

EL ESTADO, EL DERECHO Y LA VIVIENDA

Walter FRITSCHÉ L.

La vivienda se concibe como el elemento en donde se ubica la unidad social básica, que es la familia, al constituir para la misma, un bien de consumo indispensable; por lo que toda vivienda debe proporcionar suficiente protección, higiene, privacidad y comodidad a sus ocupantes, así como encontrarse debidamente localizada y en una situación jurídica regular.

Sin embargo, el que toda familia cuente con una vivienda, constituye uno de los grandes problemas que en México debe resolverse, ya que no sólo se trata de dotar de vivienda a las familias existentes, sino que, dado el alto índice de crecimiento demográfico, habrá de prever a fin de que las nuevas familias cuenten con ella. Asimismo, se deberán llevar a cabo acciones para mejorar y, en general, conservar, el inventario habitacional existente. Lo anterior, en medio de una severa crisis económica que ha afectado principalmente a la población de bajos ingresos.

De lo anterior, el legislador consideró que el interés del grupo familiar por la vivienda requería de protección jurídica. Así, el 24 de septiembre de 1981, los miembros de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista presentaron a consideración de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, la iniciativa de adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con el propósito de elevar al máximo rango jurídico el "derecho a la vivienda", al considerar que la elevación del nivel de vida de la familia se encuentra entre los objetivos por los que a lo largo de su historia el pueblo mexicano ha luchado por alcanzar. Se estimó en la iniciativa, que no podía postergarse el momento de elevar a rango constitucional el derecho de los mexicanos a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, toda vez que las acciones del poder público frente a esa urgente necesidad habían carecido de continuidad y de que algunos gobiernos han mostrado mayor sensibilidad que otros al problema, por lo que, en esta materia, se realizan avances y luego hay estancamiento, se abandonan medidas positivas, el camino se desvía y nuevamente se retorna.

En la iniciativa, se concluye señalando que siendo la vivienda condición y presupuesto para el desarrollo material y moral de la familia es, y debe constituir, en última instancia, una verdadera garantía social.

Es materia de discusión si el derecho a la vivienda que en favor de la familia establece el artículo 4o. constitucional tiene la naturaleza de garantía social.

En este aspecto diferimos de tal concepción, dado que no se dan los supuestos para ello: así, la garantía social revela una relación jurídica entre dos grupos sociales; por un lado un grupo social económicamente débil y desprotegido, y por el otro, un grupo social que se encuentra en una situación económica elevada; es decir, que mediante la garantía social se otorga protección jurídica a los grupos sociales mayoritarios, preservando sus intereses a través de medidas legislativas o administrativas, frente a un grupo social de elevado nivel económico. El Estado, en este caso, interviene como regulador, como vigilante de los compromisos derivados de dicha relación.

A mayor abundamiento, en doctrina se discute la existencia de garantías sociales, tomando en consideración que la garantía es una noción de carácter procesal que remite al aseguramiento de los derechos reconocidos, situación que no se presenta en el caso, y por otra parte, se niega la división entre garantías individuales y sociales, tomando en cuenta que en la Constitución se garantizan los derechos del hombre, no sólo como individuo sino como miembro de distintos grupos sociales.

En el texto constitucional se establece un derecho en favor de la familia, a efecto de que la misma disfrute de una vivienda digna y decorosa. Debemos precisar que la familia, como grupo de personas a quienes unen lazos de parentesco, de solidaridad y afecto, carece de personalidad jurídica, y que por lo tanto no puede constituirse como sujeto de derechos y obligaciones, por lo que estamos imposibilitados para hablar sobre la existencia de un derecho a la vivienda en los términos del texto constitucional.

Del *Diario de Debates*, y a manera informativa, me permito comentarles que en las sesiones correspondientes a la discusión de la iniciativa y del dictamen correspondiente se llegó a proponer el cambio del término "familia" por el de "individuo".

En virtud de lo anterior, coincido con el maestro Santiago Barajas Montes de Oca en considerar que el texto del párrafo 4o. del artículo 4o. constitucional puede considerarse como un mandato al Estado para que dicte leyes, disponga de programas o desarrolle labores públicas para alcanzar ese beneficio social. Esta posición también se fundamenta

en lo manifestado en las sesiones de la Cámara de Diputados al presentarse la propuesta de que se adicionara a la iniciativa original un texto en el sentido de que "La ley establecerá los instrumentos de apoyo necesarios a fin de alcanzar tal objetivo". Tal iniciativa tiene como objeto que en lo futuro se legisle al respecto y se establezcan los mecanismos jurídicos y los apoyos financieros, a fin de lograr este compromiso.

También, se ha considerado que el texto constituye un llamado a la conciencia ciudadana sobre la necesidad de contar con una vivienda.

Para ilustrar lo expresado cabría volver a consultar el *Diario de Debates* correspondiente al 21 de diciembre de 1981, en el que se discutía la adición que nos ocupa.

Ciertamente, el texto que se propone es incompleto, aunque está dentro del capítulo de garantías individuales, no es una garantía puesto que no establece un derecho concreto frente al Estado, sino una declaración de tipo general. Pero aún así es valiosa y la apoyamos, además, porque no es exclusivamente un derecho frente al Estado, es un derecho frente a la sociedad y la sociedad en muchos aspectos puede y debe atender a la realización de estos derechos.

El artículo 4o. constitucional, párrafo cuarto, determina la necesidad de que se emita una ley que establezca los instrumentos y apoyos a través de los cuales se hará efectiva tal facultad, lo cual nos lleva a concluir que el objeto inmediato del derecho son los medios necesarios para acceder a la vivienda y el objeto mediato lo es la vivienda misma.

Comentábamos que se ha considerado que la adición al artículo 4o. constitucional responde a la idea de que dicho contenido es un mandato al Estado para que dicte leyes en la materia, por lo que, en cumplimiento de dicho mandato se expidió la Ley Federal de Vivienda como reglamentaria del artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución, con arreglo además, a lo dispuesto en el artículo 121, fracción segunda, de nuestra carta magna, que determina que los bienes inmuebles se registrarán por la ley del lugar de su ubicación.

Aunado a lo anterior, se aprobaron las reformas y adiciones a la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General de Asentamientos Humanos, así como a la Ley Federal de Reforma Agraria, con el fin de estructurar una política unitaria que facilite el acceso a la vivienda a los grupos sociales mayoritarios.

La Ley Federal de Vivienda establece y regula los instrumentos y apoyos que conducirán al desarrollo y la promoción de las actividades

de las dependencias y entidades de la administración pública federal, en materia de vivienda, su coordinación con los gobiernos de los estados y los municipios y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado.

La ley concibe a la vivienda como un elemento clave para el desarrollo social de la familia, la cual combina diversos recursos para satisfacer su necesidad. De aquí que las disposiciones de la ley sean de orden público e interés social, dado que su trascendencia supera todo interés de tipo particular, como se desprende de la enumeración de sus objetivos:

- I. La formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que participan en la producción, asignación, financiamiento y mejoramiento de la vivienda;
- II. Las normas para operar y conducir las acciones en materia de tierra para vivienda;
- III. Los estímulos y fomentos para la producción, distribución, uso de materiales y asistencia técnica para la construcción;
- IV. Las normas y tecnología para la vivienda;
- V. Las normas para el otorgamiento de créditos y asignación de vivienda;
- VI. La promoción y fomento a las sociedades cooperativas de vivienda y de otras formas de gestión solidaria, y
- VII. Las bases de coordinación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con los gobiernos de los estados, con los municipios y con los sectores social y privado, para el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda.

De aquí podemos concluir que las obligaciones derivadas de la Ley Federal de Vivienda se contraen a formular, instrumentar, evaluar, normar, estimular, promover y fomentar, así como a coordinar y concertar en materia de vivienda.

Por otra parte, de la Ley se colige que la actividad pública en materia de vivienda tiene el carácter de complementaria de la que realizan los sectores privado y social y principalmente de la actividad que realizan las propias familias demandantes de vivienda.

A nivel local, cabe señalar que en el estado de Guerrero se ha expedido la Ley de Vivienda Social y de Fraccionamientos Populares, la cual tiene como objeto establecer las bases para el fomento a cargo del gobierno del estado y de los ayuntamientos, del disfrute progresivo

de los derechos a la vivienda y al suelo urbano de uso habitacional, a través de la promoción de vivienda y de fraccionamientos populares.

A nivel federal, aparte de la Ley Federal de Vivienda se ha legislado en forma significativa en la materia. Así, en el aspecto orgánico se modifica la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, como la dependencia del Ejecutivo Federal encargada de la formulación y conducción de las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología.

Con el fin de propiciar la construcción de vivienda destinada al arrendamiento y a normar su uso, en vista de las grandes necesidades en este aspecto, se han reformado y adicionado diversos ordenamientos relacionados con inmuebles en arrendamiento, tanto a nivel federal como local en el Distrito Federal, los cuales están dirigidos a normar aspectos contractuales, procesales, notariales, registrales, administrativos y fiscales. En este último aspecto, en años anteriores se otorgaron estímulos a la construcción de vivienda en arrendamiento.

Además, la actividad en materia de vivienda se encuentra regulada por disposiciones en las que concurre la competencia de los tres niveles de gobierno, mediante la aplicación de normas de competencia local y otras de naturaleza federal, algunas concurrentes y otras supletorias, las cuales norman los aspectos relacionados con la producción, distribución, adquisición y uso de la vivienda. En su conjunto, se relacionan con los diversos componentes de la vivienda; como son la tierra, las normas y tecnologías, los materiales básicos para la construcción, el financiamiento, la enajenación de la vivienda, así como la participación organizada de la sociedad.

Cabe señalar que la acción habitacional del Estado también se ha sustentado en lo establecido en los artículos 25 y 115 constitucionales que fortalecen la rectoría del Estado del desarrollo nacional y además la descentralización administrativa.

Por lo anteriormente expuesto, cabría concluir que en México existe la legislación necesaria que sirve de base e instrumento para facilitar a la población el acceso a la vivienda; por lo cual se llenan los alcances de la intención del constituyente permanente, al plantear la elevación a rango constitucional "el derecho a la vivienda", como un medio para resaltar la urgente necesidad de dar solución a un problema vital para los mexicanos.