

INICIATIVA QUE REFORMA Y ADICIONA DIVERSAS DISPOSICIONES DE LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, EN MATERIA DE GARANTÍA DEL DERECHO A UNA VIVIENDA ADECUADA EN ZONAS URBANAS, A CARGO DEL DIPUTADO ALEJANDRO CARVAJAL HIDALGO, DEL GRUPO PARLAMENTARIO DE MORENA

El que suscribe, Alejandro Carvajal Hidalgo, integrante del Grupo Parlamentario de Morena en la LXVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, con fundamento en los artículos 71, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y 6, numeral 1, fracción I, 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, somete a consideración de esta soberanía la presente iniciativa con proyecto de decreto, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en materia de vivienda adecuada en zonas urbanas, de conformidad con la siguiente

Exposición de Motivos

El acceso a una vivienda adecuada y digna constituye no solo un derecho humano reconocido por el derecho internacional y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, sino un prerequisite fundamental para el ejercicio de otros derechos humanos y sociales, tales como la salud, la educación, el desarrollo familiar, la participación comunitaria y la seguridad. En contextos urbanos como la Ciudad de México, Monterrey y otras zonas metropolitanas, dicho derecho enfrenta serias restricciones estructurales y movilidad derivadas del acelerado crecimiento demográfico, la especulación inmobiliaria, la carencia de una política integral de suelo y vivienda, así como el rezago en la planeación urbana con perspectiva social.

Pese a que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (Infonavit) ha constituido por décadas un pilar fundamental del sistema de financiamiento para la vivienda en México, los cambios en las dinámicas económicas, laborales y territoriales han erosionado su capacidad de garantizar vivienda adecuada para millones de personas derechohabientes, particularmente aquellas que pertenecen a los sectores medios y bajos de la población, quienes hoy enfrentan barreras económicas, administrativas y estructurales para acceder a una solución habitacional de calidad.

Esta reforma parte de un análisis multidisciplinario de las disposiciones actuales de la Ley del Infonavit –incluidas las reformas recientes contenidas en la minuta de vivienda con orientación social–, y tiene por objetivo fortalecer el mandato social del Instituto, ampliar su campo de acción y dotarlo de nuevas herramientas normativas, administrativas y financieras que permitan garantizar el acceso progresivo y efectivo al derecho a la vivienda adecuada.

II. Fundamento constitucional e internacional del derecho a la vivienda

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reconoce en su artículo 4º el derecho de toda persona a disfrutar de una vivienda decorosa, estableciendo una obligación

para el Estado mexicano de implementar políticas públicas que lo hagan efectivo. En concordancia con este mandato, el artículo 123, Apartado A, fracción XII, confiere a las personas trabajadoras el derecho a una vivienda, y crea como instrumento para su cumplimiento al Infonavit.

En el ámbito internacional, México ha suscrito diversos Tratados y Convenciones que establecen el derecho a la vivienda como un derecho humano, entre ellos el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (art. 11), la Convención sobre los Derechos del Niño (art. 27) y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (art. 14 y 15). Estos compromisos obligan al Estado mexicano a implementar mecanismos normativos, financieros e institucionales que permitan eliminar obstáculos estructurales al acceso a una vivienda adecuada, incluidas las que afectan de manera desproporcionada a mujeres, niñas, niños, personas jóvenes, personas con discapacidad y sectores marginados.

La Observación General No. 4 del Comité DESC de Naciones Unidas sobre el derecho a una vivienda adecuada establece los elementos que deben cumplir las políticas públicas en la materia: seguridad jurídica de la tenencia, disponibilidad de servicios e infraestructura, asequibilidad, habitabilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural. Actualmente, buena parte de las viviendas a las que acceden las personas derechohabientes del Infonavit en zonas urbanas no cumplen con dichos estándares, perpetuando formas de exclusión social y vulneración sistemática de derechos.

III. Contexto urbano y exclusión habitacional

En localidades metropolitanas como Ciudad de México, Monterrey, Guadalajara y otras zonas metropolitanas, se ha consolidado un modelo de producción y financiamiento de vivienda que responde más a lógicas de mercado que a principios de justicia social y sostenibilidad urbana. La creciente concentración del suelo urbanizable, la especulación financiera, la falta de regulación efectiva del mercado inmobiliario y la desvinculación entre planeación urbana y necesidades sociales han generado un entorno en el que la vivienda digna es inaccesible para la mayoría de los ciudadanos.

Este fenómeno se ha traducido en un incremento desproporcionado en los precios del suelo y de las viviendas, especialmente en zonas con acceso a servicios públicos, transporte, empleo y educación. Como consecuencia, muchas personas trabajadoras son orilladas a adquirir viviendas en zonas periféricas, desconectadas de la infraestructura urbana básica, con altos costos y tiempos de traslado, escasa oferta laboral y graves déficits de servicios públicos. Esta forma de exclusión habitacional impacta particularmente a mujeres jefas de hogar, familias con niñas, niños y adolescentes, y personas con discapacidad, quienes enfrentan mayores barreras para ejercer su derecho a la vivienda en sus ciudades.

IV. La exclusión habitacional como fenómeno estructural

La exclusión del acceso a la vivienda adecuada no es producto de omisiones individuales ni de deficiencias aisladas en la operación de políticas públicas. Por el contrario, constituye una

expresión estructural de un modelo económico y urbano que ha subordinado el interés público en materia habitacional a la lógica de acumulación privada del suelo y la vivienda. Este fenómeno se ha agravado en las principales zonas metropolitanas del país, donde la vivienda ha dejado de ser concebida como un derecho para convertirse en un activo financiero, generando un mercado excluyente y profundamente segmentado.

Esta transformación ha afectado particularmente a las personas trabajadoras de clase media y baja que, a pesar de contar con empleo formal y pagar sus impuestos enfrentan precios del suelo y vivienda que superan en la mayoría de ocasiones su capacidad de pago. En este contexto, la expansión urbana ha sido guiada por intereses privados, en ausencia de una regulación estatal efectiva del mercado del suelo, y con una escasa planeación territorial basada en criterios de equidad. El resultado ha sido la expulsión de amplias poblaciones hacia zonas periféricas (gentrificación), sin servicios básicos, conectividad ni acceso a oportunidades, fenómeno que impacta negativamente la vida cotidiana y perpetúa la desigualdad social y territorial, encareciendo los servicios básicos tanto como a los ciudadanos como al Estado.

La exclusión habitacional urbana debe entenderse como un fenómeno de múltiples dimensiones: económica (insuficiencia de ingresos para adquirir o rentar en zonas bien ubicadas), territorial (distancia de la vivienda respecto a los centros de trabajo, salud o educación), administrativa (requisitos rígidos o discriminatorios para acceder al crédito), cultural (modelos homogéneos que no consideran las necesidades específicas de diversos tipos de hogares) y de género (invisibilización de las necesidades de mujeres jefas de hogar o víctimas de violencia patrimonial). Esta complejidad exige una respuesta institucional integral y multidisciplinaria.

V. Límites estructurales del modelo actual del Infonavit

Si bien el Infonavit ha jugado un papel relevante en la expansión del acceso al financiamiento para vivienda, su diseño institucional, orientado históricamente a la otorgación de créditos individuales para adquisición en propiedad en la periferia, ha limitado su capacidad de garantizar el derecho a la vivienda en contextos urbanos contemporáneos.

El modelo actual enfrenta múltiples restricciones:

- **Enfoque limitado en el crédito individual:** La oferta de soluciones habitacionales se ha centrado en el crédito hipotecario para adquisición de vivienda nueva, excluyendo formas alternativas como arrendamiento social, autoproducción, copropiedad o vivienda cooperativa.
- **Desconexión con la planeación urbana:** Los esquemas de financiamiento no se vinculan de manera efectiva con la planeación territorial de los municipios y entidades federativas, lo que ha derivado en desarrollos mal localizados, sin servicios ni transporte público.

- **Débil intervención sobre el mercado del suelo:** El Infonavit no cuenta con herramientas jurídicas ni presupuestales para incidir sobre el costo del suelo urbano identificado para proyectos de vivienda social o para beneficiarios, lo que lo deja a merced de dinámicas especulativas y encarece los proyectos/créditos en detrimento de los trabajadores.
- **Ausencia de mecanismos diferenciados para poblaciones vulnerables:** Las reglas de operación carecen de enfoque diferenciado que considere la situación de mujeres jefas de hogar, personas jóvenes, personas con discapacidad o familias diversas.
- **Modelo administrativo inflexible:** La rigidez operativa, las cargas burocráticas y la limitada articulación con otros niveles de gobierno han obstaculizado la innovación institucional y el desarrollo de alianzas eficaces.

En suma, el modelo vigente ha sido funcional para una etapa anterior del desarrollo urbano del país, pero hoy resulta insuficiente frente a los retos de acceso, equidad y sostenibilidad en las grandes ciudades.

VI. Oportunidad de transformación institucional

Las reformas recientemente aprobadas representan un avance relevante al ampliar el mandato del Infonavit hacia la construcción de vivienda, el arrendamiento social y el fortalecimiento de su gobernanza institucional. No obstante, dichas reformas requieren ser profundizadas y complementadas para garantizar una transformación estructural del Instituto como garante del derecho a la vivienda en contextos urbanos de alta demanda.

La creación de una empresa filial constructora, la inclusión del arrendamiento social, la posibilidad de adquirir suelo y la incorporación de criterios de ESG (ambientales, sociales y de gobernanza) son herramientas valiosas que deben ser consideradas dentro del marco normativo como una opción para reconocer la dimensión del problema y orientar su solución con enfoque de derechos.

La presente reforma busca consolidar ese cambio institucional mediante un conjunto de medidas normativas que doten al Instituto de las competencias, recursos y obligaciones necesarias para garantizar viviendas dignas, bien localizadas, asequibles y culturalmente adecuadas para las personas trabajadoras, particularmente aquellas con ingresos bajos y medios que habitan o laboran en zonas urbanas como Ciudad de México y Monterrey.

VII. Elementos rectores de la reforma propuesta

Esta reforma se construye sobre cinco ejes rectores, de los cuales derivan los cambios normativos específicos:

1. **Enfoque de derechos humanos:** Colocar el derecho humano a la vivienda en el centro de las políticas del Instituto, con base en estándares nacionales e internacionales.

2. Territorialización y equidad urbana: Priorizar proyectos de vivienda bien localizada, con acceso efectivo a infraestructura, servicios y oportunidades.

3. Diversificación de soluciones habitacionales: Superar el modelo único de crédito hipotecario para incluir modalidades como arrendamiento con opción a compra, vivienda cooperativa y autoproducción asistida.

4. Gobernanza participativa y transparencia: Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas, participación ciudadana y evaluación social de impacto.

5. Sostenibilidad financiera y social: Asegurar la viabilidad económica de los proyectos sin comprometer su función social ni permitir prácticas de privatización encubierta.

VIII. Efecto esperado

La reforma planteada no implica una expansión del gasto público ni una afectación al equilibrio fiscal del Instituto. Por el contrario, al establecer un sistema más eficiente, socialmente orientado y territorialmente coherente, se espera

- Incrementar el número de viviendas efectivamente habitadas en zonas bien ubicadas.
- Reducir los índices de vivienda abandonada o subutilizada en zonas periféricas.
- Disminuir los tiempos y costos de traslado diario de las personas trabajadoras.
- Favorecer la integración social y la equidad urbana.
- Fortalecer la legitimidad institucional del Infonavit como garante de derechos y no solo como intermediario financiero.

En consecuencia, se propone el paquete de reformas legislativas detalladas en los artículos subsecuentes.

IX. Marco jurídico relativo a la reforma

La propuesta que aquí se plantea se sustenta en un marco normativo robusto, tanto en el derecho interno como en el derecho internacional de los derechos humanos, que obliga al Estado mexicano –en todos sus niveles de gobierno e instituciones– a garantizar el acceso efectivo a una vivienda adecuada como derecho fundamental.

1. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

El artículo **4o. constitucional** establece expresamente que “toda persona tiene derecho a disfrutar de una vivienda adecuada. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo”. Esta disposición reconoce el derecho a la vivienda como una obligación positiva del Estado que no se agota en su reconocimiento formal, sino que exige

la adopción de medidas normativas, administrativas y presupuestarias orientadas a su cumplimiento progresivo.

Asimismo, el **artículo 1o. constitucional** dispone que “todas las autoridades... tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humano... bajo los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”. La interpretación de la Ley del Infonavit debe alinearse con los estándares internacionales en materia de derecho a la vivienda.

El **artículo 123, Apartado A, fracción XII**, dispone que los trabajadores tendrán derecho a una vivienda digna y que para ello se constituye un fondo nacional, al que contribuirán las personas empleadoras, y que se integrará por medio de un organismo público (el Infonavit). Este marco constitucional impone al Instituto el mandato expreso de ser **instrumento del cumplimiento del derecho social a la vivienda**, y no sólo de operación financiera.

2. Tratados internacionales de derechos humanos

Entre los instrumentos internacionales ratificados por México que reconocen el derecho a una vivienda adecuada como derecho humano, destacan:

- **Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales:** El artículo 11 establece el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado, incluido el derecho a una vivienda adecuada. Este tratado es jurídicamente vinculante para el Estado mexicano y ha sido interpretado por el Comité DESC a través de la **Observación General No. 4**, que define los elementos esenciales del derecho: seguridad jurídica de la tenencia, habitabilidad, asequibilidad, accesibilidad, ubicación y adecuación cultural.
- **Convención sobre los Derechos del Niño:** En el artículo 27 establece la obligación de los Estados Parte de asegurar condiciones de vida adecuadas para el desarrollo integral de niñas, niños y adolescentes, incluyendo el acceso a vivienda segura.
- **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer:** Reconoce el derecho de las mujeres a la igualdad en el acceso a vivienda, y obliga a eliminar obstáculos estructurales que limiten su ejercicio, particularmente en contextos de pobreza y jefatura de hogar.
- **Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad:** Exige que los Estados garanticen el derecho a vivir de forma independiente y a elegir su lugar de residencia, lo cual implica eliminar barreras físicas, económicas y sociales en el acceso a vivienda.

En virtud del **control de convencionalidad** y del principio pro persona previsto en el artículo 1º constitucional, estos tratados deben guiar la interpretación y aplicación de las leyes nacionales, incluida la Ley del Infonavit.

3. Jurisprudencia nacional

Diversos criterios del Poder Judicial de la Federación han afirmado que los derechos sociales, como el derecho a la vivienda, son **justiciables y exigibles**, y que su cumplimiento debe evaluarse a la luz de los principios de progresividad y no regresividad.

Asimismo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que los derechos económicos, sociales y culturales no están subordinados jerárquicamente a otros derechos, y que su cumplimiento debe guiar la acción legislativa.

Por tanto, cualquier reforma a la Ley del Infonavit debe orientarse no solo a la viabilidad técnica o financiera, sino fundamentalmente al **cumplimiento efectivo de los derechos consagrados en la Constitución y los tratados internacionales**, priorizando a quienes enfrentan mayores obstáculos estructurales.

X. Conclusiones

La presente reforma parte del reconocimiento de una realidad urgente e ineludible: millones de personas trabajadoras en México, especialmente aquellas con ingresos medios y bajos, enfrentan hoy la imposibilidad real de acceder a una vivienda adecuada, bien localizada y asequible en los principales centros urbanos del país. Esta situación no es inevitable, sino resultado de un diseño institucional que debe ser transformado.

El Infonavit, como institución pública con un mandato social y constitucional claro, tiene el potencial de convertirse en un agente estratégico para revertir esta exclusión. Para ello, es indispensable dotarlo de nuevas herramientas normativas, capacidades institucionales y directrices que le permitan actuar no solo como entidad financiera, sino como **garante del derecho humano a la vivienda en un contexto urbano desigual**.

Las reformas propuestas no buscan desnaturalizar el objeto del Instituto ni comprometer su viabilidad financiera. Por el contrario, se orientan a consolidar su legitimidad y eficacia a través de una visión moderna, equitativa y con enfoque de derechos. Se trata de transitar de un modelo reactivo a uno proactivo, que no solo acompañe el mercado, sino que lo regule, lo corrija y, cuando sea necesario, lo supere, y contribuir a que sea más accesible el mercado de vivienda.

Con base en los principios de legalidad, justicia social, planeación territorial, sostenibilidad ambiental, equidad de género, transparencia y rendición de cuentas, esta iniciativa propone una transformación normativa integral que fortalezca el papel del Estado mexicano en la garantía del derecho a una vivienda digna para todas y todos.

Por lo expuesto someto a consideración de esta asamblea la siguiente iniciativa con proyecto de

Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Único. Se **reforma** el artículo 43 Ter de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para quedar como sigue:

Artículo 43 Ter. ...

...

...

El instituto podrá celebrar convenios y establecer mecanismos de coordinación con los gobiernos de las entidades federativas y municipios para

- I. La adquisición, regularización y urbanización de suelo con destino habitacional social y popular en zonas urbanas consolidadas o en proceso de densificación;**
- II. La planificación conjunta de reservas territoriales para vivienda social en centros urbanos;**
- III. El diseño de mecanismos fiscales, financieros y administrativos que faciliten el acceso a suelo urbanizado para personas trabajadoras derechohabientes;**
- IV. El impulso de instrumentos como bancos de suelo, fideicomisos urbanos, y transferencias de potencial urbano.**

Las alianzas podrán establecer esquemas de coinversión y gobernanza compartida, en los términos de los convenios respectivos. El instituto deberá asegurar que estos mecanismos contribuyan al cumplimiento de sus fines sociales y de manera prioritaria al acceso de personas con ingresos de hasta seis UMA a vivienda digna y bien localizada.

Segundo. Se adicionan los artículos 51 Sexties a 51 Nonies de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para quedar como sigue:

Artículo 51 Sexties. El Instituto establecerá y operará un Subsistema de Vivienda Social Urbana, orientado a garantizar el acceso a soluciones habitacionales adecuadas, dignas y asequibles para personas trabajadoras con ingresos de hasta seis veces la unidad de medida y actualización que residan o trabajen en centros urbanos de alta densidad y con elevado costo habitacional.

Artículo 51 Septies. El subsistema tendrá como objetivos

- I. Producir, adquirir, rehabilitar o coadyuvar a la producción de vivienda social en zonas urbanas consolidadas o bien conectadas;**
- II. Promover la ocupación de vivienda deshabitada o en abandono en zonas centrales;**
- III. Fomentar proyectos de vivienda en régimen de copropiedad o cooperativa urbana;**

IV. Garantizar arrendamiento social con opción a compra;

V. Priorizar a grupos vulnerables, hogares monoparentales, personas jóvenes y familias con niñas, niños y adolescentes.

Artículo 51 Octies. El instituto podrá destinar recursos específicos del Fondo Nacional de la Vivienda a este Subsistema, sin perjuicio de su programación ordinaria. Para ello, podrá:

I. Celebrar convenios con entidades federativas y municipios para cofinanciamiento de proyectos;

II. Establecer reservas territoriales con destino exclusivo para este subsistema;

III. Participar en esquemas de coinversión con entidades públicas, privadas o sociales, conforme a los principios de interés social y equidad.

Artículo 51 Nonies. La operación del subsistema deberá contemplar una planeación quinquenal, sujeta a evaluación de impacto social, territorial y presupuestal. La asamblea general deberá aprobar anualmente un informe específico sobre sus resultados, el cual será público y rendido también ante el Congreso de la Unión.

Transitorios

Primero. El presente decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Segundo. El Infonavit contará con un plazo máximo de ciento ochenta días naturales a partir de la entrada en vigor del presente decreto para emitir las disposiciones reglamentarias y operativas necesarias para la implementación del Subsistema de Vivienda Social Urbana.

Tercero. Las entidades federativas y los municipios deberán armonizar sus instrumentos de planeación urbana y territorial conforme a los objetivos del subsistema en un plazo no mayor de doce meses, en coordinación con el Instituto.

Palacio Legislativo de San Lázaro, a 1 de octubre de 2025.

Diputado Alejandro Carvajal Hidalgo (rúbrica)