

ACCIONES DEL ESTADO EN MATERIA DE VIVIENDA

Miguel SOBERÓN MAINERO

SUMARIO: I. *Comentario previo.* II. *Espectro de actuación del gobierno.* III. *Programas e instituciones permanentes.* IV. *Programas emergentes.* V. *Enfoque jurídico crítico.* VI. *Comentario final.*

I. COMENTARIO PREVIO

Tanto por razones de espacio, como de mi limitada capacidad personal, no es posible agotar un tema tan amplio y tan extenso como el que sugiere el título de esta ponencia. Por ello, me voy a limitar a plantear a ustedes algunas inquietudes que me suscitan las acciones que el Estado realiza en esta vital materia de la vivienda.

Quisiera iniciar este comentario, manifestando mi convicción en el sentido de que en todo momento deben distinguirse dos conceptos que con lamentable frecuencia —y me atrevo a decir que en ocasiones de mala fe— se confunden: me refiero a los conceptos “Estado” y “gobierno”.

A este respecto, el maestro Enrique González Pedrero nos dice:

El Estado es la organización que se ha dado el hombre, para darle estabilidad y orden a su convivencia. No es, pues exclusivamente el gobierno, ni alude sólo al pueblo. Cuando se habla del Estado no se piensa únicamente en un territorio, ni la idea se constriñe al Derecho creado por los hombres. El Estado es una asimilación de todos esos elementos, lo que quiere decir que no es ninguno de ellos en particular. El Estado es la síntesis que forman el territorio, el pueblo y el gobierno, en el marco del Derecho. Es, a fin de cuentas, la representación de una voluntad colectiva; de la voluntad de un grupo de hombres que quieren vivir juntos y ser y hacer una nación.

De ahí que deba comprenderse al Estado como una unidad de decisión y acción, en lugar y tiempos determinados.

Hay un elemento que debemos tomar en consideración: La *cohesión social*. La comunidad de los que viven y aceptan y observan las leyes porque las crean democráticamente a través de los órganos del

Estado instituidos para tal efecto. Esta condición, este *acuerdo en lo fundamental* es lo que, en suma, da vida y existencia al Estado.

De lo anterior resulta que al hablar de acciones del Estado, tendríamos estrictamente que referirnos a las acciones de la organización social toda y no sólo a las del gobierno del Estado. Deberíamos hablar de las leyes emitidas al respecto por los poderes legislativos estatales y federal; de la organización y actividad del Poder Judicial en materia de arrendamiento habitacional y, finalmente, a las acciones del Poder Ejecutivo. Es una labor muy grande, que excede con mucho mis posibilidades.

II. ESPECTRO DE ACTUACIÓN DEL ESTADO

Lo que sí podemos hacer es repasar, de un modo general, el gran abanico de posibilidades de acción que en la materia ha desplegado la "sociedad mexicana jurídicamente organizada":

1. *Ha estudiado* el problema de vivienda, lo ha diagnosticado, formulado estadísticas, detectado problemas estructurales, creado reservas territoriales para el futuro, ordenado el crecimiento urbano, etcétera.

2. *Ha reformado la Constitución*, para incluir en el artículo cuarto un eufemístico "derecho" a la vivienda.

Y le llamo eufemístico, a riesgo de ser considerado como un apóstata, porque me parece que la palabra "derecho" debería utilizarse con mucha prudencia. Derecho es la facultad de exigir: los derechos personales implícitamente contienen la correlativa obligación de alguien, de dar, hacer o no hacer algo; los derechos reales implican la obligación general de respeto de todo el mundo; pero el derecho a la vivienda, ¿se exige? ¿A quién? ¿Al gobierno? Claro que entiendo el sentido en el que el constituyente permanente "quiso" utilizar la palabra "derecho", pero pienso que resulta confusa y hasta peligrosa su inclusión como "garantía social".

No obstante lo anterior, queda claro que el Estado ha reconocido como propio el reto de "[...] dotar a la población de los medios más adecuados para que cada familia de mexicanos cuente con una vivienda digna y decorosa [...]", reto que necesariamente requiere de la participación activa de la sociedad en su conjunto.

3. *Ha legislado en materia de vivienda*, a nivel federal y estatal, específicamente a través de la Ley Federal de Vivienda, que constituye el ordenamiento general rector del tema que nos ocupa y a través de

otras leyes y reformas al código, por ejemplo en materia de arrendamiento para vivienda.

4. *Ha creado instituciones promotoras* de la vivienda, que a distintos niveles y con diversos campos de actuación se dedican a construir, financiar, atribuir y hasta titular viviendas. Es el caso del INFONAVIT, del FOVISSSTE, del Fondo de Vivienda de las Fuerzas Armadas, del Fonhapo, de los institutos estatales de vivienda, respecto de los cuales volveremos más adelante.

5. *Ha financiado viviendas* de distintos niveles, desde el interés social, hasta la vivienda residencial, pasando por la vivienda popular y la vivienda media, financiamiento que ha correspondido al ahorro público, a través de las Sociedades Nacionales de Crédito y el FOVI, principalmente.

6. *Ha titulado predios* irregulares, a través de organismos y dependencias de la administración pública, tales como CODEUR, CORETT y otros similares, mediante acciones en masa relativas a grandes zonas urbanas con asentamientos humanos irregulares a los que se ha dotado de "escrituras" de propiedad.

Todo esto ha hecho el Estado; veamos, de una manera rápida, algunas de las principales maneras o mecanismos jurídicos a través de los cuales se ha desplegado esta actividad.

III. PROGRAMAS DE INSTITUCIONES PERMANENTES

A lo largo de la segunda mitad de este siglo se han venido creando entidades del sector público con objeto de atender las necesidades habitacionales de diversos grupos de la población.

Comentaremos brevemente las principales:

a) INFONAVIT (Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores).

Fue creado por Ley del Congreso de la Unión con objeto de servir de instrumento a través del cual los patrones cumplieran con su exorbitante obligación constitucional de proporcionar vivienda a sus trabajadores.

En otros momentos de este mismo seminario se ha comentado con detalle y profundidad a este importante instituto.

Para nuestros efectos, basta resaltar que esta entidad tiene como ámbito de acción a los trabajadores, y que su actuación incluye la adquisición de terrenos, la edificación de viviendas, el otorgamiento de crédi-

tos y la transmisión y titulación directa de la propiedad de las mismas a sus destinatarios.

b) FOVISSSTE, que no es sino un fondo de recursos del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado contemplado en la Ley Orgánica respectiva. Cumple una función similar, pero limitada a los trabajadores del Estado.

c) FOVI, o Fondo de Operación y Financiamiento de la Vivienda. Es un fideicomiso de Banco de México, cuya acción fundamental consiste en apoyar a los bancos comerciales, subsidiando una parte de los intereses, a efecto de que los deudores, adquirentes de vivienda de interés social, paguen intereses menores a los del mercado.

Con la reducción de la inflación y las nuevas políticas de mayor realismo económico se han podido reducir dichos subsidios en la actualidad.

d) FONHAPO, o Fondo Nacional para Habitaciones Populares. Es un fideicomiso de BANOBRAS, que despliega su actuación en grupos sociales no asalariados y con ingresos bajos (de menos de dos y medio salarios mínimos).

En razón de que sus destinatarios no son sujetos de crédito, se concibió un mecanismo ingenioso para apoyar a dichos grupos:

— A los interesados en el crédito se les ayuda a agruparse en una asociación civil.

— Una vez constituidos, la asociación civil adquiere un terreno de las dimensiones necesarias.

— Posteriormente, FONHAPO presta dinero a la asociación para que ésta construya un conjunto habitacional, con tantas unidades privadas como asociados, susceptibles de ser transmitidas en plena propiedad a cada uno, en su momento.

— FONHAPO canaliza recursos federales también a los institutos estatales de vivienda, los cuales utilizan dichos recursos de la manera contemplada en sus propios programas y normas aplicables.

e) Bancos comerciales. Otorgan créditos para vivienda, de diversos tipos:

— Créditos-puente para promotores que edifican viviendas para venderse a particulares.

— Créditos individuales que se otorgan a sujetos que desean adquirir o mejorar sus viviendas.

Se trata de créditos de interés social alto, de vivienda media o vivienda residencial.

En todo caso son créditos con garantía hipotecaria constituida sobre la finca de que se trate.

IV. PROGRAMAS NO PERMANENTES O EMERGENTES

Además de los organismos citados, existen y han existido otros, de un carácter transitorio, que han sido creados para hacer frente a situaciones excepcionales o bien que han durado el tiempo de una administración sexenal.

Al primer género pertenecen los programas implantados y los organismos creados para hacer frente a los problemas provocados por los sismos de 1985; y dentro del segundo género podemos citar entidades como la Comisión para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal, que desplegó sus acciones principalmente en el sexenio de 1976-1982 y los diversos programas de regularización masiva de la tenencia de la tierra en predios con asentamientos humanos irregulares.

En el periodo citado se concibió un sistema para regularizar la tierra a través de la llamada inmatriculación administrativa, sistema contemplado en la reforma que con tal propósito se promovió en 1978 al Código Civil para el Distrito Federal. Actualmente y a pesar de la reforma que se hizo al propio Código en la siguiente administración (en enero de 1988) seguimos padeciendo las consecuencias de la aplicación de ese deficiente sistema, sobre el que volveremos más adelante.

Por otro lado, no hay mal que por bien no venga, y una de las varias enseñanzas sociales que produjeron los terribles sismos de 1985, fue la relativa a la forzada creatividad que nos obligaron a desplegar: sirvan como ejemplo los siguientes:

a) Programa Fase I. Constituyó un programa emergente de atención inicial a los damnificados por los sismos.

Se edificaron y vendieron con grandes facilidades miles de casas a damnificados.

b) Renovación habitacional popular. Organismo creado por el Departamento del Distrito Federal que vendió en abonos, con grandes facilidades, casas a damnificados, previa expropiación de los inmuebles que habían de demolerse o de edificarse.

La expropiación facilitaba enormemente la titulación de las viviendas.

c) Programa Fase II. Programa que atendió a damnificados cuyos predios no estaban contemplados en los decretos expropiatorios.

En este programa el mecanismo consistió en comprar los predios, reconstruirlos y luego venderlos a damnificados.

d) Decreto de facilidades. El artículo decimoprimerio transitorio del decreto que reformó la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal para el ejercicio de 1986 eximió por una sola vez, del pago de impuesto sobre adquisición de inmuebles y derechos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, a quienes adquirieran una vivienda en el Distrito Federal, a fin de reponer la que se destruyó por los sismos de 1985.

Los damnificados debían obtener de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, un certificado en que constara su carácter como tales y gozaron, además, de facilidades y de reducción de honorarios notariales por las escrituras de adquisición de sus nuevas viviendas.

El 23 de abril de 1986, por consejo y sugerencia del Colegio de Notarios del Distrito Federal, el regente de la ciudad expidió un acuerdo en el que se otorgaban una serie de facilidades que, de hecho, implicaban una desregulación de la titulación de la vivienda, y que consistieron tanto en evitar la aplicación de muchas disposiciones innecesarias como en facilitar la expedición de actos administrativos tales como autorizaciones de fusión, subdivisión, relotificación de predios, usos de suelo, constituciones de condominio, zonificación y similares.

Esto permitió escriturar de manera ágil y barata más de cuarenta mil viviendas en un tiempo no imaginado.

c) Programa Casa Propia. Buscando soluciones al problema de las vecindades con rentas congeladas, se concibió este programa, en el que un fideicomiso del Departamento del Distrito Federal, denominado Casa Propia, actuó como intermediario entre el propietario del inmueble y sus inquilinos, para facilitar a estos la adquisición del mismo, previamente a lo cual se transforma al régimen de condominio.

f) Programa Tlatelolco. Después de haber estado vigente durante varias décadas, el sistema jurídico al amparo del cual se edificó y vendió la Unidad Habitacional Nonoalco-Tlatelolco, basado en la emisión de certificados de participación inmobiliaria, ha demostrado su insuficiencia, por no decir su inaplicabilidad práctica.

Combinado dicho sistema con algunos problemas técnicos planteados por la destrucción parcial de edificios ocasionada por los sismos, la situación jurídica de la mencionada unidad habitacional es realmente compleja.

Una comisión del Colegio de Notarios del Distrito Federal trabajó en coordinación con abogados del Departamento del Distrito Federal buscando una solución jurídica, coherente y práctica, a la que finalmente se llegó y está en marcha.

g) Programa Iztapalapa. A la fecha está en marcha este Programa, a través del cual se escriturarán algunas decenas de miles de predios irregularmente habitados.

El mecanismo legal aplicado consiste en que la autoridad expropia una cierta zona irregular, practica un censo de poseedores y posteriormente otorga, ante notario, escrituras de propiedad en favor de cada poseedor, de manera que queda regularizada la situación jurídica de cada uno de los lotes.

V. ENFOQUE JURÍDICO CRÍTICO

No cabe duda que la inseguridad en la tenencia de la tierra agrava severamente el de por sí serio problema del déficit de viviendas que sufrimos.

Al encontrarnos en un seminario de índole jurídica, debemos enfatizar aquellos aspectos propiamente jurídicos que se relacionen con el problema de la vivienda. Por lo anterior, comentaré a continuación algunas de las reflexiones que me ha provocado el examen de las acciones del Estado mexicano en materia de vivienda.

1. *Crítica al sistema de inmatriculaciones administrativas*

Pienso que en pocas ocasiones un gobierno ha caído en la tentación de solucionar un problema mediante un sistema tan poco afortunado como el que se usó entre 1976 y 1988 bajo el nombre de Inmatriculación Administrativa.

La mecánica, en resumen, consistió en facultar al director del Registro Público, mediante una reforma al Código Civil (en 1978), para ordenar la inmatriculación o primera inscripción, en el propio Registro, de predios sin antecedentes registrales, amparados por contratos privados, mediante una resolución del propio director, previo un simple y rutinario trámite administrativo.

Dicha inmatriculación carecía, evidentemente, de una suficiente seguridad jurídica. El propio Código establecía que dichas resoluciones “[...] no prejuzgan del derecho de propiedad o de posesión ni del titular ni de terceros [...]”, leyenda que se reproducía en el texto de la resolución.

Existen muchas decenas de miles de personas “beneficiarias” de estos programas de regularización, que se enfrentan ahora con la desagrada-

ble sorpresa de que su “escritura” de propiedad ni es escritura pública, ni acredita la propiedad de su titular.

Para remediar en lo posible este serio problema, la administración de Miguel de la Madrid obtuvo la reforma al Código Civil (en enero de 1988) con la doble finalidad de, en primer término, mejorar el sistema de inmatriculaciones (de la manera que más adelante comentaré), y en segundo, abrir una válvula que permitiera a los titulares de inmatriculaciones ya existentes y con más de cinco años de antigüedad, obtener del Registro una inscripción de propiedad, por prescripción.

2. *Crítica a las reformas al Código Civil*

En enero de 1988 —como ya dije— fue reformado el Código Civil para el Distrito Federal, en dos sentidos: uno relativo al sistema de derecho internacional privado (en específico en materia de conflictos de leyes) y, en lo que ahora nos interesa, se reformaron artículos relativos al Registro Público.

La esencia de estas segundas reformas reside en la atribución de facultades al director del Registro para resolver procedimientos de información de dominio (similares a los que en vía de jurisdicción voluntaria resuelven los jueces), como requisito previo para inmatricular bienes inmuebles sin antecedentes de registro.

Los autores del proyecto de reformas razonaron con indudable lógica que:

- Los tribunales están saturados;
- El personal del Registro es experto en materia inmobiliaria;
- La resolución de una información de dominio es materialmente un acto administrativo y por lo mismo nada se opone a que le competa a una autoridad administrativa;
- La inmatriculación se ordena después de agotar un procedimiento que incluye publicaciones, declaración de vecinos, constancias catastrales y, sobre todo, un certificado de no inscripción, que asegura que el predio no tiene otro dueño que el promovente.

Resulta claro el que este nuevo sistema mejora en mucho al anterior y, sobre todo, muestra un claro respeto por los principios jurídicos que deben reinar en un Estado de derecho.

Sin embargo, se ha criticado este nuevo procedimiento, aduciéndose que tanto la jurisprudencia de la Corte como la doctrina coinciden en

señalar que la información de dominio no es el procedimiento idóneo para adquirir bienes por prescripción, pues se trata de un proceso de jurisdicción voluntaria en que no se oye ni vence en juicio al posible dueño. No lo es cuando se tramita judicialmente, mucho menos ante autoridad administrativa.

Sea como fuere, y a pesar de sus innegables virtudes, lo lamentable del caso es que, en la vida real, el nuevo sistema es virtualmente inoperante, por razones técnicas: el Registro Público no está en condiciones de emitir, en forma ágil y confiable, los mencionados "Certificados de no Inscripción", que son un requisito evidentemente imprescindible para inmatricular un inmueble.

3. *Crítica a las reformas inquilinarias*

No he resistido la tentación de hacer un comentario crítico a las reformas que se hicieron al Código Civil en materia de arrendamiento habitacional. Doy por sentado el que todos los aquí presentes las conocen, aun cuando sea por lo menos de manera general y superficial.

De antemano me curo en salud: no rechazo ninguna acción social que busque la justicia; lo que me parece lamentable es que se tenga más fe en ideologías extrañas, que en la experiencia viva y práctica de todos los días; que se confíe en métodos que se aplican en otros lados, en países en los que se enfrenta a los sectores sociales, unos con otros, en vez de aplicar la más sabia de las sabidurías: ser justo, dar a cada quien lo suyo y tener tribunales justos que apliquen leyes justas.

Los inquilinos a quienes se pretendió proteger fueron los primeros perjudicados: ¡ya no hay viviendas para renta! ¡Nadie las construye para ese fin! Los arrendadores pueden escoger entre decenas o cientos de candidatos, al inquilino que prefieran, y pueden imponer casi cualquier condición al margen de la ley: saben que una vez adentro de su vivienda, no podrán obtener su desocupación en muchos años, aun cuando el inquilino no pague la renta, viole el contrato, dañe el inmueble o haga lo que sea, por muy indebido que resulte.

En resumen, se trata de disposiciones jurídicas que pretenden y parecen beneficiar al inquilino, pero que en la vida real lo dañan, dañan al casero, enfrentan a uno contra otro, hacen parcial a la justicia y, en fin, perjudican a la sociedad entera.

Ojalá algún día encontremos la manera de ser justos en esta materia, protegiendo al débil sin atropellar al “fuerte” y, por supuesto, dando a éste lo suyo sin permitirle el abuso. Difícil tarea.

Resulta alentador y reconfortante el observar que la tendencia de la administración pública, en el sexenio anterior y en el actual, en materia de vivienda, es en el sentido de respetar las instituciones jurídicas sólidas y tradicionales que tenemos en México.

Se ha optado por diseñar, con creatividad, sistemas inteligentes y ágiles que no desconocen ni desvirtúan el derecho. Esto es algo que da seguridad y paz.

VI. COMENTARIO FINAL

Hemos dado un repaso superficial y general en torno a lo que la sociedad mexicana jurídicamente organizada ha hecho en relación con el importante recurso que nos ocupa.

No me queda sino proponer a ustedes algunos lineamientos que, en mi concepto, deberían presidir todas las acciones del Estado en materia de vivienda:

1. Las acciones deberían ser más *preventivas* que correctivas. No hay campaña de regularización que realmente acabe con el clandestinaje cuando éste es recurrente y, paradójicamente, a mayor eficacia de los órganos regularizadores, mayores invasiones se presentan, con la expectativa de obtener una gratuita, eficaz, regularización, políticamente muy lucidora.

2. Las acciones legislativas y administrativas deberán tender a abaratar y facilitar la construcción y la titulación de viviendas. Los sismos demostraron que, cuando se quiere, se puede.

Usar la titulación de la propiedad inmueble como una oportunidad para recaudar altos impuestos (10%) fomenta la evasión, el diferimiento en la titulación y el mercado negro.

3. Las acciones estatales deberían buscar *liberar* las fuerzas sociales, en vez de atarlas o inhibirlas.

Simplificar trámites, reducir cargas, dar seguridad a *todas* las partes, son elementos esenciales.

La seguridad proviene de la *justicia y estabilidad* de las leyes, de la escritura pública, de la actuación justa, pero firme, de los tribunales. La experiencia lo demuestra.

4. Las acciones del Estado, de la sociedad toda, en materia de vivienda y en las demás materias, deben estar presididas por una auténtica fe en el Estado de derecho; una fe auténtica que facilite el sometimiento de los sectores sociales a la ley.

Es falso el que el derecho sea un obstáculo político o económico. Sólo lo es cuando su contenido es injusto o irreal; o bien, cuando la falta de legitimidad de la autoridad le hace a ésta temer las consecuencias de aplicar la ley con energía.

Si la ley es justa y si, por otro lado, hay consenso en la comunidad respecto de su conveniencia, entonces la autoridad puede actuar con firmeza, con la fuerza que da la legítima actuación dentro del marco de la ley.

Los abogados debemos ser los primeros en dar ejemplo de auténtica confianza en el derecho, de verdadera fe en su fuerza interior, no como recipiente vacío para dar cabida al deseo del poderoso del momento, sino como sistema racional de normas de conducta, intrínsecamente justas y, por lo mismo, aceptadas por la comunidad y protegidas y hechas valer por ella misma, que ve en el derecho su mejor garantía y su mayor seguridad.