

V. DERECHO SOCIAL

LEY FEDERAL DE VIVIENDA*

SUMARIO. I. Introducción. II. La nueva Ley. III. El derecho a la vivienda, su problemática. IV. Conclusiones.

I. INTRODUCCION

El 7 de febrero de 1983 se adicionó el artículo cuarto constitucional para introducir el derecho que toda familia tiene de disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Esta adición nos indica que el derecho a la vivienda es una garantía social cuyo sujeto es precisamente el grupo familiar; es también un crédito de la sociedad asumido por el Estado convirtiéndose en deudor.

Haciendo referencia a dicha reforma señalamos¹ que la considerábamos como una disposición enteramente utópica ya que independientemente de los conflictos que pudieran surgir entre intereses en juego, el Estado no tiene la capacidad económica necesaria para hacer frente a dicha obligación. Además de utópica se le calificó como una norma programática, es decir, una norma que cumple con el cometido de ir forzando a la realidad para que en el futuro devenga en una norma de cumplimiento efectivo.²

El 7 de febrero de este año se publicó la Ley Federal de Vivienda que comentamos, debiendo ser la norma que establezca los instrumentos y apoyos necesarios a fin de que la garantía constitucional sea una realidad. Para estar en posibilidad de evaluar si cumple o no con su objetivo, la describiremos brevemente, presentaremos un esquema de cuáles son, a nuestro juicio, los obstáculos que tiene frente a sí el derecho a la vivienda y después haremos la evaluación de la norma que nos ocupa.

I **Diario Oficial* de 7 de febrero de 1984.

¹Pérez Duarte y Noroña, Alicia Elena. "El ejercicio del derecho a la vivienda familiar", *Revista mexicana de justicia*, México, No. 2, Vol. I, abril-junio, de 1983, pp. 242 y 243.

²Madrado, Jorge, "Las reformas a la constitución de México", ponencia citada en Pérez Duarte y Noroña, Alicia Elena, *Op. cit.*, p. 243.

II. LA NUEVA LEY

Es un ordenamiento que consta de sesenta y cinco artículos, más tres transitorios, distribuidos en ocho capítulos: I. Disposiciones generales, II. De la programación de las acciones públicas de vivienda, III. Del suelo para la vivienda, IV. De la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda, V. De las normas y tecnología para la vivienda, VI. Del otorgamiento de crédito y asignación de vivienda, VII. De las sociedades cooperativas de vivienda y VIII. De la coordinación con los Estados y municipios y concertación con los sectores social y privado.

En el capítulo I declara que esta ley es reglamentaria del párrafo cuarto del artículo cuarto constitucional, por ende, sus disposiciones son de orden público e interés social y tiene por objeto *establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.*

Establecer los lineamientos generales de la política nacional de vivienda; lineamientos que abarcan la promoción de la producción de material de construcción, la ampliación de posibilidades de acceso a la vivienda, constitución de reserva territoriales, la ampliación de cobertura de mecanismos de financiamiento, el mejoramiento de los procesos de construcción, la integración de la vivienda en su entorno ecológico entre otros.

En este mismo capítulo se establece el Sistema Nacional de Vivienda entendido como:

el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas y sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda (artículo tercero).

Sistema que será coordinado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) de conformidad con el amplio listado de funciones que deberá cumplir dicho organismo consignado en el artículo 6.

El capítulo II responde al interés por la planificación que se ha desarrollado en México a partir del sexenio lópezportillista y continuado en el presente. Dicho capítulo instrumenta la elaboración de un Programa Sectorial de Vivienda (PSV) de programas institucionales de las entidades de la administración pública federal sobre acciones habitacionales

y de programas operativos anuales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y demás dependencias de la administración pública federal (APF) para según la ejecución de acciones habitacionales específicas (artículo 7), estas últimas deberán adecuarse a los lineamientos del primero y todos serán evaluados periódicamente.

El PSV deberá contener, entre otras cosas, un diagnóstico del problema habitacional del país, objetivo, estrategias generales que comprendan acciones básicas, lineamientos para la programación institucional y anual, las bases de coordinación y concertación y el manejo de instrumentos de políticas económicas básicos se señala que por lo menos el PSV comprenderá el suelo para vivienda, la producción y distribución de material para la construcción, la producción y mejoramiento de la vivienda urbana y usual, el fomento a la autoconstrucción y medidas de asistencia técnica, etcétera, entre otras (artículo 10).

En este capítulo consagrado a señalar la pauta para la planeación y programación de la construcción de viviendas se establece que la SEDUE propondrá a las dependencias de la APF las medidas de financiamiento que habían de tomarse para el cumplimiento de sus programas de vivienda así como los sistemas de control, seguimiento y evaluación de los mismos (artículo 17).

En el capítulo tercero se contemplan las medidas que el Estado, a través de la SEDUE y otras dependencias de la APF, deben aplicar en la adquisición y enajenación de terrenos para la construcción de viviendas. Se parte de considerar de "utilidad pública la adquisición de tierras para la construcción de vivienda de interés social o para la construcción de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales" (artículo 19).

Como las medidas implican el manejo de bienes provenientes del dominio privado de la Federación lo que puede dar lugar a malos manejos en este mismo capítulo se imponen sanciones para quienes actúan en contravención a lo dispuesto por la ley. Dichas sanciones son: prisión de dos a doce años, multa de trescientas a quinientas veces el salario diario vigente en el Distrito Federal y, tratándose de servidores públicos, destitución de su cargo e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro cargo o comisión públicos.

En el capítulo cuarto se establecen las "acciones" para impulsar la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de viviendas (artículo 30) mismas que atenderán preferentemente a las "demandas de sociedades cooperativas y organizaciones sociales comunitarias; a personas de escasos recursos para sus acciones de autoconstrucción de vivienda y a la población rural para la producción y mejora-

miento de su vivienda” (artículo 31). Dichas acciones serán, por lo que se observa en la Ley: la promoción de la explotación de bancos de materiales básicos de construcción (artículo 32), la promoción de la celebración de “convenios de concertación” con los sectores social y privado a fin de asegurar la producción y distribución de los materiales básicos (artículo 33); la integración de un paquete de dichos materiales y la estimación de su producción (artículo 34); la promoción de la “creación o el mejoramiento de mecanismos de distribución, almacenamiento, transformación, transporte y servicios de los materiales básicos para la construcción de viviendas” (artículo 35); la promoción de la creación y establecimiento de “unidades de producción” de estos materiales (artículo 36), y la instrumentación de medidas para lograr el apoyo financiero para la producción y distribución de los mismos materiales (artículo 37).

El capítulo quinto refleja la intención del legislador por elevar la calidad de vida de los mexicanos a través del establecimiento de normas de diseño para la construcción, las cuales deberán “considerar los espacios interiores y exteriores y los elementos funcionales de la vivienda y de sus servicios la tipificación de sus componentes, la coordinación modular de éstos y el desarrollo de prototipos constructivos, considerando las distintas zonas del país y las modalidades habitacionales” (artículo 39). Además se establecen un número de normas técnicas que han de observarse como, por ejemplo, la calidad y tipo de los materiales, la utilización de ecotécnicas y de ingeniería ambiental o el aprovechamiento de fuentes alternas.

Y, finalmente, se establecen los números para la administración y mantenimiento de conjuntos habitacionales, mismas que deberán quedar en lo posible, a cargo de los usuarios.

El capítulo sexto remite a otros ordenamientos legales ya existentes y otros que deberán ser expedidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la normatividad de la operación y otorgamiento de créditos para viviendas producidas o mejoradas con recursos federales (artículo 45). Tales créditos sólo podrán ser concedidos a una persona para utilizarse en una sola vivienda y se preferirá a las personas de más bajos ingresos y a las que sean el sostén de su familia.

Este capítulo también contiene reglas para la transferencia de los derechos adquiridos sobre viviendas adjudicadas por organismos públicos federales y la posibilidad de afectar los derechos de los acreditados desde el contrato de otorgamiento de crédito a fin de que una vez liberado éste, la vivienda se constituya en patrimonio de familia.

El capítulo séptimo crea la posibilidad de construir sociedades cooperativas de vivienda, mismas que deberán ajustarse a lo dispuesto por la Ley General de Sociedades Cooperativas. Dichas sociedades podrán ser: de producción, adquisición o distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda, de construcción y mejoramiento de un sólo proyecto habitacional; de promoción continua y permanente, de proyectos habitacionales que atiendan las necesidades de sus socios, organizados en secciones o en unidades cooperativas, y de conservación, administración y prestación de servicios para las viviendas multifamiliares o conjuntos habitacionales (artículo 50).

La vigilancia de dichas sociedades y del cumplimiento por lo establecido en este capítulo séptimo está a cargo de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (artículo 56).

Finalmente el capítulo octavo establece los mecanismos de coordinación entre el ejecutivo federal, los gobiernos de los Estados y los municipios, mismos que se adecuarán al sistema nacional de planeación. Dentro de estas medidas el gobierno federal gestionará con las entidades federativas la creación de Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda las cuales apoyarán “la producción y mejoramiento de la vivienda y de sus elementos y la elaboración, registro y evaluación de las normas y tecnologías para la vivienda” (artículo 60).

Asimismo, en este capítulo se debe la posibilidad de celebrar convenios de concertación con las Cámaras de Industria y Comercio con los colegios y asociaciones de profesionistas, con las instituciones docentes y de investigación, con las organizaciones sociales y con los particulares interesados en el desarrollo habitacional a fin de lograr su participación en el SNV. Dichos contratos deberán establecer: la definición de mecanismos y apoyos específicos para los proyectos habitacionales; la participación de la comunidad en la gestión, ejecución y evaluación de proyectos habitacionales, y la canalización de esfuerzos y recursos en los procesos de producción y mejoramiento de vivienda (artículo 64).

Por último, en este capítulo final, se establecen las reglas a las cuales ha de sujetarse el recurso de servicios que tienen los particulares para inconformarse con las resoluciones administrativas de derivarse de esta Ley. En un recurso que ha de interponerse ante la SEDUE dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación de la resolución; el escrito ha de contener todos los datos de identificación del promovente, los agravios y los elementos de prueba que se consideren necesarios (artículo 65).

III. EL DERECHO A LA VIVIENDA, SU PROBLEMÁTICA

En otra ocasión³ señalamos que encontramos tres elementos constantes que encontramos al hacer una revisión de la problemática que gira en torno al tema de la vivienda. Tales elementos son: a) la escasez de vivienda; b) la pérdida de poder adquisitivo de nuestra moneda y c) la explosión demográfica.

Volvemos a referirnos brevemente a ellos ya que mientras hablemos de vivienda saltan a la conciencia del que investiga del que escucha o del que evalúa. Son elementos siempre presentes e interrelacionados.

El déficit habitacional en sus dos aspectos, cuantitativos y cualitativos,⁴ va en aumento año con año, así como el crecimiento demográfico y, en sentido inverso, el poder adquisitivo de nuestra moneda decae.

El derecho a la vivienda familiar está, pues, obstaculizado por factores económicos que encontramos no solo en nuestro país sino en muchos otros por no aventurarnos a emplear el concepto de totalidad.

Estos factores impiden la acción directa del Estado por falta de recursos, como sería la construcción inmediata de conjuntos multifamiliares, obligándolo a actuar indirectamente como promotor de las acciones de los particulares y éstos, en las circunstancias actuales, no están interesados en operaciones masivas de construcción porque si bien es cierto que parece existir un mercado cautivo, ello no es más que una ilusión ya que aquellos que requieren una vivienda no tienen recursos suficientes como para representar un negocio para los constructores. Son personas que no compran porque no pueden. Esta afirmación la podemos constatar dando una vuelta por la ciudad de México y observando la gran cantidad de ofertas de casa-habitación en venta, ofertas que duran muchísimo tiempo y que en ocasiones llegan a bajar de precio,⁵ y aún así están fuera del alcance de los posibles compradores.

Parece ser que la problemática que gira en torno al derecho a la vivienda está lejos de encontrar solución. Y más lejos si precisamos en que toda familia debe ser *propietaria* de una vivienda digna y decorosa.

³ Vid. Pérez Duarte y Noroña, Alicia Elena, *op. cit.*, p. 249.

⁴ Vid. Velasco Ocampo, María Guadalupe, *et al.*, "La vivienda rentada en México. Situación y perspectivas", *Vivienda*, México, Vol. 7, Nos. 5-6, Septiembre-diciembre de 1982, pp. 574 y 575.

⁵ Aunque parece irreal existe una ciudad habitacional en Tlalpan -Residencial Aljive- que en vez de elevar sus precios tuvo que bajarlos hasta en un 50 por ciento para poder terminar el programa de venta de los condominios.

IV. *CONCLUSIONES*

Con estos breves comentarios estamos en posibilidad de concluir que la Ley Federal de Vivienda recientemente promulgada no avanzó más que en buenas intenciones. Es una ley cargada de impulsos, promociones, fomentos, estímulos, pero no es una ley que pueda acortar el abismo que existe entre el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y decorosa y su realización.

Técnicamente se clasifica como una norma programática y podemos aplaudir las buenas intenciones del legislador. Sin embargo debió haber sido más combativo para consagrar en un cuerpo normativo, acciones directas como el uso de determinados recursos provenientes de la Banca nacionalizada, o la afectación no adquisición de terrenos baldíos, ya sea de propiedad del Estado (Federación, entidades federativas o municipios) o de los particulares, para la construcción de viviendas.

La Ley nos obliga a esperar tiempos mejores y a desear que fructifiquen todas las buenas intenciones en ella contenidas.

ALICIA ELENA PEREZ DUARTE Y NOROÑA