivienda, el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y la normatividad aplicable; y
- II. Que se cuente con un programa técnico y financiero en los que se definan las necesidades de vivienda y la aplicación de los recursos.

El INVITAB establecerá las disposiciones reglamentarias, por medio de las cuales fijará los mecanismos de información, calificación y clasificación de los bienes asignados para el cumplimiento de sus fines, con el objeto de normar técnica, financiera y socialmente su aprovechamiento.

## TÍTULO OCTAVO DE LA CALIDAD Y SUSTENTABILIDAD DE LA VIVIENDA CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 76.** El Ejecutivo del Estado, a través del INVITAB, promoverá en coordinación con las autoridades competentes tanto federales como locales, que en el desarrollo de las acciones habitacionales en sus distintas modalidades y en la utilización de recursos y servicios asociados, se considere que las viviendas cuenten con los espacios habitables y de higiene, se provea de los servicios de energía eléctrica, agua potable, y desalojo de aguas residuales, que contribuyan a disminuir los vectores de enfermedad, así como garantizar la seguridad estructural y la adecuación al clima con criterios de sustentabilidad, eficiencia energética y prevención de desastres, utilizando preferentemente bienes y servicios normalizados.

El INVITAB verificará que se dé cumplimiento a lo dispuesto en esta Ley, en materia de calidad y sustentabilidad de la vivienda, y a las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes.

**Artículo 77.** El Ejecutivo del Estado, a través del INVITAB, participará en el ámbito de su respectiva competencia en las acciones de suelo y vivienda financiadas con recursos federales, donaciones de particulares e instancias públicas internacionales.

**Artículo 78.** Las acciones de vivienda que se realicen en la entidad, deberán ser congruentes con las necesidades de cada centro de población, con los programas que regulan el uso y el aprovechamiento del suelo, a fin de garantizar un desarrollo urbano ordenado. Además, establecerán las previsiones para dotar a los desarrollos de vivienda, de infraestructura y equipamiento urbano básico y adoptarán las medidas conducentes para mitigar los posibles impactos sobre el medio ambiente.

**Artículo 79.** Con la finalidad de promover una adecuada convivencia social, la administración y mantenimiento de conjuntos habitacionales y en general de la vivienda multifamiliar quedará a cargo o dirección de los usuarios, conforme a las disposiciones aplicables.

**Artículo 80.** El Ejecutivo del Estado, a través del INVITAB, fomentará la participación de los sectores público, social y privado, en esquemas de financiamiento dirigidos al desarrollo y aplicación de eco técnicas, y de nuevas tecnologías en vivienda y saneamiento.

Asimismo, promoverá que las tecnologías sean acordes con los requerimientos sociales, regionales y las características propias de la población, estableciendo mecanismos de investigación y experimentación tecnológica.

**Artículo 81.** El INVITAB promoverá la celebración de acuerdos y convenios con productores de materiales básicos para la construcción de vivienda a precios preferenciales para:

- I. La atención a programas de viviendas emergentes a damnificados y víctimas de desastres;
- II. Apoyar programas de producción social de vivienda, particularmente aquéllos de autoproducción, autoconstrucción y mejoramiento de vivienda para familias en situación de pobreza; y
- III. La conformación de paquetes de materiales para las familias en situación de pobreza.

Asimismo, promoverá la celebración de convenios para el otorgamiento de asesoría y capacitación a los adquirentes de materiales para el uso adecuado de los productos, sobre sistemas constructivos y prototipos arquitectónicos, así como para la obtención de licencias y permisos de construcción necesarios.

**Artículo 82.** El INVITAB promoverá el uso de materiales y productos que contribuyan a evitar afluentes y emisiones que deterioren el medio ambiente, así como aquellos que propicien ahorro de energía, uso eficiente de agua y un ambiente más confortable y saludable dentro de la vivienda, de acuerdo con las características climáticas de la región.

## TÍTULO NOVENO DE LA PRODUCCIÓN SOCIAL DE VIVIENDA CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 83.** El Ejecutivo del Estado, a través del INVITAB, facilitará y promoverá el desarrollo y consolidación de la producción social de vivienda, y propiciará la concertación de acciones y programas entre los sectores público, social y privado.

**Artículo 84.** El INVITAB promoverá la asistencia técnica a los productores sociales de vivienda, la cual se podrá proporcionar a través de:

- I. Organizaciones sociales;
- II. Institutos o centros de asistencia;
- III. Instituciones académicas, científicas o tecnológicas;
- IV. Colegios, asociaciones o gremios profesionales; y
- V. Dependencias y organismos del sector público, en particular el propio INVITAB.

**Artículo 85.** Para la investigación y desarrollo de la innovación tecnológica para la vivienda, el INVITAB podrá celebrar convenios con las organizaciones o instituciones académicas interesadas; para lo que podrá destinar recursos públicos.

**Artículo 86.** El Ejecutivo del Estado, a través del INVITAB, fomentará el desarrollo de programas de vivienda dirigidos a:

- I. Auto productores y auto constructores individuales o colectivos, para sus distintos tipos, modalidades y necesidades de vivienda; y
- II. Otros productores y agentes técnicos especializados, que operen sin fines de lucro, tales como los organismos no gubernamentales, asociaciones gremiales e instituciones de asistencia privada o pública.

**Artículo 87.** Las políticas y programas dirigidos al estímulo y apoyo de la producción social de vivienda y a la vivienda de las comunidades rurales e indígenas deberán:

- I. Contemplar todo el proceso de producción habitacional, incluyendo los distintos tipos, modalidades y necesidades de vivienda;
- II. Atender preferentemente a la población en situación de vulnerabilidad;
- III. Ofrecer apoyos y asistencia técnica, social, jurídica y financiera que combine el ahorro, el crédito y el subsidio con el trabajo de los beneficiarios en los distintos tipos y modalidades de vivienda;

- IV. Considerar la integralidad y progresividad en la solución de las necesidades habitacionales, con visión de mediano y largo plazo, continuidad y complementariedad de la asistencia integral y de los apoyos materiales o financieros que se les proporcionen; y
- V. Atender las distintas formas legales de propiedad y posesión de la tierra, así como de tenencia individual o colectiva, en propiedad privada o no, adecuando los diversos instrumentos y productos financieros al efecto.

Tratándose de las comunidades rurales e indígenas, deberán ser reconocidas y atendidas sus características culturales, respetando sus formas de asentamiento territorial y favoreciendo los sistemas constructivos acordes con el entorno bioclimático de las regiones, así como sus modos de producción de vivienda.

**Artículo 88.** El Ejecutivo del Estado, a través del INVITAB, fomentará en los programas y proyectos de producción social de vivienda, la inclusión de actividades productivas y el desarrollo de actividades generadoras de ingreso, orientadas al fortalecimiento económico de la población participante en ellos, de conformidad con lo establecido en las disposiciones aplicables.

**Artículo 89.** Las organizaciones que tengan por objeto la adquisición, mejoramiento, construcción o producción social de la vivienda, así como el otorgamiento de asesoría integral en la materia, serán objeto de acciones de fomento por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal.

## TÍTULO DÉCIMO DE LA CONCERTACIÓN CON LOS SECTORES PRIVADO Y SOCIAL CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 90.** La participación de los promotores privados en los programas de vivienda del Estado, estará sujeta a la supervisión del INVITAB, el cual dictará las normas para su ejecución, requisitos, trámites, registro de los promotores, entrega de fianzas y garantías dependiendo el alcance de la obra, en observancia de las disposiciones vigentes, así como de la Política Estatal de Vivienda que garantice calidad en la construcción, uso de materiales regionales y la utilización de técnicas de construcción integral para la conservación ecológica, en conjunto con el uso de tecnologías que coadyuven a incrementar los niveles de sanidad, higiene, seguridad y habitabilidad en general.

**Artículo 91.** La participación de los promotores sociales en los programas de vivienda del Estado, estará sujeta a la supervisión del INVITAB, ante el cual deberán

estar acreditados y registrados conforme a las disposiciones que emita, mismas que permitirán el desarrollo autónomo de los promotores sociales y básicamente estarán orientadas a garantizar la transparencia en el manejo y aplicación de los recursos, vigilando en todo momento que estén a salvo sus derechos como beneficiarios o productores.

**Artículo 92.** Los acuerdos y convenios que celebre el Ejecutivo del Estado, a través del INVITAB y los ayuntamientos en materia de esta Ley, con los sectores privado y social, podrán tener por objeto:

- I. Buscar el acceso del mayor número de personas a la vivienda, estableciendo mecanismos que beneficien preferentemente a la población vulnerable;
- II. Mejorar las condiciones de convivencia;
- III. Promover la creación de fondos e instrumentos para la generación oportuna y competitiva de vivienda y suelo;
- IV. Promover la seguridad jurídica de la vivienda y del suelo a través del órgano correspondiente;
- V. Financiar y construir proyectos de vivienda, así como de infraestructura y equipamiento urbano;
- VI. Desarrollar, aplicar y evaluar normas, tecnologías, técnicas y procesos constructivos que reduzcan los costos de construcción y operación, faciliten la autoproducción o autoconstrucción de vivienda, eleven la calidad y la eficiencia energética de la misma, propicien la preservación y el cuidado del ambiente, y los recursos naturales;
- VII. Ejecutar acciones y obras urbanas para la construcción, mejoramiento y conservación de la vivienda, así como para la adquisición de suelo;
- VIII. Facilitar la obtención de una vivienda terminada;
- IX. Fortalecer el financiamiento compartido para el adecuado mantenimiento sustentable de las unidades y desarrollos habitacionales;
- X. Mantener actualizada la información referente al inventario habitacional, para su integración al Sistema Nacional de Información e Indicadores de Vivienda;
- XI. Implementar los programas para que los insumos y materiales para la construcción y mejoramiento de la vivienda, sean competitivos;
- XII. Coadyuvar al desarrollo de modelos educativos para formar especialistas en construcción de viviendas, desarrollo urbano y ordenamiento territorial, capacitar a usuarios y fomentar la investigación en vivienda y suelo;  
y
- XIII. Las demás acciones que acuerden las partes para el cumplimiento de esta Ley.

## TÍTULO UNDÉCIMO

### SISTEMA ESTATAL DE INFORMACIÓN E INDICADORES DE VIVIENDA

#### CAPÍTULO ÚNICO

**Artículo 93.** Se crea el Sistema Estatal de Información e Indicadores de Vivienda, que tendrá por objeto integrar, generar y difundir la información que se requiera para la adecuada planeación, instrumentación y seguimiento de la Política Estatal de Vivienda, así como para el fortalecimiento de la oferta articulada de vivienda en el Estado.

El INVITAB integrará y administrará el Sistema Estatal de Información e Indicadores de Vivienda, el cual se sujetará en lo conducente, a las disposiciones previstas en la Ley de Información Estadística y Geográfica, y se conformará con la información que proporcionen las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal en aspectos vinculados con la vivienda y el suelo, así como la que permita identificar la evolución y crecimiento del mercado con el objeto de contar con información suficiente para evaluar los efectos de la política habitacional.

El INVITAB propondrá al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, los indicadores que en materia de vivienda deberán considerarse en el levantamiento de censos del Estado, encuestas de vivienda, económicas y sociodemográficas, y otros conteos.

**Artículo 94.** El Sistema Estatal de Información e Indicadores de Vivienda contendrá los elementos que permitan mantener actualizado el inventario habitacional, determinar los cálculos sobre el rezago y las necesidades de vivienda, su calidad, espacios, acceso a los servicios básicos, así como la adecuada planeación de la oferta de vivienda, los requerimientos de suelo y la focalización de programas y acciones en la materia.

Entre otros indicadores de evaluación, deberán considerarse los siguientes: metas por cobertura territorial; beneficiarios por grupos de ingreso en veces el salario mínimo y modalidades de programas, ya sea que se trate de vivienda nueva, sustitución de vivienda o del mejoramiento del parque habitacional; evaluación de los productos habitacionales en términos de su ubicación en los centros de población con respecto a las fuentes de empleo, habitabilidad de la vivienda y adaptabilidad a las condiciones culturales, sociales y ambientales de las regiones, evaluación de los precios de suelo, de las medidas de control para evitar su especulación y sus efectos en los programas habitacionales.

**Artículo 95.** El INVITAB diseñará y promoverá mecanismos e instrumentos de acceso a la información que generen las instituciones públicas y privadas en materia de

financiamiento para la vivienda, con el fin de que la población conozca las opciones que existen en materia habitacional.

**Artículo 96.** El Ejecutivo del Estado, a través del INVITAB, los ayuntamientos, las organizaciones de los sectores social y privado, así como las instituciones de educación superior y de investigación, proporcionarán la información correspondiente en el marco de los acuerdos y convenios que al efecto se celebren.

## **TÍTULO DUODÉCIMO DE LA VIVIENDA RURAL CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 97.** La vivienda rural es el espacio donde reside la población que habita en este medio, concebido como el sitio de habitación que está constituido por un conjunto de elementos naturales y artificiales que integran de forma permanente o temporal una unidad doméstica, cuyas características y disposición corresponde a una expresión cultural específica.

**Artículo 98.** El Ejecutivo del Estado, a través del INVITAB y en coordinación con los ayuntamientos, establecerán y apoyarán programas colectivos de autoconstrucción, los cuales podrán realizarse en predios de los beneficiarios de las comunidades, en donde los integrantes de las mismas, participen en los trabajos respectivos de manera conjunta, de tal suerte que además de abatir los costos, se fomenten entre aquéllos los lazos de solidaridad y el espíritu comunitario, y se aprovechen los materiales disponibles de manera natural en la zona.

## **TÍTULO DÉCIMO TERCERO MEDIDAS DE ASEGURAMIENTO Y SANCIONES CAPÍTULO ÚNICO**

**Artículo 99.** Las dependencias y organismos del Estado, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, vigilarán el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

**Artículo 100.** Son aplicables en lo que corresponda a la vivienda, las disposiciones referentes a medidas de seguridad, así como las sanciones y procedimientos establecidos en la Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco.

**Artículo 101.** Los servidores públicos que intervengan en los programas habitacionales que utilicen indebidamente su posición para beneficiarse o favorecer a terceros

en los procesos de producción y adquisición de vivienda, construcción de obras de infraestructura o en operaciones inmobiliarias, serán sancionados conforme a lo dispuesto por el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Título Séptimo de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tabasco, la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos o en su caso por el Código Penal para el Estado de Tabasco.

Independientemente de las sanciones administrativas, la autoridad competente en su caso, hará del conocimiento del Ministerio Público los hechos que pudieren configurar delito.

## TRANSITORIOS

**PRIMERO.** La presente Ley entrará en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el Periódico Oficial del Estado.

**SEGUNDO.** Se derogan todas las disposiciones que contravengan las disposiciones de la presente Ley.

**TERCERO.** Se derogan las secciones primera y tercera del capítulo XIX de la Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco, y los artículos del 242, 243, 244, 245, 246, 247, 248, 249, 250, 262, 263 y 264 que las conforman, relativas al Sistema Estatal de Vivienda y al Consejo Estatal de Vivienda.

**CUARTO.** El Ejecutivo del Estado, formulará el Reglamento de la presente Ley en un plazo no mayor a 90 días naturales a partir de la publicación del presente ordenamiento.

**QUINTO.** En tanto se emite el Reglamento de la presente Ley, se aplicarán en lo que no contravenga las disposiciones previstas en el Reglamento de la Ley de Ordenamiento Sustentable del Territorio del Estado de Tabasco, en materia de vivienda.

**SEXTO.** El Ejecutivo del Estado, deberá formular el Programa Estatal de Vivienda, en un plazo no mayor de un año, a partir de la publicación del presente ordenamiento.



# Glosario

**ANATOCISMO:** La usura doble que consiste en llevar interés del interés. La acumulación y reunión de los intereses con la suma principal para formar de aquellos y esta un capital que produzca interés.

**ANTINOMIA:** Contradicción real o aparente entre dos leyes o entre dos pasajes de la misma ley.

**BIEN COMÚN:** Es propio del pensamiento político católico y, particularmente, la escolástica en sus diversas encarnaciones desde Santo Tomas hasta Jacques Maritain, y sirve de base a la doctrina social de la iglesia, basada en la solidaridad social.

**DECLARACIÓN UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS:** Una proclama que tiene por objeto establecer “un patrón común de realizaciones para todos los pueblos y naciones” en la observancia de los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Preparada por la Comisión de Derechos Humanos y por el Consejo Económico Social, la Asamblea General adoptó la Declaración Universal el 10 de diciembre de 1948, que desde entonces se llama Día de los Derechos Humanos. Ha servido de base para condenar los sistemas constitucionales que permiten discriminaciones de grupos de color, de raza, religiosos, sociales o políticos.

**DERECHO COMPARADO:** Rama de la ciencia general del derecho, que tiene por objeto el examen sistematizado del derecho positivo vigente en los diversos países, ya con carácter general o en alguna de sus instituciones, para establecer analogías y diferencias.

**DERECHOS FUNDAMENTALES:** Son Derechos fundamentales solo aquellos que pueden valer con anteriores y superiores al Estado, aquellos que el Estado, no es que

otorgue con arreglos a sus leyes, sino que reconoce y protege como dados antes que el, y en los que sólo cabe penetrar a una cuantía mensurable en principio, y solo dentro de un procedimiento regulado. Estos derechos fundamentales no son, pues, según su sustancia, bienes jurídicos, sino esferas de la Libertad, de las que resultan derechos, y precisamente derechos de defensa.

**DERECHO REAL:** Relativo a la realeza. En los países monárquicos, la denominación de los textos en que el Poder Ejecutivo concretaba su facultad reglamentaria de orden superior, a propuesta de un ministro, con acuerdo del Consejo de ministros, y firma del monarca y del ministro respectivo. También el derecho real en lo jurídico es lo opuesto a personal.

**DERECHOS HUMANOS:** Protección a los individuos contra la interferencia arbitraria en la vida, la libertad y la protección igual de las leyes, o la abreviación de todo ello, por el gobierno o por individuos o grupos privados. Las actividades internacionales en el campo de la protección de los derechos humanos se han llevado a cabo desde 1946, principalmente dentro de la estructura de las Naciones Unidas, por la Asamblea General y por el Consejo Económico y Social y sus diversos comités y comisiones.

**DICOTOMÍA.-** Bifurcación o ramificación de dos partes.

**DICTADURA CONSTITUCIONAL:** Se hace referencia a ese término en el sentido de que la Constitución debe ser un documento supremo no un texto impositivo, que atente en contra de las libertades y las garantías sociales.

**ENCAJE LEGAL:** En general garantía de un valor circulante y transmisible. En economía se dice de la cantidad total de capitales en oro, plata u otro metal que constituye la reserva o garantía de circulación fiduciaria de los bancos de emisión.

**EPISTÉMICO:** Ciencia que estudia los principios materiales del conocimiento.

**EQUIDAD:** En la primera parte del digesto libro primero titulo primero de la justicia y del derecho. **JUSTICIA** es una voluntad constante y perpetua de dar a cada cual lo que le pertenece. **JURISPRUDENCIA** es el conocimiento de las cosas divinas y

humanas, la ciencia que separa lo justo de lo injusto. Los preceptos del derecho son: vivir honestamente, no dañar a otro y dar a cada uno lo que le corresponde. Divídase el derecho en público y privado. Público el que se refiere al estado: privado el que define los negocios que ocurren entre los ciudadanos por contratos, ultimas voluntades y delitos. Este se formó de los preceptos del derecho natural, del de gentes y del civil. Añádanse estas dos divisiones primera: “sumo derecho o estricto, y derecho equitativo y bueno”. Aquel es la rigurosa letra de la ley: este una benigna interpretación conforme a la equidad, con la cual se tempera y dulcifica la dureza del sumo derecho, consideradas las circunstancias. El bueno y equitativo es preferible. Giuseppe Lumia: La equidad constituye el máximo de discrecionalidad que la ley concede al juez en algunos casos por razones de oportunidad cuando la singularidad de ciertas relaciones se presta mal a una disciplina uniforme; pero, por otro lado, igual que la discrecionalidad, de la que constituye una extensión, no se debe identificar la equidad con el mero arbitrio (aequista cerebrina) porque haría un mal uso de sus poderes el juez que, al decidir según equidad cuando la ley se lo permite, dejase de respetar aquellos principios de justicia que se encuentran recibidos por el ordenamiento jurídico positivo o son compartidos por la conciencia común.

**ESTAMENTO:** Se denominaban así en España a cada uno de los órdenes sociales o estados que concurrían a las cortes.

**EXÉGESIS:** Interpretación o explicación del derecho o de la ley.

**GARANTIAS INDIVIDUALES:** No son derechos sustantivos, sino que constituyen el instrumento constitucional establecido por la propia norma fundamental del país para salvaguardar tales derechos.

**GEOMÉTRICA PRODUCTIVA DE LA TECNOLOGÍA:** La tecnología va a la vanguardia del desarrollo y la ley se rezaga ante ese avance.

**GRADIENTE:** Variación unitaria de un elemento que cambia con el tiempo o de un punto a otro.

**HETERODOXO:** No conforme con el dogma católico.

**INDEXACIÓN (indexing):** Unión de sueldos, impuestos u otras tazas a un índice.

**JUS NATURALE:** Derecho natural, en su concepción actual se entiende como el Derecho ideal, carente de fuerza obligatoria, común en todos los pueblos, al cual recurren como inspiración el legislador y el jurisconsulto.

**NEOCONSTITUCIONALISMO:** También denominado constitucionalismo contemporáneo, es una teoría del derecho, que alude a un modelo de organización jurídico política y al tipo de teoría del derecho que explica dicho modelo. Busca estructurar la supremacía constitucional bajo el estricto cumplimiento de la norma y establecer el marco de acción de la garantía jurisdiccional.

**POLÍTICAS PÚBLICAS:** El conjunto de sucesivas respuestas frente a situaciones consideradas socialmente como problemáticas.

**POSITIVISMO:** Deriva de la doctrina filosófica de Augusto Comte. En lo jurídico, excluye toda ley superior, como el derecho natural y el derecho ideal, para fundamentarse en la experiencia. Sus expresiones son la teoría germánica general de la ley, la jurisprudencia analítica inglesa y el realismo legalista norteamericano. En sus inicios, se fundamentó en el derecho divino y el derecho humano, aunque después supero el sustentó teológico.

**PROCESOS AUTONÓMICOS:** Relativo a la autonomía étnica, al derecho a sus propias reglas de administración y de gobierno internos.

**SER Y DEBER SER:** El ser es la ciencia, el ente y valor o razón de las cosas. El ser está, existe y, el deber ser se caracteriza como una cuestión ideal, hacia lo cual ir. El problema del Derecho Positivo es como armonizar la experiencia y lo legal con lo ideal, si el positivismo se contrapone a lo teológico, el problema es como armonizar el ser con el deber ser.

**SUBPRIME:** El mayor riesgo y sin garantía.

**SUBSUNCIÓN DE LO JURÍDICO A LO POLÍTICO:** Cuando la tendencia en de-

terminadas circunstancias, se resuelven en base a la supremacía de lo político en deterioro de la vía estrictamente jurídica.

**TRATADOS, PACTOS Y CONVENIOS:** Usados de manera intercambiable, por tratado, pacto y convenio se entienden los acuerdos jurídicamente obligatorios entre Estados. En esos acuerdos se definen los deberes de los Estados partes en el tratado, pacto o convenio.

**USURA:** Interés excesivo de préstamo.



# Bibliografía

- Acosta León, Amelia. *Políticas Públicas sobre la Vivienda: Caso Tabasco*, México, Innova, 2003.
- Abdo Francis, Jorge. *Los Derechos Humanos en la Era de la Globalización Neoliberal*, México, UJAT, 2003.
- Burgoa Orihuela, Ignacio. *Las Garantías Individuales*, México, Porrúa, 1981.
- - - *El juicio de Amparo*, México, Porrúa, 1978.
- Carbonell, Miguel. *Constitución, Reforma Constitucional y Fuentes del derecho en México*, México, Porrúa, 2004.
- - - *Teoría de la Constitución*, México, Porrúa/UNAM, 2002.
- - - *Derechos Sociales y Derechos de las Minorías*, México, Porrúa/UNAM, 2001.
- - - *Constituciones Históricas de México*, México, Porrúa/UNAM, 2002.
- - - *Estado de Derecho Concepto, Fundamentos y Democratización en América Latina*, México, Siglo XXI, 2002.
- - - *Los Derechos Fundamentales en México*, México, UNAM/Porrúa/CNDH, 2005.
- - - *Neoconstitucionalismo*, México, Trotta, S.A., 2003.
- - - *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Comentada y Concordada*, México, Porrúa/UNAM, Tomo I, 2004.
- - - *La Constitución Pendiente*, México, UNAM, 2004.
- - - *Elementos de derecho Constitucional*, México, UNAM/Fontamara, 2004.
- - - *La Constitución en Serio*, Multiculturalismo, Igualdad y Derechos Sociales, México, Porrúa/UNAM, 2002.
- - - *Constitucionalismo y Democracia*, México, Porrúa, 2004.
- C. Calhoun, John. *Disquisición Sobre el Gobierno*, España, Tecnos, S.A., 1996.

- Covián Andrade, Miguel. *El Control de la Constitucionalidad en el Derecho Comparado*, México, Centro de Estudios de Ingeniería Política y Constitucional, A.C., 2001.
- Carranca y Rivas, Raúl. *Derecho y Libertad*, México, Porrúa, 2003.
- Colmenares Páramo, David. *Vivienda y Pobreza*, Periódico El Financiero, 2004.
- Castro Castro, Juventino Víctor, *Biblioteca de Amparo y Derecho Constitucional*, México, Oxford, Vol. 1, 2003.
- - - *Lecciones de Garantías y Amparo*, México, Porrúa, 1978.
- Cruz Barney, Oscar. *Historia del Derecho en México*, México, Oxford, 2001.
- Del Castillo del Valle, Alberto. *Garantías del Gobernado*, México, EJA, S.A. de C.V., 2003.
- De la Madrid Hurtado, Miguel. *Estudios de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1980.
- Del Rivero Del Rivero, José Alberto. *Glosario Jurídico del Código Civil de Tabasco*, México, Universidad Juárez Autónoma de Tabasco /Universidad Olmeca, 2004.
- - - *Glosario Jurídico del Código Civil Federal*, coedición Ilustre y Nacional Colegio de Abogados de México / Consejería Jurídica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, 2008.
- Ferrer Mac-gregor, Eduardo. *La Acción Constitucional de Amparo en México y España*, México, Porrúa, 2000.
- Flores Gómez, Carvajal. *Manual de Derecho Constitucional*, México, Porrúa, 1976. Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) organismo desconcentrado del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), publicado en el Diario Oficial en 10 de noviembre de 1972.
- González Díaz Lombardo, Francisco. *El Derecho Social y La Seguridad Social Integral*, México, UNAM, 1978.
- Gamas Torruco, José. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Porrúa/UNAM, 2001.
- Ignatieff, Michael. *Los Derechos Humanos como Política e Idolatría*, España, Paidós, 2001.
- Jiménez Martínez, Javier. *Ensayos Constitucionales*, México, Ed. Propia, 2005.
- Loewenstein, Karl. *Teoría de la Constitución*, España, Ariel, S. A., 1983.



- López Monroy, José de Jesús. *Sistema Jurídico del Common Law*, México, Porrúa, 2003.
- Lumia Giuseppe. *Principios de Teoría e Ideología del Derecho*, España, editorial Debate, 1985.
- Moreno Núñez, Héctor. *Crédito Bancario a la Vivienda*, México, Porrúa/Universidad Anáhuac, 2000.
- Mena Adame, Carlos. *La Suprema Corte de Justicia de la Nación como Tribunal Constitucional*, México, Porrúa, 2003.
- Mora Donatto, Cecilia. *El Valor de la Constitución Normativa*, México, UNAM, 2002.
- Moreno, Daniel. *Derecho Constitucional Mexicano*, México, Pax-México, 1978.
- Noriega, Alfonso. *Lecciones de Amparo*, México, Porrúa, 1980.
- Pérez Correa, Fernando. *Temas del Federalismo ¿de la Centralización a la Fragmentación?*, México, UNAM, 2003.
- Rawls, John. *Teoría de la Justicia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1979.
- Ramírez Fonseca, Francisco. *Manual de Derecho Constitucional*, México, Pac, S.A. de C.V., 1985.
- Schmitt, Carl. *Teoría de la Constitución*, España, Alianza, 1992.
- - -. *La Dictadura*, España, Alianza, 1985.
- Sánchez Vázquez, Rafael. *La Libertad e Igualdad Jurídica como Principios Generales del Derecho*, México, Porrúa, 1995.
- Tena Ramírez, Felipe. *Derecho Constitucional Mexicano*, México Porrúa, 1978.
- Vásquez del Mercado, Oscar. *El Control de la Constitucionalidad de la Ley*, México, Porrúa, 1978.
- Yamín Alicia, *Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en América Latina Del Invento a la Herramienta*, Primera edición: 2006, Alicia Ely Yamin (coordinadora) IDCR, Asociación Pro Derechos Humanos (APRODEH) Las características de esta edición son propiedad de: Asociación pro Derechos Humanos (APRODEH) y de: Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, [www.idrc.ca/info@idrc.ca](http://www.idrc.ca/info@idrc.ca), editado en México por Plaza y Valdés, S.A. de C.V. Impreso en México. Consultado en internet Agosto 2009: <http://www.idrc.ca/openebooks/323-2/>. Publicado en el Diario Oficial el 24 de abril de 1972.



# Legislación y Tratados

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Alf, S.A. de C.V., 2000.

Constitución Política del Gobierno del Estado de Tabasco. Promulgada el 5 de Abril de 1919.

La Ley Federal de Vivienda. Promulgada el 26 de Diciembre de 1983 y publicada el 7 de Febrero de 1984.

Ley Sobre la Celebración de Tratados, decretada el 2 de Enero de 1992.

Ley Federal del Trabajo, Agenda Laboral. México, Ediciones Fiscales ISEF, 2004.

Ley que crea el Banco de Fomento de la Habitación, S.A., publicada en el Diario Oficial el 1° de Marzo de 1946.

Ley que faculta el otorgamiento de autorizaciones para operar en el ramo de Ahorro y Préstamos para la Vivienda Popular o Familiar. Publicada en el Diario Oficial, de 14 de Marzo de 1946. Posteriormente derogada por el artículo segundo transitorio del decreto de 30 de diciembre de 1947 publicado en el Diario Oficial de 31 del mismo mes, que contiene diversas adiciones y reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Ley que Crea a las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar. Publicada en el Diario Oficial de 27 de Septiembre de 1946.

Ley de Servicio Público de Habitaciones Populares. Publicada en el Diario Oficial de 31 de Diciembre de 1946, y en la Gaceta oficial del Departamento del Distrito Federal de 10 de Enero de 1947, página 1, tomo V de la Codificación del departamento del Distrito Federal.

Ley Orgánica del Banco Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. Publicada en los Diarios Oficiales de fechas 4 de enero de 1947 y 4 de marzo de 1949. Reformas: Publicadas en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1953.

Ley Federal de Ingeniería Sanitaria. Publicada en el Diario Oficial de 3 de enero de 1948.

Ley para el Fomento de la Vivienda Popular. Publicada como suplemento del periódico oficial del Estado de Sinaloa número 151, de fecha 31 de diciembre de 1953.

Ley de Planificación del Distrito Federal. Publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1953. Fe de errata publicada en el Diario Oficial de 23 de enero de 1954.

Ley que crea el Instituto Nacional de la Vivienda. Publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1954.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Publicada en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1959, y fe de erratas de 13 de enero de 1960.

Ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores. Publicado en el Diario Oficial el 24 de abril de 1972.

Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE) organismo desconcentrado del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), publicado en el Diario Oficial en 10 de noviembre de 1972.

Fondo de la Vivienda Militar (Fivimi) órgano desconcentrado del ISSFAM (Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas Mexicanas), publicado en el Diario Oficial en fecha 8 de diciembre de 1972.

Ley Orgánica de los Municipios del Estado de Tabasco. Decretada el 26 de noviembre de 2003.

Carta de la Organización de Estados Americanos. Creada en la IX conferencia internacional americana el 30 de abril de 1948.

Convención Americana sobre Derechos Humanos. Conocido como “Pacto de San José” creado por la OEA el 22 de noviembre de 1969.

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Adoptada y proclamada por la resolución de la Asamblea General de la ONU 217 A (iii) el 10 de diciembre de 1948.

Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Creada por la ONU el 16 de diciembre de 1966.

# Textos Jurídicos

Compendio Legislativo. del Gobierno del Estado de Tabasco.

Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Sexto periodo de sesiones (1991). Observación General numero 4, “El Derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto)”, E/1992/23; 16º periodo de sesiones (1997), Observación General número 7, “El Derecho a una vivienda adecuada (párrafo 1 del artículo 11 del Pacto): los desalojos forzosos”, E/1998/22.

Diccionario Léxico Hispánico. Enciclopedia Ilustrada en lengua española, México, Ed. W.M, Jackson, inc. t. I., 1978.

Diario de los Debates del Congreso Constituyente 1916-1917, Ed. Por la Comisión Nacional para la Celebración del Sesquicentenario de la Proclamación de la Independencia Nacional y del Cincuentenario de la Revolución Mexicana, México, t. I y II, 1960.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las Garantías Individuales, México, Nuevo Milenio, 2003.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. La Jurisprudencia en México, México, Programas Educativos, S.A. de C.V., 2003.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Derecho Procesal Constitucional, México, Porrúa-Colegio de secretarios de la SCJN, A. C., 2003.

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Comentada y Concordada, México, Porrúa, t. I, 2002.

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada, t. I, México, Porrúa, 1998.

UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Comentada y Concordada, t. I, México, Porrúa, 2004.



# Páginas de Internet

[www.embitalia.org.mx/Embitaly/html/spconst.htm](http://www.embitalia.org.mx/Embitaly/html/spconst.htm).

[www.diputados-catamarca.gov.ar/con-na.htm](http://www.diputados-catamarca.gov.ar/con-na.htm)

[www.mir.es/derecho/constit.htm](http://www.mir.es/derecho/constit.htm)

[www.scaop.gob.mx/sectorizadas/invitab/marco\\_normativo.htm](http://www.scaop.gob.mx/sectorizadas/invitab/marco_normativo.htm)

[www.mir.es/derecho/constit.htm](http://www.mir.es/derecho/constit.htm)

[www.colegioabogados.org/constitucionchile.html](http://www.colegioabogados.org/constitucionchile.html)

[www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs21\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/menu6/2/fs21_sp.htm)

[www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch)

[www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx).

Aguascalientes: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/aguas.htm>

Baja California: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/BAJA%20CALIFORNIA/constitucion/BCCONST01.pdf>

Baja California Sur: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/bcasur.htm>

Campeche: [http://www.municipiodecolon.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC\\_ConstCam](http://www.municipiodecolon.gob.mx/wb/ELOCAL/ELOC_ConstCam)

Coahuila: [http://www.torreon.gob.mx/claris\\_dornus/html/finanzas/upload/docs\\_243\\_constitucioncoahuila240806.pdf](http://www.torreon.gob.mx/claris_dornus/html/finanzas/upload/docs_243_constitucioncoahuila240806.pdf)

Chiapas: <http://www.laipchiapas.org.mx/transparencia/pdf/constitucionchiapas.pdf>

Chihuahua: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/chih.htm>

Durango: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/DURANGO/Constitucion/DGOCONST01.pdf>

Estado de México: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/edomex.htm>

Guanajuato: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/gto.htm>

Guerrero: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/guerrero.htm>

Hidalgo: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/hidalgo.htm>

Jalisco: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/Jalisco.htm>

Michoacán: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/michoaca.htm>

Morelos: <http://www.imm.morelos.gob.mx/marco%20legal/leyes%20locales/Constitucion%20Politica%20del%20Estado%20Libre%20y%20Soberano%20de%20Morelos.pdf>

Queretaro: <http://www.cddhcu.gob.mx/bibliot/infolegi/consedos/constitu/qro.htm>

Quintana Roo: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/QUINTANA%20ROO/Constitucion/QROOCONST01.pdf>

San Luís Potosí: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/SAN%20LUIS%20POTOSI/Constitucion/SLPCONS01.pdf>

Sonora: <http://www.cgeson.gob.mx/servicios/leyes/Estatal/constitución%20politica%20del%20estado%20de%20sonora.pdf>

Veracruz: <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/VERACRUZ/Constitucion/VERCONST01.pdf>

Yucatán: <http://www.congresoyucatan.gob.mx/pdf/CONSTITUCION.pdf>

Zacatecas: <http://www.cervantesvirtual.com/servlet/SirveObras/02450532092134052754491/index.htm>



# Índice Onomástico

- Abdo, Francis Jorge. 15  
Acosta León, Amelia. 27  
Arriaga, Camilo. 45  
Barney Cruz Oscar. 16, 62  
Beck, Gernsherm, Elisabeth. 16  
Bush. 75  
Bustamante, Sarabia y Rosalio. 46  
Cabanellas, Guillermo. 82  
Cabrera, Luís. 4, 46  
Carbonell, Miguel. 5, 7, 11, 12, 15, 16, 30, 59, 63, 66, 67, 82  
Cruz Parceró, Juan Antonio. 82  
Del Castillo del Valle, Alberto. 59, 63, 82  
Del Rivero Del Rivero, José Alberto. 82  
Elizondo, Everardo y Murillo, José Antonio. 82  
Ferrer Mac Gregor, Eduardo. 15  
Fox, Vicente. 22, 23, 71  
Flores Magon, Ricardo y Enrique. 46  
González Díaz Lombardo, Francisco. 60, 62, 63  
Hornberger Jacobo. 8, 15  
INEGI. 23, 24, 25, 27  
Jackson, Diccionario. 15  
Jiménez Martínez, Javier. 4, 15, 68, 82  
Kothari, Miloon. XIV, 23, 27, 82  
Macias, José Natividad. 17, 47  
Moreno Núñez, Héctor. 82  
O, Rabasa, Emilio y Caballero, Gloria. 62  
ONU. 11, 30, 43  
Colmenares Páramo, David. 27  
Partido Liberal. 46, 17  
Paz, Octavio. 68  
Porfiriato. 46  
Ramírez Fonseca, Francisco. 27  
Rivera Librado. 46  
Rogelio Álvarez, José. 27  
Salinas de Gortari, Carlos. 41, 43  
Schmitt, Carl. 7, 15  
UNAM, Constitución. 15, 16, 27, 42  
Vallarta, Ignacio y Ramírez, Ignacio. 45  
Villarreal, Antonio. 46

Esta obra se terminó de imprimir el 22 de diciembre del 2010, con un tiraje de 1,000 ejemplares. Impreso en Compañía Editorial y Distribuidora, S. A. de C. V. México, D. F. El cuidado estuvo a cargo de los autores y el Fondo Editorial Universitario.