



Ciudad de México a 23 de abril de 2026

**DIPUTADO JESÚS SESMA SÚAREZ  
PRESIDENTE DE LA MESA DIRECTIVA DEL  
CONGRESO DE LA CIUDAD DE MÉXICO  
III LEGISLATURA**

**P R E S E N T E**

Por medio de la presente, y en atención al procedimiento referido en el artículo 94 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México, y manifestando mi interés por sostener mi exposición en tribuna, solicito de manera respetuosa pueda listarse en el orden del día de la próxima sesión ordinaria la siguiente:

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL INCISO G) A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE VIVIENDA PARA LA CIUDAD DE MÉXICO EN MATERIA DE PERSONAS NO PROPIETARIAS.**

Lo anterior con fundamento en lo dispuesto por los artículos 122 apartado A fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en los artículos 29 Apartados A numeral 1 y D inciso a) y 30 numeral 1 inciso b) de la Constitución Política de la Ciudad de México; los artículos 12 fracción II y 13 fracción LXIV de la Ley Orgánica del Congreso de la Ciudad de México y; los artículos 5 fracción I, 95 fracción II, 96, y 118 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México; se presenta para consideración la siguiente:

**I. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.**

La vivienda es un derecho reconocido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un derecho fundamental, y que además nos dice que toda persona tiene derecho a disfrutar de vivienda adecuada.

De igual manera, la Constitución Política de la Ciudad de México establece que toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada para sí y su familia, adaptada a sus necesidades.

Pero la realidad es diferente para muchos pobladores que habitan esta ciudad, ya que no cuentan con los medios para poder acceder a una vivienda propia, en muchas ocasiones habitan casas y departamentos prestados o en la modalidad que más frecuentemente se conoce que es la renta.



Sin embargo, el aumento de las rentas se disparó en el periodo 2012 - 2018, provocando el avance de una lógica neoliberal en la que la ciudad y la vivienda fueron vistas como un negocio, no como un derecho humano.

La más reciente Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) que realiza el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) señala que de las viviendas que se declaran rentadas (5.8 millones), el 51.4% que se encuentra en esta situación declaró que la razón principal por la cual renta es el no tener acceso a un crédito o no tener recursos para adquirir una vivienda.

Y aunque la falta de vivienda la Ciudad de México es atribuible a una combinación de distintos factores, la no propiedad o en la pérdida de la tenencia de la propiedad son un gran determinante en esta problemática; con lo que, a su vez, se desarrollan otros fenómenos como la expulsión de la población hacia las periferias.

Por lo que, el Gobierno de la Ciudad en coordinación con las dependencias encargadas de atender este rubro, han puesto en marcha nuevas estrategias y mecanismos para combatir y erradicar la vulneración a este derecho fundamental.

Como los programas que el Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI) ofrece a la población, mediante los cuales resulta costeable obtener una vivienda adecuada, como el denominado "Vivienda en conjunto" cuyo objetivo es otorgar financiamientos para proyectos de vivienda, con cero intereses, otorgando ayudas de beneficio social a las personas residentes en la Ciudad de México.

Para participar en los procesos de integración al Instituto, los aspirantes deben cumplir con una serie de requisitos, entre los que se encuentra el certificado de no propiedad emitido por el Registro Público de la Propiedad.

En ese sentido, se hace desde aquí la notoriedad de que el ser no propietario es indispensable para poder incorporarse a los proyectos; sin embargo, en la norma no se protege explícitamente a este grupo de personas.

En ese sentido, el marco jurídico vigente en materia de vivienda en la Ciudad de México reconoce diversos supuestos para identificar a la población de atención prioritaria; sin embargo, no contempla de manera expresa a las personas que no son propietarias de una vivienda como un grupo específico sujeto de dicha atención.

Esta omisión normativa genera un vacío en la definición legal de las condiciones de vulnerabilidad habitacional, al no reconocer explícitamente una situación que, en la



práctica, incide de manera directa en el acceso, permanencia y estabilidad en la vivienda.

Si bien la legislación vigente incluye supuestos relacionados con la precariedad o la falta de seguridad jurídica en la tenencia, dichos criterios no resultan equivalentes ni sustituyen el reconocimiento específico de la no propiedad como condición diferenciada.

En consecuencia, la ausencia de esta categoría en el texto legal limita la claridad normativa, debilita la orientación de la política pública en la materia y deja a discreción administrativa la priorización de un sector significativo de la población.

Por ello, resulta necesario incorporar de manera expresa esta condición en la Ley de Vivienda de la Ciudad de México, a fin de fortalecer la certeza jurídica y la coherencia del marco normativo aplicable.

## **II. ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN LA INICIATIVA.**

El derecho a una vivienda adecuada constituye uno de los pilares fundamentales para el desarrollo integral de las personas, así como una condición indispensable para el ejercicio efectivo de otros derechos, como el trabajo, la educación, la salud y la vida familiar. En la Ciudad de México, este derecho se encuentra reconocido tanto en la Constitución Federal como en la Constitución de la Ciudad de México, así como en la legislación secundaria que regula la política pública en la materia. En particular, la Ley de Vivienda de la Ciudad de México que establece las bases institucionales y normativas para garantizar el acceso a una vivienda digna, adecuada y asequible.

Dentro de este marco, el artículo 26 de la Ley de Vivienda de la Ciudad de México resulta especialmente relevante, en tanto define los supuestos bajo los cuales, la política de vivienda de la Ciudad debe conducirse, reconociendo, entre ello, la necesidad de adoptar medidas de protección y de garantía de realización para atender prioritariamente a la población que revista determinadas características, entre ellas:

- a) Habita en viviendas en condiciones de riesgo estructural, riesgo hidrometeorológico u otro tipo de riesgo que pueda afectar su salud o su integridad física;
- b) Ocupa viviendas que carecen de servicios básicos;



- c) No cuenta con seguridad jurídica de la posesión o la propiedad de la vivienda que habita;
- d) Requiere de un espacio adecuado en donde vivir;
- e) Vive en condiciones de hacinamiento;
- f) Cuya vivienda está construida parcial o totalmente con materiales precarios, o requiere mantenimiento.

Este catálogo no sólo tiene un carácter descriptivo, sino que cumple una función normativa central, orientar la acción del Estado, establecer criterios de focalización y definir el universo de personas hacia quienes deben dirigirse preferentemente los programas y acciones en materia de vivienda.

No obstante, a pesar de la amplitud de este catálogo, el marco jurídico vigente presenta una omisión sustantiva pues **no reconoce de manera expresa a las personas que no son propietarias de una vivienda como un grupo específico de atención prioritaria**. Esta ausencia no es un detalle menor ni una cuestión meramente formal, sino un vacío normativo que incide directamente en la claridad del ordenamiento, en la coherencia de la política pública y en la visibilidad de una condición social ampliamente extendida.

Ahora bien, vale la pena hacer un alto en la reflexión, pues si bien es cierto que la ley reconoce como prioritaria a la población que no cuentan con seguridad jurídica de la posesión o propiedad, ello no implica necesariamente que dichas personas no sean propietarias del inmueble que habitan. La falta de certeza jurídica puede derivar de diversas situaciones, como la ausencia de inscripción en el Registro Público de la Propiedad, la falta de formalización de un título, la existencia de un testamento no ejecutado o de un proceso sucesorio no concluido. En estos casos, la persona puede tener un derecho legítimo de propiedad, incluso reconocido por la ley, pero carecer de los elementos formales que acrediten plenamente dicha titularidad frente a terceros.

En consecuencia, la falta de seguridad jurídica no es equivalente a la inexistencia de propiedad, sino a una situación de indefinición o incompletitud en su acreditación formal. Esta distinción es fundamental, pues evidencia que el supuesto previsto en la legislación vigente no sustituye ni absorbe la condición de no ser propietario. Mientras que el primero atiende problemas de regularización o formalización del derecho, el segundo se refiere a la ausencia misma de titularidad sobre la vivienda. Por ello, considerar que la no propiedad se encuentra implícitamente cubierta por la



falta de certeza jurídica resulta jurídicamente insuficiente, lo que refuerza la necesidad de su reconocimiento expreso dentro del marco legal.

Para dimensionar la relevancia de esta omisión, es necesario partir de una distinción jurídica fundamental, la diferencia entre propiedad y posesión. La propiedad es el derecho que tiene una persona sobre una cosa para usarla, gozarla y disponer de ella; implica un dominio pleno que permite al titular habitar el bien, transmitirlo, venderlo o modificarlo conforme a la ley. En cambio, la posesión es el ejercicio de hecho de uno o más poderes inherentes a la propiedad, es decir, el uso o control material de un bien sin ser titular del derecho de propiedad.

Esta distinción es esencial porque **la posesión no otorga la misma seguridad que la propiedad**. Una persona que únicamente posee una vivienda, ya sea en calidad de arrendataria, comodataria o por cualquier otra forma de tenencia, no cuenta con la certeza plena sobre su permanencia en el inmueble, ni con la posibilidad de consolidar un patrimonio. Esta situación impacta directamente en la estabilidad de las familias, en su capacidad de planificación a largo plazo y en su desarrollo integral.

A esta condición estructural se suma un fenómeno que ha cobrado especial relevancia en los últimos años: el encarecimiento del acceso a la vivienda, particularmente a través del mercado de renta. En distintas zonas de la Ciudad de México, las rentas han llegado a incrementarse hasta ocho veces más que el salario mínimo, incluso superando el tope del 10% anual que establecía el Código Civil. Este comportamiento ha generado efectos sociales significativos, entre los que destacan el incremento en la proporción del ingreso familiar destinado al pago del arrendamiento y el desplazamiento de miles de personas y familias hacia zonas cada vez más alejadas de sus centros de vida, trabajo y redes sociales.

Este fenómeno no es únicamente perceptible a nivel cualitativo, sino que se encuentra respaldado por datos concretos. La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares (ENIGH) señala que el 12.3% de los hogares que habitan viviendas rentadas destinan más del 30% de sus ingresos corrientes al pago del alquiler, superando el estándar recomendado por ONU-Hábitat, que establece que una vivienda deja de ser asequible cuando el gasto en vivienda rebasa dicho umbral. Este dato evidencia que una proporción significativa de hogares enfrenta condiciones de sobrecarga económica que comprometen su bienestar y estabilidad.

En términos absolutos, la misma encuesta indica que existen 6,093,441 viviendas en renta en el país, de las cuales 694,807 presentan niveles de gasto en alquiler superiores al 30% del ingreso. Dentro de este panorama, la Ciudad de México



destaca como una de las entidades con mayor presión en el mercado de renta, registrando un 27.1% de hogares en esta condición, muy por encima de otras entidades como Querétaro (18.2%), Baja California Sur (13.9%), Baja California (13.4%) y Yucatán (13.1%). Estos datos reflejan que la problemática de la asequibilidad de la vivienda en renta tiene una expresión particularmente intensa en la capital del país.

Por su parte, la Encuesta Nacional de Vivienda (ENVI) del INEGI muestra que, de las viviendas habitadas en el país, aproximadamente 11 millones, equivalentes al 31.2%, no son propiedad de quienes las habitan, lo que implica que uno de cada tres hogares vive sin la certeza jurídica que otorga la propiedad de un inmueble. En el caso específico de la Ciudad de México, se identifica que el 46% de las personas que rentan lo hacen porque no pueden financiar la compra de una vivienda, lo que evidencia que la no propiedad no es resultado de una preferencia, sino de una restricción estructural de acceso.

A nivel local, los datos del Instituto de Planeación Democrática y Prospectiva de la Ciudad de México (IPDP) refuerzan esta tendencia. En 2022 existían más de 2.9 millones de viviendas en la ciudad, de las cuales aproximadamente 1.4 millones eran rentadas o prestadas, lo que representa cerca de la mitad del total. Asimismo, estimaciones más recientes indican que alrededor de 4.7 millones de personas habitan viviendas bajo esquemas de renta, lo que implica que más de la mitad de la población de la ciudad no es propietaria de la vivienda que ocupa.

Estos datos permiten sostener, con claridad, que la no propiedad constituye una condición generalizada, estructural y socialmente significativa, que incide directamente en la forma en que millones de personas acceden, habitan y permanecen en una vivienda. No se trata de una situación marginal ni excepcional, sino de un fenómeno que atraviesa de manera profunda la realidad urbana de la Ciudad de México.

Sin embargo, a pesar de esta realidad, el marco jurídico vigente no reconoce de manera expresa a este sector como población de atención prioritaria. Si bien se contempla la falta de seguridad jurídica en la posesión o propiedad, como se dijo más arriba, este supuesto no resulta equivalente a la condición de no propiedad. La ausencia de propiedad no implica necesariamente inseguridad jurídica inmediata, pero sí representa una limitación estructural en el acceso a la vivienda, en la estabilidad habitacional y en la posibilidad de construir patrimonio.

Esta distinción es clave desde el punto de vista legislativo. **No propiedad y falta de seguridad jurídica no son categorías intercambiables**, y la ausencia de



reconocimiento expreso de la primera genera un vacío en la definición legal de las condiciones que ameritan atención prioritaria. Este vacío puede traducirse en ambigüedad normativa, en falta de uniformidad en la aplicación de criterios y en una menor visibilidad de esta condición dentro de la política pública.

Adicionalmente, existe una inconsistencia entre la ley y la práctica institucional. El Instituto de Vivienda de la Ciudad de México (INVI) ya reconoce, en sus programas, la relevancia de la no propiedad, por ejemplo, al exigir como requisito el certificado de no propiedad para acceder a sus apoyos. Esto demuestra que, en la práctica, el propio Estado identifica a las personas no propietarias como un sector prioritario; sin embargo, este reconocimiento no se encuentra reflejado de manera expresa en la ley.

Esta situación genera una asimetría normativa que deja margen a interpretaciones discrecionales. La falta de una definición clara en el texto legal implica que un criterio sustantivo para la política pública depende de disposiciones administrativas, en lugar de estar plenamente respaldado por la ley.

Por ello, la presente iniciativa propone incorporar de manera expresa a las personas no propietarias de vivienda como población de atención prioritaria. Esta incorporación no implica duplicar los supuestos existentes, sino complementarlos, reconociendo una dimensión específica de la problemática habitacional que actualmente no se encuentra plenamente visibilizada.

El objetivo es claro, cerrar un vacío normativo, fortalecer la coherencia del ordenamiento jurídico y alinear la ley con la realidad social y la práctica institucional. Asimismo, este reconocimiento permitirá mejorar la focalización de los recursos, reducir márgenes de discrecionalidad y garantizar un trato más equitativo para un sector amplio de la población.

En consecuencia, la inclusión expresa de las personas no propietarias como población de atención prioritaria constituye una medida necesaria, pertinente y jurídicamente justificada, que contribuye a fortalecer la garantía del derecho a la vivienda adecuada en la Ciudad de México, al reconocer de manera clara una condición que hoy, aunque existente y relevante, no se encuentra plenamente incorporada en el texto de la ley.

### **III. FUNDAMENTO LEGAL Y EN SU CASO SOBRE SU CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD**

**PRIMERO.-** La Constitución Política de Los Estados Unidos Mexicanos, establece



en el párrafo 9 de su artículo 4° lo siguiente:

(...)

*Toda persona tiene derecho a disfrutar de vivienda adecuada. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.*

(...)

**SEGUNDO.-** Por su parte, la Constitución Política de la Ciudad de México, en su artículo 9, apartado E, numeral 1, establece lo siguiente:

*E. Derecho a la vivienda*

*1. Toda persona tiene derecho a una vivienda adecuada para sí y su familia, adaptada a sus necesidades.*

(...)

**TERCERO.-** Asimismo, el primer párrafo del apartado E, numeral 1 del artículo 16 de la Constitución Política de la Ciudad de México nos dice que:

*1. La vivienda es un componente esencial del espacio urbano, del ordenamiento territorial, de la vida comunitaria y del bienestar de las personas y las familias.*

(...)

**CUARTO.-** La ley de Vivienda de la Ciudad de México, en la fracción I de su artículo 19 establece lo siguiente:

*Artículo 19. El Órgano Legislativo de la Ciudad de México, será competente en materia de vivienda, para:*

*I. Velar por los intereses de la ciudadanía en materia de vivienda;*

(...)



**IV. DENOMINACIÓN DEL PROYECTO DE LEY O DECRETO**

**INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL INCISO G) A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE VIVIENDA PARA LA CIUDAD DE MÉXICO EN MATERIA DE NO PROPIETARIOS.**

<b>DENOMINACIÓN DE LA LEY A MODIFICAR</b>	
<b>VIGENTE</b>	<b>PROPUESTA</b>
<p>Artículo 26. La política de vivienda de la Ciudad de México, se orientará por los siguientes principios y lineamientos generales con la finalidad de respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a una vivienda adecuada para todas las personas que habitan en la Ciudad de México, en función de los siguientes principios:</p> <p>(...)</p> <p>II. Adoptar medidas de protección y de garantía de realización para atender prioritariamente a la población que:</p> <p>a) Habita en viviendas en condiciones de riesgo estructural, riesgo hidrometeorológico u otro tipo de riesgo que pueda afectar su salud o su integridad física;</p> <p>b) Ocupa viviendas que carecen de servicios básicos;</p> <p>c) No cuenta con seguridad jurídica de la posesión o la propiedad de la vivienda que habita;</p> <p>d) Requiere de un espacio adecuado en donde vivir;</p>	<p>Artículo 26. La política de vivienda de la Ciudad de México, se orientará por los siguientes principios y lineamientos generales con la finalidad de respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a una vivienda adecuada para todas las personas que habitan en la Ciudad de México, en función de los siguientes principios:</p> <p>(...)</p> <p>II. Adoptar medidas de protección y de garantía de realización para atender prioritariamente a la población que:</p> <p>a) Habita en viviendas en condiciones de riesgo estructural, riesgo hidrometeorológico u otro tipo de riesgo que pueda afectar su salud o su integridad física;</p> <p>b) Ocupa viviendas que carecen de servicios básicos;</p> <p>c) No cuenta con seguridad jurídica de la posesión o la propiedad de la vivienda que habita;</p> <p>d) Requiere de un espacio adecuado en donde vivir;</p>



e) Vive en condiciones de hacinamiento;	e) Vive en condiciones de hacinamiento;
f) Cuya vivienda está construida parcial o totalmente con materiales precarios, o requiere mantenimiento.	f) Cuya vivienda está construida parcial o totalmente con materiales precarios, o requiere mantenimiento; <b>y</b>
	<b>g) No sea propietaria de una vivienda.</b>

**V. TEXTO NORMATIVO PROPUESTO**

Conforme a lo expuesto anteriormente de manera fundada y motivada, se somete a consideración de este Honorable Congreso de la Ciudad de México, la propuesta del texto normativo de la **INICIATIVA CON PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA EL INCISO G) A LA FRACCIÓN II DEL ARTÍCULO 26 DE LA LEY DE VIVIENDA PARA LA CIUDAD DE MÉXICO EN MATERIA DE NO PROPIETARIOS**, para quedar como sigue:

**DECRETO**

**Único.** - Se reforma el inciso c) y se adiciona el inciso g) en la fracción II del artículo 26 de la Ley de Vivienda para la Ciudad de México.

**TÍTULO II**

**DE LA POLÍTICA Y DE LOS PROGRAMAS DE VIVIENDA**

**CAPITULO I**

**DE LA POLÍTICA DE VIVIENDA**

Artículo 26. La política de vivienda de la Ciudad de México, se orientará por los siguientes principios y lineamientos generales con la finalidad de respetar, proteger, promover y garantizar, bajo el principio de igualdad y no discriminación, el derecho a una vivienda adecuada para todas las personas que habitan en la Ciudad de México, en función de los siguientes principios:

(...)



II. Adoptar medidas de protección y de garantía de realización para atender prioritariamente a la población que:

a) Habita en viviendas en condiciones de riesgo estructural, riesgo hidrometeorológico u otro tipo de riesgo que pueda afectar su salud o su integridad física;

b) Ocupa viviendas que carecen de servicios básicos;

c) No cuenta con seguridad jurídica de la posesión o la propiedad de la vivienda que habita;

d) Requiere de un espacio adecuado en donde vivir;

e) Vive en condiciones de hacinamiento;

f) Cuya vivienda está construida parcial o totalmente con materiales precarios, o requiere mantenimiento; **y**

**g) No sea propietaria de una vivienda.**

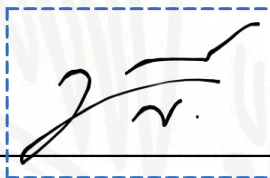
(...)

### TRANSITORIOS

**PRIMERO.** - Remítase a la Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México para su promulgación y publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

**SEGUNDO.** - El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México.

GERARDO VILLANUEVA ALBARRÁN  
SECRETARÍA DE FAMILIA Y PROTECCIÓN SOCIAL




**DIP. GERARDO VILLANUEVA ALBARRÁN**

Dado en el Palacio Legislativo de Donceles,  
Ciudad de México el día 23 de abril de 2026

Certificado de firma		17/04/2026 15:58
Documento electrónico	Solicitante del proceso de firma Sin confirmación	
Identificador: 69E2AC34BCA9F762CE6189CF	Nombre: Gerardo Villanueva Albarrán	
Nombre y extensión: 2.- In.No_Prop.pdf	Compañía: SR LUZ SA DE CV	
Descripción:	Correo electrónico: gerardo.villanueva@congresocdmx.gob.mx	
Cantidad de páginas: 3	Teléfono:	
Estado: Firmado	Dirección IP: 189.146.154.24	
Firmantes: 1	Fecha y hora de emisión	
Huella digital del contenido del documento original:	(America/Mexico_City):	
96ce7b36f3878613dad3c1324d005bc1b257b8b20cb2c9a072bb0cee173211d0	17/04/2026 15:55	
Huella digital del contenido del documento firmado:		
0843bf2472dca26bd40c402bfb0d104c8b1b1663a045d54ff2580b9f452d4b35		

Constancia de conservación del documento firmado	
Información de la constancia NOM-151	Información del emisor de la constancia NOM-151
Fecha de emisión:	Prestador de Servicios de Certificación (PSC):
17/04/2026 21:58:27 UTC (17/04/2026 15:58:27 Hora local de la Ciudad de México)	PSC WORLD S.A. DE C.V.
Nombre y extensión:	Certificado PSC válido desde: 2017-07-19
aa092afe-12c1-4916-bccc-899a1ce1a81f.cons	Certificado PSC válido hasta: 2029-07-19
Huella digital contenida en la constancia:	
0843bf2472dca26bd40c402bfb0d104c8b1b1663a045d54ff2580b9f452d4b35	

Firmantes		
Firmante 1. Gerardo Villanueva		
Atributos	Firma	Fecha
Tipo de actuación: Por su Propio	ID: 69E2ACFDFA0CF45FA34B679F	Enviado: 17/04/2026
Derecho	IP: 189.146.154.24	15:55:44
Compañía:		Aceptó Aviso de
Método de notificación: Correo		Privacidad: 17/04/2026
Correo:		15:56:36
gerardo.villanueva@congresocdmx.gob.mx		Visto: 17/04/2026 15:58:21
Teléfono:		Confirmado:
Emisor de la firma electrónica:	17/04/2026 15:58:22.209	Firmado:
Dibujada en dispositivo		17/04/2026 15:58:22.211
Plataforma: https://app.con-certeza.mx		

EL ESPACIO DEBAJO SE HA DEJADO EN BLANCO INTENCIONALMENTE

