

2e,
113



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ARAGON"**

**LA NECESIDAD SOCIAL DE UNA SECRETARIA
DE LA VIVIENDA EN MEXICO**

TESIS PROFESIONAL

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

FERNANDO RAMIREZ CASTRO

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO

1986



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

LA NECESIDAD SOCIAL DE UNA SECRETARIA DE LA VIVIENDA EN MEXICO

I N D I C E

	Pág.
INTRODUCCION	... IX
C A P I T U L O I	
CUESTIONES METODOLOGICAS	
1. Planteamiento del Problema	... 1
2. Marco Teórico	... 4
3. Definición	... 10
4. Hipótesis	... 10
5. Objetivos	... 11
6. Metodología empleada	... 12
C A P I T U L O II	
CONSIDERACIONES HISTORICAS	
1. Antecedentes Históricos	... 14
2. Aspectos comparativos entre los sistemas de adquisición de Vivienda, mediante la intervención del Estado, seguidos en Estados Unidos y Rusia	... 21

3.	El Sistema de adquisición de Vivienda mediante la intervención del Estado en México	...	27
----	---	-----	----

C A P I T U L O I I I

PRINCIPALES FENOMENOS QUE ORIGINAN EL PROBLEMA HABITACIONAL

1.	La Explosión Demográfica	...	35
2.	La Conurbación	...	42
3.	Aspectos Sociológicos acerca del crecimiento de las Ciudades	...	47

C A P I T U L O I V

NATURALEZA JURIDICA DE LA ADQUISICION DE VIVIENDA MEDIANTE LA INTERVENCION DEL ESTADO

1.	Marco Constitucional	...	59
2.	El Artículo 123 Constitucional y sus leyes reglamentarias	...	60
3.	La Ley del ISSSTE	...	67
4.	Leyes y Decretos que crean diversas Instituciones y Organismos - que se encargan de la Vivienda en México	...	72

C A P I T U L O V

LA NECESIDAD SOCIAL DE UNA SECRETARIA
DE LA VIVIENDA EN MEXICO

1.	La multiplicidad de funciones en materia de vivienda	... 95
2.	La Descentralización	... 99
3.	Incumplimiento del espíritu social del Constituyente de 1917	... 108
4.	El Derecho Tributario en relación a las viviendas adquiridas mediante créditos otorgados por el Estado	... 116
5.	Deficiencias en el financiamiento de programas habitacionales	... 123
6.	La creación de una Secretaría de la Vivienda	... 128
	CONCLUSIONES GENERALES	... 134
	BIBLIOGRAFIA	... 138

INTRODUCCION

La Vivienda en México, representa uno de los problemas más complejos que afronta nuestra sociedad en los últimos tiempos, pues en la antigüedad la palabra "vivienda" era un término poco común considerando que sólo se busca un lugar de permanencia; en cambio, conforme fue evolucionando nuestra sociedad, la vivienda empezó a ocupar un lugar predominante para establecer las bases del núcleo familiar.

El deseo permanente de poseer una casa-habitación hoy en día, es una notoria necesidad, tomando en consideración los bajos salarios, la crisis económica que encarecen la construcción algunos de los factores que han influido para que exista una mayor demanda habitacional en nuestro País, lo cual permite el manifiesto constante de las clases populares ante el Estado, para que éste garantice el anhelado derecho de poseer una vivienda digna y decorosa como lo señala nuestra Constitución.

Actualmente, con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988 y con la Ley Federal de Vivienda, se demuestra la preocupación del Estado por resolver el problema habi-

tacional. Sin embargo, la falta de un solo organismo con suficiente presupuesto origina que, muchos proyectos y programas queden inconclusos y por ende el incumplimiento del espíritu social de los Constituyentes.

También cabe hacer mención, que el alto índice de la explosión demográfica y el desordenado crecimiento de las ciudades, aumentan el grado de dificultad para el Gobierno Federal de resolver el complejo problema, no obstante el esfuerzo que realizan las instituciones, tales como el INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, entre otras.

Por todo lo anterior, el propósito fundamental de este trabajo denominado "La Necesidad Social de una Secretaría de la Vivienda en México", es el de proponer que el Estado regule a nivel nacional el mercado de la vivienda y, de esta forma se abatan los costos inflacionarios en la materia, situación que reivindicaría el derecho de los mexicanos de contar con una vivienda digna y decorosa como lo señala el espíritu social de los artículos 4º y 123 Constitucionales; de ahí pues, el fundamento de nuestro modesto análisis.

Mi más ferviente deseo es que este trabajo

pueda constituir una ayuda, para resolver el problema habitacional en México, en beneficio de las clases económicamente débiles.

C A P I T U L O I

CUESTIONES METODOLOGICAS

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Siempre que se inicia un trabajo, es menester procurar identificar los puntos principales que contiene el mismo, procurando delimitar la problemática, definirla cuando menos en plan hipotético, es decir, a la manera de Descartes, - tratar primero de conocer la cosa como es y luego como no es, para así poder establecer una situación sistemática y ordenada para estudiar un problema.

Por lo que se refiere al título del presente trabajo "La necesidad social de una Secretaría de la Vivienda en México", éste encierra en sí una propuesta que tienda si no a solucionar el problema de la vivienda, cuando menos que constituya un intento de alivio con las modestas aportaciones del presente trabajo.

En nuestro País la existencia de un régimen de Gobierno democrático, conforme a derecho, origina el reconocimiento a la propiedad privada, - ésta por sí sola permite que los individuos se -

alleguen a título legítimo y aun a veces por malas artes, bienes muebles o inmuebles que una vez que entran a la esfera de los poseedores, la sociedad les reconoce la tenencia de ellos por el solo hecho de poseerlos a título de dueños.

El uso frecuente de la palabra "vivienda" es reciente, ya que más bien corresponde al presente siglo, pues en la antigüedad la sociedad reconocía solamente la existencia de un lugar donde el hombre pudiese asentarse con cierto deseo de permanencia.

El deseo del individuo de poseer una "vivienda" se dirige fundamentalmente a las sociedades urbanas del presente siglo, esencialmente a las clases más desposeídas. Esto no quiere decir que en las sociedades rurales y aun en las clases pudientes de las sociedades urbanas históricamente hablando, no haya existido nunca el deseo de contar con un lugar adecuado donde vivir, lo que sucede es que el tipo de necesidades es distinto merced a la estructura socio-económica que los individuos guardan.

En nuestro País al igual que en muchos otros, la explosión demográfica ha ocasionado que los individuos tengan dificultades para poseer un lu

gar donde habitar que sea adecuado a sus necesidades.

En efecto, el constante aumento de la población en las urbes, en el presente siglo, y sobre todo, después de la terminación de la segunda - Guerra Mundial, que trajo entre otras consecuencias un vertiginoso proceso de transculturización de los países vencedores hacia los vencidos y a los países tipo colonia de la "modernización", - que vino a procurar mayor confort a sus habitantes.

Por las anteriores razones y otras que sería largo de enumerar, las casas habitación que los habitantes e individuos venían ocupando, por diversos títulos fueron adquiriendo una plusvalía y un incremento, en las rentas, paulatino pero a la vez alarmante, hasta llegar a nuestros días con visos de un problema sin solución.

El Estado, en cumplimiento de sus funciones, preocupado por atender las necesidades de sus gobernados, empezó a crear programas de construcción de viviendas, casas, edificios, etc., para dar salida a ese problema. Sin embargo, la falta de un seguimiento estricto de los programas, ha permitido que dicho problema no solamente no

se solucione sino que se agrava aun más por lo asistemático de la construcción de viviendas, del otorgamiento de ellas y de la recuperación misma que hace el Estado.

En las últimas décadas, en nuestro País, el Estado ha estilado construir viviendas de "Interés Social", rubro que ha trasplantado de otros países, con el propósito de no lesionar la susceptibilidad de los beneficiarios, ya que el otorgamiento de créditos a empleados particulares y públicos ha sido con la filosofía de entregárselos a los de más baja categoría por el supuesto de sus ingresos económicos que llevan a la conclusión de que son quienes más lo necesitan. No obstante la creación de diversos mecanismos jurídicos como son la emisión de Leyes, Reglamentos, Circulares, Decretos, etc., que pretenden regular el otorgamiento de créditos en la materia que nos referimos y que se ha procurado con la creación de innumerables "Institutos", "Fondos", "Direcciones", etc., con la finalidad de otorgar viviendas, en la práctica se ha originado una multiplicidad de funciones, que solamente entorpecen la satisfacción de la necesidad de obtener o contar con habitación adecuada.

Esta es, pues a grandes rasgos, una de las

principales preocupaciones que orientan el desarrollo del presente trabajo para llegar a proponer la creación de una "SECRETARIA DE LA VIVIENDA EN MEXICO", que integre las funciones que están desintegradas y destinadas a diversos organismos y por ende, se logre un mayor control del otorgamiento o adquisición de viviendas mediante créditos conforme a un verdadero sentido social, con el propósito de que cada ciudadano pueda estar en mejores aptitudes de obtener una morada digna.

2.- MARCO TEORICO

La historia de la humanidad nos ilustra diciéndonos que desde que el hombre apareció en la faz de la tierra, inmediatamente y de manera natural, tuvo la necesidad de protegerse, tanto de las inclemencias del medio ambiente como de buscar la satisfacción de sus ingentes necesidades. Así cuando nace también en el hombre el instinto gregario aumentan también paulatinamente por el número, la complejidad de dichas necesidades por razones obvias de subsistencia.

En el devenir histórico se puede observar - que el hombre ha buscado asentarse en lugares -

que le permitan mejores niveles de vida, buscando buena situación geográfica, con elementos favorables de tierra, agua, clima, luz, etc. Esta situación ha sido perenne, excepcionalmente podemos encontrar un pueblo que subsista en condiciones geográficas adversas, no obstante que el hombre ha luchado por dominar la naturaleza lográndolo con un relativo éxito.

En el tema que nos ocupa, innumerables han sido los planteamientos teórico-prácticos, para investigar el deseo y la satisfacción del hombre por obtener una morada adecuada.

En efecto, en la antigüedad, los pobladores fueron creando mecanismos que les dieron cierto margen de respeto y seguridad para proteger sus propiedades. Así nos encontramos que en la antigua Roma y en Grecia, por citar solamente algunas de las culturas más connotadas, existían ya costumbres, usos y estilos de vida para proteger los lugares donde ellos vivían, que más tarde se integraron a los sistemas normativos de esa sociedad. En la época medieval inclusive la posesión de un inmueble era cuestión estamental que bien significaba a un símbolo de dominación de vasallaje.

La mayoría de las explicaciones que se pretenden dar sobre el uso, distribución y obtención de un lugar donde vivir, inciden fundamentalmente en una cuestión de interés público que permanentemente el derecho ha recogido y finalmente - el Estado ha regulado mediante el derecho.

En nuestro siglo, el crecimiento de las ciudades fundamentalmente se ha debido a una lógica etapa de modernización que los individuos pretenden aprovechar, originándose con esto un fenómeno de movilidad social de tipo horizontal, que a la postre solamente se traduce, y esto en los últimos tiempos, a un simple cambio de un círculo social a otro. Como ejemplo tenemos a los habitantes de las zonas rurales de nuestro País, que cada vez más han deseado integrarse a las zonas urbanas, atraídos por el espejismo de la comodidad y las perspectivas de un ascenso en su posición de clase.

En México no existe un modelo sociológico - idóneo para ir regulando ese crecimiento inarmónico de las ciudades. Existen diversos modelos sociológicos que nos hablan sobre el crecimiento de las ciudades, pero corresponden a otros países y difícilmente pudiese uno solo de ellos -- adaptarse en forma estricta. Solamente por ci--

tar algunos modelos señalaremos el "crecimiento o establecimiento de suburbios", que corresponden al establecimiento de ciertas zonas, en las cuales se aprovechan las características del terreno para proporcionar una morfología especial a las tan apartados de uno al otro.

Otro modelo es el tipo sectorial que corresponde, como su nombre lo dice, al establecimiento de sectores, ya sea de tipo comercial, de servicios, de áreas de recreación, industrial, de edificios, etc.

Otro modelo es el que corresponde al de zonas concéntricas, que consiste en un crecimiento de las ciudades del centro hacia la periferia, conforme se van saturando las áreas donde se puede construir.

Estos tres modelos corresponden a la planificación habitacional de Estados Unidos de América, de los citados anteriormente quizás el último pudiese adecuarse, por citar el ejemplo más próximo, como a nuestra ciudad de México, D.F., cuyo desorbitado crecimiento ha sido anárquico - no obstante la existencia de una añeja oficina, ya desaparecida, del plano regulador cuyas funciones en la práctica contradecían el nombre de

la misma y que en la actualidad fueron asumidas por la Secretaría de Asentamientos Humanos y -- Obras Públicas, hoy Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

En nuestra sociedad mexicana, el derecho ha sido el que pretende regular la conducta de los individuos para evitar hacinamientos humanos, ya sea a través de la aplicación de nuestro Código Civil y Reglamentos secundarios, como el relativo a las construcciones.

En nuestra Constitución se señala la incesante preocupación del legislador para que el - ciudadano pueda asentarse a vivir en forma digna, así encontramos el artículo que dispone la obligación de los patrones de proporcionar viviendas a sus trabajadores.

Por otra parte, si observamos que el Estado Mexicano como rector de la vida económica del - País, con las recientes reformas al artículo 28 de nuestra Carta Magna, podemos deducir que dentro de esa faceta a través de la cual se pretende regular la vida económica del País, se integra una vez más el deseo del Estado por obtener programas de construcción de viviendas y si a és ta aunamos el capítulo también correspondiente -

de la planeación democrática, del ordenamiento - en cita, con su sola enunciación también se puede deducir la formulación y obligación que el Es tado tiene de hacer planes y programas de cons-- trucción de vivienda.

La creación de distintos organismos, tales como el Instituto Nacional de la Vivienda en el período del Lic. Gustavo Díaz Ordaz, la inclusión en la ley del ISSSTE de préstamos para la adquisición de bienes inmuebles, artículo 127; la -- creación de un Fondo de la Vivienda ISSSTE en el período gubernamental para empleados de la Federación, la creación de un INFONAVIT en el mismo período para empleados cuya relación de trabajo se regula por el Apartado A del artículo 123 -- Constitucional. La existencia del INDECO, ya de saparecido, programas como el COPLAMAR, etc., - han sido resultado de la filosofía del constituyente de 1917, aunque con esto no se pretende ex cluir distintas acciones en materia habitacional que el Estado ha intentado, solamente citamos - las anteriores a guisa de ejemplos. Sin embargo, como asentábamos anteriormente, desafortunadamente esto conlleva a que los esfuerzos que realiza el Estado en materia de vivienda dilapen, ocasio nándose multiplicidad de funciones.

3.- DEFINICION

El problema de la habitación en México, con el propósito de proponer la creación de una Secretaría de la Vivienda en México, pretendemos analizarlo fundamentalmente desde un punto de vista socio-jurídico, en virtud de que en lo social donde se da el fenómeno y es el derecho -- quien pretende regularlo; por lo tanto, el ámbito de su desarrollo, no obstante de que contará con elementos históricos como antecedentes, pretendemos circunscribirlo en el presente siglo en general, y en lo particular a las últimas décadas.

Comparativamente, se hará alusión a situaciones de carácter rural y urbana.

Por lo que hace al objeto del crecimiento -- del presente trabajo pretendemos incluir, aunque sea de manera somera, aspectos que corresponden al ámbito sociológico, al derecho civil, administrativo, constitucional y fundamentalmente el -- fiscal.

4.- HIPOTESIS

La existencia de una gran multiplicidad de

funciones para lograr un mismo fin, esto es, el de adquirir viviendas de interés social, ha creado una gran maraña administrativa, contraria a la filosofía que de por sí entraña el fenómeno de la descentralización administrativa.

Con la emisión de nuevo ordenamiento jurídico, como la Ley Federal de Vivienda del 27 de diciembre de 1983, publicada en el Diario Oficial del 7 de febrero de 1984, se pretende dar una mayor cobertura a los ciudadanos a fin de que puedan adquirir una vivienda digna con mayor facilidad, pero la inexistencia, hasta el momento, de un reglamento, origina vaguedades, y la situación queda todavía inconclusa, ya que se establecen facultades y competencias para la aplicación del ordenamiento de referencia a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, como si se tratase de un asunto más y por ende, se debe buscar la unificación total del Ejecutivo Federal como del Local, no sólo a través de instrumentos jurídicos, sino también mediante mecanismos más uniformes y ágiles.

5.- OBJETIVOS

Analizar de manera somera la evolución de -

las necesidades de adquisición de vivienda, principalmente mediante la intervención del Estado - en el otorgamiento de créditos.

Proponer la unificación de los sistemas de adquisición de viviendas de interés social a través de una Secretaría de la Vivienda.

Analizar los diferentes mecanismos legales en el otorgamiento de créditos para adquisición de viviendas.

6.- METODOLOGIA EMPLEADA

La investigación es una de las formas que permiten definir un sistema metodológico a seguir, para encontrar mayor claridad en el planteamiento del problema que se ha de estudiar, considerando qué es lo aconsejable para el investigador en relación a los fenómenos que surgen a diario, como la explosión demográfica, crecimiento de las ciudades, problemas urbanos y rurales, etc., como en el presente caso.

En el desarrollo de este trabajo, trataremos de auxiliarnos del Método Estadístico, aunque sea en forma mínima, ya que su utilización en las Ciencias Sociales, es poco frecuente, en virtud

de la constante evolución de la organización Social. Por otra parte, también habremos de emplear el Método Comparativo, ya que al estudiar en forma somera los problemas habitacionales en los sistemas políticos de los Gobiernos capitalistas, socialistas y democráticos, nos encontramos con diversos planteamientos y soluciones, - por lo que, no es aplicable el método experimental, debido a la interdependencia de sus elementos.

C A P I T U L O I I

CONSIDERACIONES HISTORICAS

1.- ANTECEDENTES HISTORICOS

Un viejo problema. Después de la búsqueda de alimento, la necesidad de albergue, ha sido suprema desde que el hombre se hizo tan desnaturalizado que no pudo dormir a la intemperie. Usó las cavernas, las cuevas, las chozas, los árboles, pero ninguna de esas cosas le proporcionaba protección adecuada. Finalmente, al paso del tiempo, halló la solución tecnológica cuando aprendió a construir casas de madera, de ladrillo, de piedra, de barro, de hierro y de cemento, o bien, utilizando los materiales que se encontraban a su alrededor. Pero el triunfo técnico sólo sirvió para reemplazar el problema original por uno más irritante, ya que el hombre logró construir habitaciones con sentido individual, pero conforme la explosión demográfica fue en aumento, la construcción de viviendas perdió su carácter singular para tornarse en una necesidad plural y social.

Actualmente, el problema habitacional es un fenómeno mundial que pocos gobiernos han tratado

con eficacia, sobre todo en las últimas dos décadas, en que se vienen realizando importantes esfuerzos para hacer frente a este problema social de la vivienda. Estos esfuerzos descansan normalmente en fondos gubernamentales, con una tendencia creciente a la movilización de recursos privados.

En efecto, al iniciarse la vida ciudadana, la vivienda fue siempre inadecuada. Las excavaciones de las ciudades más antiguas, indican la coexistencia de grandes castillos y templos.

Como antecedentes históricos más importantes de la forma de vida de las culturas antiguas, sólo nos referiremos a la cultura egipcia, la cultura griega y la romana.

Al examinar la organización, la vida y las costumbres de los egipcios, nos enfrentamos con problemas de miles de años. Es natural, pues, que durante un lapso tan prolongado hubiese cambios y modificaciones notables, por lo que sólo podemos señalar algunas de las características más importantes y duraderas de esta interesante cultura en su aspecto social. "A partir de la unificación de Egipto, el gobierno fue siempre monárquico-teocrático. El faraón era considera-

do hijo del sol, el representante de Dios sobre la tierra, monarca absoluto tanto desde el punto de vista civil como religioso. Sin embargo, en casi todos los tiempos, su poder fue más nominal que real, pues los sacerdotes, nobles y funcionarios públicos intervenían en todo lo que al Estado se refería". 1/

Los sacerdotes vivían en la aldea o en el barrio sacerdotal que se construían alrededor del templo, con sus familiares y servidores. Existía un sistema jerárquico sacerdotal sumamente estricto.

Los campesinos formaban la parte más numerosa de la población; muy pocos trabajaban por cuenta propia, ya que la mayoría lo hacía para el faraón; los sacerdotes, los nobles, los campesinos y los guerreros vivían en casitas de adobe en muy malas condiciones, por no ganar lo suficiente para formar una buena habitación.

La vida de los egipcios se encuentra admirablemente retratada, en los frescos de las tumbas. Conocemos así sus actividades políticas, religio

1/ Ida Aprendini y Silvio Zavala. Historia Universal. Ed. Porrúa, S.A. Pág. 65.

sas y sociales; las casas, por lo general eran - de ladrillo cocido o crudo, de forma rectangular o cúbica; la cantera se reservaba para los palacios reales, tumbas y templos. Las mansiones de los ricos tenían grandes patios interiores, así como muebles de madera fina con incrustaciones - de marfil y de metal; mientras que los pobres - dormían en el suelo.

Por lo que hace al pueblo griego, éste tuvo gran influencia en la civilización del mundo. - Después de haber absorbido en forma original e - inteligente las culturas orientales y de la cuenca mediterránea, las alimentó con savia nueva en la cual se mezclaba en forma armoniosa lo útil y material, con los más altos y desinteresados -- ideales del espíritu. Grecia se distingue por - el concepto de la dignidad humana, el cultivo de la filosofía y el amor por las bellas artes.

El medio geográfico influyó en las actividades económicas, físicas e intelectuales de los - griegos. Sus habitantes primitivos, en la Epoca Neolítica fueron los pelasgos, que vivían en chozas redondas construídas con ramas de árboles y barro. Se les atribuye la construcción de grandes muros hechos de enormes piedras talladas.

Los griegos fundamentaron su vida político-social en el medio familiar. En efecto, "la familia, sujeta a la autoridad del padre, era la base de la sociedad. Varias familias reunidas constituían un genos y varios de éstos una tribu. Cada tribu tenía su rey o basileus asesorado por un consejo de ancianos. Los reyes se consideraban descendientes de semidioses o héroes, pero vivían dedicados a los trabajos comunes de la tribu como simples mortales". 2/

Cabe destacar de todo lo anterior, que la división de clase social entre los griegos era notorio, pues por una parte, las familias ricas vivían en casas divididas en dos partes: la megarón era un vasto salón que se destinaba a reuniones y banquetes, la posterior tenía recámaras destinadas unas para las mujeres y otras para los hombres; también se utilizaba en las construcciones la madera, la piedra y el ladrillo. Por otra parte, la clase humilde vivía en casas mal distribuidas y de mala calidad en cuanto al material utilizado para construcción. Lo anterior nos permite observar, que el fenómeno habitacional era común entre los griegos.

2/ Idem. Pág. 175.

Por lo que corresponde a la cultura romana, ésta influyó durante siglos en las culturas de Europa, Asia y Africa. Asimiló las corrientes helenísticas y las amplió en el aspecto jurídico militar, haciéndolas más prácticas, más universales.

El concepto de derecho público y privado, de la administración de Estado, que en nuestros días prevalece, se origina en las leyes y organizaciones romanas. Esto sólo representa una de las tantas aportaciones que esta cultura nos heredó. Por otra parte, podemos señalar que la ciudad romana, se levanta en las laderas de las colinas. "La casa de los antiguos romanos era baja, formada de una sola construcción, los cimientos eran de piedras, las paredes de adobes, cubiertas con una mezcla de barro y paja" ^{3/}. - La forma que tenían las casas de los antiguos romanos, nos hace recordar a nuestros barrios míseros, a nuestros campesinos y en general a nuestra clase rural mexicana.

Las ciudades contaban con un magnífico sistema de drenaje, acueductos y pozos. Otro de -

^{3/} Historia de Roma. Charles Seignobos. Edit. Nacional, S.A. Pág. 160.

los materiales que también emplearon los romanos fue el basalto o tezontle pardo y amarillo, que cortaban en enormes bloques para unirlos luego - con arena, ladrillo triturado y cal.

La vivienda de las ciudades medievales era insatisfactoria, los romanos vivían amontonados en pequeñas casas; sin embargo, con la emergencia de las clases medias, la situación de su vivienda mejoró, pero las clases bajas no tenían un albergue decente, ya que el abuso de los ricos se hacía notar al igual que los nobles, pues se dedicaban a comprarles a los campesinos sus tierras para luego unir las y con ellas hacían una gran finca que dedicaban a pastos, al cultivo de la vid o al de hortaliza, permitiendo con todo esto la existencia de grandes propietarios y bandas de esclavos.

La sociedad romana se dividía en una pequeña aristocracia muy rica y una masa de pobres y de esclavos, entre los cuales ya no había clase media. Por otra parte, con el poder adquirido por los ricos, la ciudad romana se había llenado de una población de ciudadanos que no poseían nada ni tenían con que alimentarse, tampoco tenían medios de existencia, porque ya no poseían tierras ni ejercían ningún oficio, por lo que la so

ciudad romana seguía siendo aristocrática.

2.- ASPECTOS COMPARATIVOS ENTRE LOS SISTEMAS DE ADQUISICION DE VIVIENDA, MEDIANTE LA INTERVENCION DEL ESTADO, SEGUIDOS EN: ESTADOS UNIDOS Y RUSIA

SISTEMA DE ADQUISICION DE VIVIENDAS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMERICA

La vivienda es parte del problema urbano de los Estados Unidos, pero es inseparable de estos aspectos, a pesar de la repetida promesa del Gobierno de asegurar un hogar decente y un ambiente adecuado a todas las familias norteamericanas, los Programas de Vivienda de los Estados Unidos han sido y son selectivos y limitados, la gran masa de la población se ve afectada por dichos proyectos en forma indirecta y nula.

Existen varios tipos de programas iniciados a nivel federal desde los días del nuevo Tratado de 1930, el cual permite que, la lista identifique las categorías básicas de los mismos en lugar de las medidas específicas, ya que éstas son demasiado complejas para ser ejecutadas por el mismo gobierno. Los Programas específicos que

se han presentado, han tenido que modificarse, - cambiarse de nombre o simplemente se van al olvido, y a pesar de que los programas recientes se pueden calificar de especializados más que los - anteriores.

Aunque se han presentado diversos programas de viviendas en los Estados Unidos, el que analizaremos en seguida es de mucha importancia. "El Acta de Desarrollo Urbano y de Vivienda de 1968, es la que se considera generalmente como la legislación más ambiciosa y comprensiva en la historia de la intervención federal en las ciudades norteamericanas. Mediante la intervención de - grandes y pequeñas empresas privadas, asociaciones no lucrativas, y todos los niveles gubernamentales, pretenden encauzar nuevamente la evolución física de las ciudades y suburbios. Contempla una gran variedad de subsidios, algunos profusos y otros superficiales: la creación de nuevas instituciones para fomentar el desarrollo y redesarrollo urbano; y la coordinación de programas para la solución masiva de problemas personales y sociales con Programas de Reconstrucción - física". 4/

4/ Sociología y Economía de la Vivienda. Smith Wallace. Centro Regional de ayuda técnica. Agencia para el desarrollo Internacional (AID). México/Buenos Aires. Pág. 489.

Esta acta de vivienda fue promulgada como ley, acta cuya finalidad era la de corregir las condiciones identificadas por los estudios posteriores.

Por otra parte, es importante observar cómo la Administración Federal de Vivienda, dirige programas de seguros hipotecarios, en donde los prestamistas privados, como son los bancos, pueden ser reembolsados por las pérdidas sufridas cuando en sus hipotecas se debe entablar alguna acción, y los fondos de dicho reembolso provienen de las primas acumuladas a los compradores de casas. De este modo se elimina un gran elemento de riesgo en la inversión en hipotecas residenciales, y siendo lo demás igual, los prestamistas están más dispuestos a financiar proyectos de vivienda a expensas de otras oportunidades de inversión, como podría ser la expansión industrial de viviendas.

La Administración Federal de Vivienda, selecciona cuidadosamente las solicitudes de seguros de préstamo, asumiendo la responsabilidad de la evaluación de riesgos de la institución prestamista. Los métodos que emplea para ello, aunque están sujetos a críticas basadas en diversos aspectos económicos, han tenido el efecto de uni

ficar la calidad de las hipotecas, de tal modo - que las hipotecas aseguradas de la AFV, pueden ser vendidas a una Institución sin necesidad de revisar nuevamente la propiedad en cuestión, ni el crédito del prestatario.

Otra forma de adquisición de viviendas en - Estados Unidos es a través de la Asociación Federal de Hipotecas Nacionales, que se encarga de - comprar las hipotecas aseguradas de las instituciones financieras privadas. La existencia de - esta Institución, alienta a los bancos, Compa-- ñías de Seguros y otras instituciones a prestar dinero para el desarrollo o compra de viviendas, y pueden equilibrar la disponibilidad del crédito habitacional entre las diversas regiones de - ese país, al igual que en el curso del ciclo comercial.

De todo lo anterior, podemos concluir que - el gobierno norteamericano, siguiendo su régimen capitalista, se preocupa más por las clases me-- dias y acomodadas que de las clases desposeídas, ya que sólo otorga financiamientos a personas - con mayor capacidad de pago; en cambio, sólo -- existe un reducido programa de viviendas de al-- quileres para las familias de bajos ingresos, - que son en realidad las más necesitadas.

SISTEMA DE ADQUISICION DE VIVIENDA EN LA UNION DE REPUBLICAS SOCIALISTAS SOVIETICAS

Cuando se colectivizó la tierra, como un rasgo fundamental de la economía de control estatal de la URSS, después de la Revolución la inclusión de la tierra urbana junto con la rural fue aceptada como parte del Sistema. En virtud de su Constitución, la tierra pertenecía a todo el pueblo y cualesquiera derechos que se otorgaran en lo referente a posesión, uso o disposición emanarían del Estado, así como resolver el problema de la vivienda.

A medida que avanza la industrialización, el problema de la vivienda empezó a ensombrear el estado comunista al igual que las sociedades capitalistas, pues era evidente que, a partir de la confiscación de todos los edificios y tierras urbanas, y la enérgica planificación centralizada no constituían una respuesta cómoda para los rusos. Si bien en la URSS, el ritmo de producción de viviendas se ha acelerado considerablemente desde 1929, la necesidad de cubrir los claros se destacó una y otra vez en el programa comunista de 1961, que constituyó la primera reformulación de la Doctrina Comunista desde 1919.

No hay duda de que el planteamiento estatal, permite una mayor precisión tanto en el pronóstico como en el resultado, tomando en cuenta que toda la economía está planificada y como la tierra, las empresas industriales, las plantas generadoras de energía y los transportes son de propiedad pública, es posible situar las industrias donde lo decide el Estado, y de ese modo se distribuye la población conforme a un plan.

Las viviendas privadas, que constituían -- aproximadamente el treinta por ciento de todo el espacio urbano para la habitación, parece oponer se al ideal comunista; sin embargo, se toleraron estas circunstancias, debido a la escasez de viviendas y a las presiones ejercidas por el pequeño sector de propietarios de viviendas privadas.

Por otra parte, es importante destacar que mediante los decretos del 7 de agosto de 1972, - el Consejo de Ministros acordó negar a los constructores particulares e investigar las fuentes de los fondos utilizados por los ciudadanos para construir viviendas; asimismo, los tribunales locales quedan facultados para confiscar propiedades si se encuentran pruebas de ingresos mal habidos. Si en nuestro País se tomaran estas medidas sería un verdadero triunfo, tomando en cuen-

ta que las constructoras son las únicas que se enriquecen por falta de un sistema jurídico como el de los rusos en materia de construcción.

En síntesis, como el planteamiento Comunista es una sociedad urbanizada, no está exento de los problemas que se tropiezan en las economías menos planificadas. Sin embargo, es un sistema político que mucho ha favorecido a las clases sociales de la población soviética, en virtud de que el Estado Comunista se encarga de regular toda la planificación y producción de viviendas, evitando con esto el monopolio de empresas privadas que se dedican a la construcción, logrando a su vez, que la construcción represente el menor costo posible, para que la población tenga posibilidad de adquirir una vivienda, sin necesidad de recurrir al financiamiento de los Bancos, como sucede en otros sistemas políticos.

3.- SISTEMA DE ADQUISICION DE VIVIENDA MEDIANTE LA INTERVENCION DEL ESTADO EN MEXICO

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 123, fracción XII que "En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de tra-

bajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas" 5/. Sin embargo, la realidad es otra, ya que el setenta por ciento de la población de la Ciudad de México, clase media y sector popular, no tienen acceso al mercado habitacional.

La atinada intervención que tuvieron los Constituyentes de 1917 en el artículo 123 Constitucional, de no dejar pasar por alto la necesidad de obligar a los patronos respecto de que, proporcionen habitaciones a los trabajadores, nos hace pensar que hoy en día aún no se ha podido cumplir con tales disposiciones. Si se observa que los patronos tanto el Gobierno Federal como la iniciativa privada, han delegado esta responsabilidad a Instituciones como el FOVISSSTE e INFONAVIT, sólo por enumerar estas dos, la enorme tarea de hacer cumplir una obligación tan necesaria mediante la aportación del cinco por ciento mensual sobre el salario real de cada trabajador, cantidad que los patronos la han consi-

5/ El Artículo 123. Alberto Trueba Urbina. Ed. Porrúa S.A. Pág. 376.

derado como un impuesto más y no una obligación auténtica de beneficio social.

Es importante señalar que el Congreso Constituyente de 1917 tuvo la idea de proteger a todos los trabajadores sin clasificación de ninguna especie, es decir, a todo aquel que presta un servicio personal a otro, mediante una remuneración, y para reafirmarlo, basta analizar el enunciado del originario artículo 123 Constitucional que establece: "El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticas y de manera general todo contrato de trabajo". 6/

Siguiendo la intervención del Estado en materia habitacional, podemos observar que, en 1941 el titular del Ejecutivo Federal General Manuel Avila Camacho, creó con el concurso de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, del Trabajo y Previsión Social y de Hacienda y Crédito Público, una llamada Comisión Intersecretarial de

6/ Diario de los Debates del Constituyente. Tomo II. - Pág. 609.

la Habitación para Trabajadores, cuyo propósito era promover la construcción, la supervisión y el financiamiento de tales habitaciones. El mismo Ejecutivo Federal por propia iniciativa, expidió el 19 de diciembre de 1941 el llamado Reglamento de la Fracción III del artículo 3º de la Ley Federal del Trabajo, para empresas que no fueren de jurisdicción federal. En la misma exposición de motivos se estableció que los trabajadores no podrían producir más y mejor si no eran mejoradas sus condiciones de vida, mismas que deberían permitirles vivir en donde contaran con las condiciones señaladas. Pero tanto la Comisión Intersecretarial como el mencionado Reglamento, nunca tuvieron vigencia, pues las empresas consideraron que era una obligación fuerte que les imponía la ley que ellos no se encontraban en condiciones de cumplir, por lo que en realidad fueron inoperantes por la protesta masiva de empresarios, quienes buscaban la manera de cumplir con la obligación de proporcionar viviendas a sus trabajadores, pero sin la estricta obligación que les imponían estas leyes.

Asimismo, dicho sector objetó el citado Reglamento ante las autoridades correspondientes, alegando que como fue expedido por el Presidente de la República no tenía razón de ser, pues care

cía de facultades para legislar en esta materia, además se consideraba anticonstitucional, en virtud de que iba más allá de la obligación impuesta a los patrones por la propia Constitución, y por la Ley consistente en proporcionar habitaciones a los trabajadores y no en construir viviendas para los mismos, como eran los elementos proteccionistas del Reglamento, el cual se consideraba como una verdadera amenaza por los empresarios, lesionando así un derecho que ya se señalaba en el originario artículo 123 Constitucional.

Después de esta frustrada reglamentación, - el Gobierno Federal empezó a considerar el problema de la vivienda como una situación cada día difícil de resolver, dándole más atención, ya - que en el año de 1954 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, organismo descentralizado, - tendente a solucionar la carencia de la vivienda en el País, cuyo objetivo fue básicamente el de proyecto, construcción y administración de conjuntos habitacionales en el mayor número posible. Es así como el Ejecutivo Federal fue teniendo mayor participación en esta materia, haciendo cumplir poco a poco el espíritu del Constituyente - de Querétaro, el cual se consideraba difícil de hacer cumplir, pues aunque estaba plasmado en el artículo 123, fracción XII de nuestra Constitu--

ción de 1917, no se veía en realidad su eficacia en la práctica, así de esta manera el gobierno federal se hacía sentir cada vez más y más, al grado de lograr la creación del Instituto Nacional de la Vivienda, el cual sólo sirvió para que surgiera una verdadera política de vivienda en el País.

El 20 de febrero de 1971, se expidió la Ley que creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO). Posteriormente, este Instituto desapareció mediante Decreto Presidencial de fecha 7 de enero de 1982, publicado en el Diario Oficial con la misma fecha, cuyas funciones eran las de construir viviendas a bajo costo, individuales o colectivas, para su venta o arrendamiento a las clases económicamente débiles de las zonas urbanas o rurales; como se puede apreciar, ese Instituto fue una de las más atinadas intervenciones que tuvo el Gobierno Federal en materia de vivienda, ya que su objetivo principal fue la de centralizar y coordinar la política oficial sobre el problema de la vivienda popular en el País, mediante subsidios otorgados por el Gobierno Federal, franquicias fiscales otorgadas por los Gobiernos de los Estados y el encauzamiento de los fondos de la banca privada para la

construcción de vivienda de interés social. Sin embargo, la suerte que tuvo el INDECO, la pueden tener las demás dependencias encargadas de construir viviendas en México, tomando en cuenta que, la falta de una verdadera estructura general para establecer una política definida en esta materia, ha permitido que sólo se establezcan competencias y un sinnúmero de rivalidades entre los mismos organismos creados para resolver el terrible problema, por lo que es urgente la creación de una Secretaría de la Vivienda, que unifique - un solo sistema regulador en todo el País, permitiendo de esta manera al Gobierno Federal, dar - un paso firme y definitivo en este complejo y difícil problema habitacional, tomando en cuenta - nuestro régimen político, ya que si observamos - que con la Promulgación de la Ley Federal de Vivienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de febrero de 1984, ésta sólo trata de coordinar esfuerzos a nivel federal, estatal y local, pero el desorden administrativo continúa latente. En el Capítulo correspondiente, se comentará con mayor profundidad lo relativo a este orden jurídico.

La problemática de la vivienda en México, - tiene su origen básicamente en la insuficiencia de los financiamientos, los bajos salarios, la -

inseguridad en la tenencia de la tierra, los altos impuestos y el influyentismo que han permitido que los propósitos gubernamentales para hacer cumplir este derecho hayan fracasado, mientras - que la iniciativa privada lucra en forma desmesurada, desentendiéndose de toda la responsabilidad social.

C A P I T U L O I I I

PRINCIPALES FENOMENOS QUE ORIGINAN EL
PROBLEMA HABITACIONAL

1.- LA EXPLOSION DEMOGRAFICA

Durante muchos siglos anteriores a la mitad del siglo XVII, la humanidad vivió en condiciones precarias y la supervivencia fue muy difícil. La arqueología, la historia y sus ciencias auxiliares muestran que el índice de mortalidad del hombre primitivo era muy alta y que durante siglos, fue generalmente muy pequeña la probabilidad de llegar a los 20 ó 25 años de existencia. Todo hace pensar, que los factores destructores de aquellas poblaciones humanas, actuaron con gran fuerza y amplitud durante algunos períodos, y que sólo durante algunos ciclos de corta duración se aminoraron y se establecieron especies de treguas que redujeron la alta mortalidad.

Los lentos y difíciles progresos culturales del hombre fueron aumentando las posibilidades de supervivencia, al enfrentarse con terribles epidemias que destruían a la mayor parte de muchas poblaciones; sin embargo, la población humana siguió creciendo hasta llegar a la llamada Re

volución Industrial y con algunos adelantos científicos primordiales como la vacuna contra la viruela, permitió que mejoraran las oportunidades de supervivencia hasta llegar a nuestros días.

Algunos estudios realizados por sociólogos y expertos en la materia, señalan, que las más graves consecuencias de la explosión demográfica está en los problemas de urbanización que provoca la congestión de las ciudades. Especialmente denotan que el crecimiento periférico de las ciudades se realiza, por lo general, en terrenos aptos para la agricultura; el abastecimiento de productos agrícolas dificulta así enormemente, la producción disminuye y los precios suben; por lo tanto, la explosión demográfica es uno de los temas de que se ha hablado mucho en los últimos 20 años, ocupando siempre uno de los primeros lugares de estudios y análisis en México y en el mundo entero.

Como prueba de preocupación sobre la explosión demográfica se puede decir que, en el siglo XVIII, un clérigo británico Tomas Roberto Malthus formuló una teoría demográfica que se resume en la afirmación, tan conocida que dice: "La población crece en progresión geométrica, en tanto que los alimentos se producen en progresión arit

mética" 7/. Esta teoría tan criticada en su época de publicación, la podemos considerar como un adelanto importantísimo dentro del estudio de la explosión demográfica, tomando en cuenta que este autor se adelantó en su época; sin embargo, actualmente toma vigencia no sólo en los países subdesarrollados sino hasta en los países altamente desarrollados. Malthus invocó las estadísticas en apoyo de su doctrina y para evitar los males que implicaba la situación que denunciaba, propuso limitar el desarrollo de la población por la restricción de la natalidad por medios naturales, que él denominó restricción moral y que en la actualidad se ha puesto en práctica con mucho éxito, no sólo en México sino en todo el mundo.

Nuestro País que se caracteriza por el inusitado aumento de la población, la explosión demográfica ha despertado la inquietud de los demógrafos, de los sociólogos, del gobierno y de los centros de alta cultura. Reflejo de ello, en lo que a los medios Universitarios se refiere, lo encontramos en el XX Congreso Internacional de -

7/ Ensayo sobre el principio de la Población. Tomas Roberto Malthus. Edit. Fondo de Cultura Económica. México, 1977. Pág. 12.

Sociología, que se reunió en la Universidad de Córdoba Argentina, en 1963, en cuyo temario el tema figuró en lugar preferente. Aun antes, en la Conferencia Mundial de Universidades, que se reunió en México en 1960, se trataron aspectos específicos del problema.

En la actualidad, varios son los factores que han influido en la intervención de algunas instituciones, para buscar soluciones o aportar mejores sistemas que permitan observar los fenómenos que originan la explosión demográfica en México, como es el caso del Colegio de México, que en su obra titulada Dinámica de la población de México, establece que "la historia censal continua del México contemporáneo, se inicia a partir de 1895 con una población enumerada de 12.6 millones de habitantes" 8/. Después de estos años, surge una etapa de transición como resultado de la Revolución Mexicana de 1910, que viene a dar cambios importantes en el desarrollo del País en cuanto a la evolución de su población, de tal manera que a partir de los años treinta surgen importantes progresos en el aspecto econó

8/ Dinámica de la Población de México. Colegio de México. Edic. 1970. Pág. 5.

mico y en el desarrollo industrial.

Con los cambios derivados de la evolución de la población de México, a raíz de la Revolución, se hace notorio el incremento de la población como se demuestra con los datos derivados de la obra citada anteriormente, al establecer que "la tasa de crecimiento anual de la población de 1.7% de 1930 a 1940, se pasó a una de 2.7% de 1940 a 1950, a 3.1% de 1950 a 1960 e incluso a 3.4% de 1960 a 1970". 9/

La explosión demográfica es principalmente la consecuencia de una gran fertilidad humana, de los progresos de la medicina y de la higiene en su lucha por restringir la mortalidad y por prolongar la duración de la vida. El alto grado de natalidad y el acelerado crecimiento demográfico de los pueblos atrasados, los bajos niveles de instrucción y de ingresos, creó obstáculos a la toma de conciencia de los derechos y libertades del hombre en el siglo XX y por tanto, a la realización de políticas de desarrollo económico y social, como podemos observar en el siguiente cuadro de nuestra realidad mexicana en cuanto al índice de natalidad.

9/ Idem. Pág. 5.

CUADRO No. I.- Nacimientos registrados y tasa bruta de natalidad de nueve Entidades Federativas de la República Mexicana. 10/

ENTIDADES FEDERATIVAS	1977		1981	
	NACIMIENTOS	T.B.N.	NACIMIENTOS	T.B.N.
Estados Unidos Mexicanos	2,402,418	37.85	2,445,842	34.37
Distrito Federal	297,014	33.22	280,991	28.53
Estado de México	181,267	27.78	224,329	27.49
Veracruz	179,895	36.25	211,451	38.04
Jalisco	168,174	40.68	172,582	38.35
Puebla	146,316	42.65	152,562	44.21
Michoacán	121,751	41.78	130,071	40.54
Guanajuato	110,568	38.18	116,041	36.10
Oaxaca	103,632	42.39	101,196	38.50
Nuevo León	73,589	31.89	ND	ND

En nuestro País las altas tasas de crecimiento de la población, dependen en gran parte del subdesarrollo y además tienden a agravarlas, por lo que, para acelerar su desarrollo económico debe existir una debida atención a la política demográfica y a la planeación económica; ya

10/ Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos, 1981 Méx. nov. 1982. Secretaría de Programación y Presupuesto.

que no se pueden obtener buenos frutos si persiste contradicción entre tasas de natalidad muy altas, propias de países atrasados y tasas de mortalidad bajas, propias de países altamente desarrollados. Del siguiente cuadro, podemos apreciar el índice de defunciones registrados en los últimos diez años.

CUADRO No. II.- Defunciones generales y tasa de mortalidad. 11/

ENTIDADES FEDERATIVAS	DEFUNCIONES 1977	T.B.M.	DEFUNCIONES 1981	T.B.M.
Estados Unidos Mexicanos	450,454	7.04	402,015	5.65
Distrito Federal	47,637	5.33	54,768	5.56
Estado de México	48,246	7.39	39,086	4.79
Veracruz	33,188	6.69	29,791	5.36
Jalisco	29,979	7.25	26,216	5.83
Puebla	31,106	9.92	28,849	8.36
Michoacán	19,569	6.71	17,272	5.38
Guanajuato	24,276	8.38	22,370	6.46
Oaxaca	28,358	11.60	19,335	7.35
Nuevo León	12,053	5.22	11,004	4.24

11/ X Censo General de Población 1981 Méx. nov. 1982. Dirección General de Estadísticas. Secretaría de Programación y Presupuesto.

Con apoyo en lo anterior, se puede decir - que el Estado debe ser más persistente en sus políticas de planeación demográfica, para que la - población vaya tomando conciencia de su responsabilidad de procreación y desde la célula primaria que es la familia, planee organizada y armónicamente su crecimiento para no crear desajustes y desequilibrios sociales.

2.- LA CONURBACION

Antes de iniciar este tema, es necesario conocer cuál es el significado de la palabra "conurbación", ya que se trata de un vocablo que muy a menudo se le atribuyen significados distintos, - según los países y también los autores que recurren a estos términos para definir fenómenos similares, cuyos significados son análogos a los - de "aglomeración", "zona de urbanización", "área metropolitana", etc.

Cabe hacer destacar que el término "conurbación", tiene su origen en Inglaterra con el vocablo inglés "CONURBATION", del que posteriormente es definido por los urbanistas y por los geógrafos ingleses como "una agrupación de ciudades - que resulta, formada por un centro principal ro-

deado de un cierto número de ciudades satélites, estrechamente ligadas desde un punto de vista - funcional a la cabeza de partido y dotadas también de un cierto grado de autonomía" 12/. Por otra parte el urbanista Antonio Rao, escribe sobre este término diciendo que: "la conurbación - inglesa representa un cúmulo de asentamientos industriales que, en general, en el curso del pasado siglo, han crecido y se han unido físicamente, pero que han mantenido a menudo su independencia administrativa". 13/

Por la importancia que reviste este fenómeno en los asentamientos urbanos de nuestro País, la legislación mexicana ha considerado oportuno regular este fenómeno en la Ley General de Asentamientos Humanos, definiéndolo en los siguientes términos: Artículo 18.- "El fenómeno de conurbación se presenta cuando dos o más centros - de población forman o tienden a formar una unidad geográfica, económica y social". 14/

12/ La Política de la Ciudad. Francisco Compagna. Pág. 131, Edit. Española 1974. Instituto de Estudios de Administración Local.

13/ Idem. Pág. 132.

14/ Ley General de Asentamientos Humanos. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. México 1982. Pág. 16.

De las definiciones anteriores, podemos señalar que el cambio constante de una ciudad céntrica rodeada de cierto número de ciudades satélites, permite que con el tiempo estas ciudades se agrupen estrechamente, para formar una gran ciudad desde el punto de vista funcional, pero manteniendo su propia administración política, social y económica en forma independiente.

Para tratar de determinar el fenómeno de la conurbación en nuestro País, es importante referirnos al Distrito Federal, que es aquí, una grande y nueva unidad, que hace mucho fue definida como una gran provincia cubierta de casas, que se expande constantemente y absorbe gran parte del Estado de México y de todas las ciudades que la rodean, esto sucede básicamente por las vías de comunicación como son: el teléfono, el sistema transporte colectivo "metro", las industrias, el transporte urbano, centros de cultura, los Centros médicos, etc. Son en realidad los fenómenos que permiten la unión de las poblaciones y centros industriales en vastas regiones urbanas, conurbaciones que exigen los más extensos análisis.

Al referirnos al Distrito Federal, es porque aquí tenemos vasta provincia casi cubierta -

por grupos de casas, que con rapidez se extienden y van convirtiéndose en una sola agrupación, hallándose más que suficiente a lo largo de las principales líneas de comunicación, lo que permite que el límite de la ciudad moderna es de una hora de viaje más o menos, el máximo que los hombres ocupados pueden tolerar sin reducir demasiado su jornada de trabajo; esto debido a la constante extensión y aceleración de los medios de comunicación, que cada conurbación va creando, situación que ha permitido que el Distrito Federal y las ciudades colindantes, sean una constelación de centros urbanos que tienden recíprocamente a acercarse el uno al otro, en virtud del acercamiento y del sincronismo en la expansión de los centros urbanos que forman la constelación compuesta por un centro principal que, extendiéndose sobre el territorio circundante, ha absorbido estas ciudades colindantes.

Como una consecuencia del fenómeno de la conurbación, encontramos que lógicamente los problemas socioeconómicos se multiplican a la par del crecimiento de un grupo geográfico, en relación a otro, es decir, que al acercarse una ciudad, con la otra al aumentar su población, no obstante la preocupación del Estado-, los servi-

cios públicos se tornan insuficientes, el índice de delincuencia aumenta, el mercado de trabajo - se restringe, etc.

En la misma circunstancia, debemos entender que los estilos de vida entre uno y otro grupo social -como es el caso del Distrito Federal y Ciudad Nezhualcóyotl-, llegan a confundirse, ya que se crean modos colectivos de actuar semejantes, formas de compartimiento, actividades, una mayor tolerancia social, etc., lo que deteriora a la morfología social de los pueblos, y en especial de estas dos ciudades, creándoles aspectos de patología social.

Para concluir podemos decir que, la conurbación es una constelación de centros urbanos que tienden recíprocamente a acercarse el uno al otro, formando un centro principal que, extendiéndose sobre el territorio circundante, absorbe los pueblos más pequeños. Este fenómeno surge debido al acelerado crecimiento de las ciudades, por la explosión demográfica, por la urbanización, por la falta de una adecuada planificación al surgimiento de una ciudad y en general, por el progreso desordenado de la urbanización. Por todo lo señalado en este punto, podemos resumir diciendo que, ya es tiempo que el gobierno,

el geógrafo regional, el higienista, colaboren - con el sociólogo práctico, el estudioso de investigaciones, para buscar mejores soluciones en la planificación de nuevas ciudades y evitar las - conurbaciones en el futuro.

3.- ASPECTOS SOCIOLOGICOS ACERCA DEL CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

Cuando se toma en cuenta el matiz de las relaciones sociales que integran una comunidad, no se puede hablar de un patrón regular para todas ellas, es decir, si quisiésemos encontrar un común denominador que identificara cuál es el elemento principal que permite la formación y el - crecimiento de las ciudades, seguramente no lo - haríamos con exactitud.

En efecto, se ha visto que en la formación y transformación de las ciudades han influido - innumerables situaciones de tipo social, pero - uno de ellos acaso el más importante, es aquel - que se representa en los individuos por un deseo gregario, ya que podemos observar que desde tiempos remotos el individuo ha tenido la necesidad de sentir una seguridad, y por ese simple hecho ha buscado la compañía. Es bien sabido que aun

en los relatos religiosos o místicos sobre el origen del mundo, al hombre le fue otorgada la compañía de otro ser, como lo es la mujer.

En la formación de todas las ciudades ha intervenido ese elemento de que hablamos, por el cual el hombre busca formar su propia comunidad, basándose fundamentalmente en lazos previos de consanguinidad, de intereses, de vecindad, y a veces obedeciendo a una voluntad esencial u orgánica.

La palabra "comunidad" viene del griego "to koinom", que significa la formación de las primeras comunidades como un antecedente de las ciudades, se debe fundamentalmente al asentamiento, como se ha dicho anteriormente, de los grupos sociales en lugares donde había elementos que les permitiesen saciar sus necesidades. Así de esa manera desde un punto de vista social, podemos decir que las primeras comunidades fueron de índole rural.

Al respecto, podemos señalar que el origen de las ciudades se remonta a la formación de pequeños grupúsculos que buscaron darse seguridad propia al darse compañía mutua, así fue como surgieron los primeros grupos sociales, que con el

tiempo se transformarían en clanes, hordas, tribus, familias, aldeas, villorios, etc., hasta llegar a integrar las ciudades como los conocemos en la actualidad.

Existe una teoría del siglo pasado de un autor alemán, Ferdinand Toennies, que con pequeñas re-elaboraciones sigue teniendo aceptación en la actualidad. Este autor señala que las comunidades son grupos "que se producen, como espontáneamente, como orgánicamente, sin que ninguno de los componentes hayan planeado de antemano la fundación ni estructuración del ente social" ^{15/}, lo que nos demuestra que esos grupos se han formado de manera libre sin buscar nada más que la propia afinidad o simpatía social.

No obstante lo anterior, según el autor en cita, en la evolución de los entes sociales se da la tendencia a pasar del tipo comunitario al asociativo o societario, que es una figura contraria y que presume la formación de un grupo social a través de los deseos y las preferencias de los individuos que las componen.

^{15/} Sociología. Recasens Siches Luis. Edit. Porrúa. México, 1968. Pág. 428.

En la actualidad se habla de una gran clasificación de comunidades rurales y urbanas, pero solamente de manera distintiva entre los pobladores de las ciudades y los fondos agrícolas.

La sociología contemporánea tiene innumerables clasificaciones de las comunidades, pero una de las más connotadas es la que señala el maestro Recasens Siches en la obra citada anteriormente, en donde se refiere a comunidades locales, totales y supranacionales.

Bajo el nombre de comunidad local se comprende a los grupos que llamamos aldeas, villas, ciudades y grandes ciudades. En estas figuras se presentan diversos rasgos sociales que actualmente se entremezclan, ya que corresponden tanto a características de la vida rural y de la vida urbana, es decir, surgen estilos de vida que pertenecen a una u otra forma de comunidad, de tal manera, que tenemos que señalar algunos contrastes de la vida rural y urbana, ya que "tal vez el tema general de mayor importancia en la Sociología de la comunidad local sea el estudio de las enormes diferencias entre la vida humana de tipo urbano". 16/

Las características diferenciales entre la vida rural y urbana, son notablemente marcadas - como se puede observar en el caso de las entidades pequeñas de población, que suelen ser generalmente centros de vida rural; y por el contrario, las formas de vida urbana suelen darse en las entidades de gran población. Los términos - rural, más que tamaño y localización en el espacio, indican sobre todo diversos modos de vida, lo que se puede apreciar en el carácter más homogéneo de la vida rural la que determina que sus usos, costumbres y convencionalismos sean más definidos, más estables, y que estén mejor integrados entre sí. Por el contrario, las dimensiones mucho más heterogéneas de la gran ciudad en cuanto a la diversa procedencia de sus pobladores, a la variedad de niveles de vida, a la diferente educación, a la multiplicidad de ocupaciones, cada uno con sus peculiares usos, determina que coexistan a veces modos colectivos contradictorios, cuyos límites no están bien definidos.

Los factores que determinan la marcada diferencia entre la vida rural y urbana, los podemos distinguir mediante tamaño y localización de espacio, tipo de trabajos que realizan los pobladores, la coexistencia de diferentes credos, en lo

económico (pobreza y riqueza), de educación, de intereses, etc. Estos son algunos factores, que determinan que la clase rural emigre constantemente en las grandes ciudades, para buscar una mejor condición de vida. Es pues, notoria la forma diferencial entre la vida rural y de la vida urbana en cuanto a trabajo, mientras que en la primera el trabajo es predominantemente agrícola y ganadera, en la segunda existe más tendencia en la industria, en la administración pública, en las profesiones liberales, etc.

El autor en cita señala que las comunidades de tipo total, no son otra cosa que las naciones. "Una comunidad total, es decir, donde se empleen todas las funciones de la vida social, dotadas de independencia, o por lo menos de una gran autonomía, dentro de la cual se desarrolla la conciencia de un mismo pasado, de una intensa solidaridad que abarca todos los aspectos de la vida y de un común destino en el presente y en el futuro". 17/

Finalmente, por lo que se refiere a las comunidades supranacionales, el Dr. Recasens Siches

17/ Idem. Pág. 492.

nos señala: "Así como muchas de las actuales naciones se formaron por la integración o fusión de otras varias comunidades, las cuales antes tenían el carácter de naciones más pequeñas, así es posible que con dos o más naciones de las que existen en el presente se forme una amplia comunidad más amplia, una comunidad supranacional, en la que queden integradas varias naciones en una especie de supernación más grande". 18/

No existe un cartabón que señale qué tipo debe reunir una comunidad social para que pueda ser considerado como sociedad, pero genéricamente se hace en base al tamaño de la población, al grado de dependencia o independencia que puedan tener con otras sociedades, en virtud del proceso productivo, etc.

Por lo que se refiere al proceso de crecimiento de las ciudades, éste no es más que una resultante lógica que se origina de la propia explosión demográfica, como ya se ha dicho anteriormente y que se da por el disfrute supuesto de mejores condiciones de vida.

Al respecto, el sociólogo norteamericano -

Ely Chinoy manifiesta sobre el crecimiento de las ciudades: "las primeras ciudades se reformaron hacia el año 5000 a.C. en Egipto, la India, Mesopotamia, pero el número de habitantes ciudadanos en el mundo fue relativamente pequeño hasta el siglo XIX. La antigua Roma, probablemente la ciudad más grande que existió antes de la creación del Londres del siglo XIX, no tuvo nunca, en sus épocas de mayor población, más de un millón de habitantes (aunque algunas estimaciones reducen este número a un cuarto de millón), pero quizás no más de 1 ó 2% de la población del mundo antiguo vivió en ciudades. Hubo pocas ciudades grandes en Europa anteriores al siglo XIX: la Venecia del siglo XV tuvo algo más de cien mil habitantes, en Londres isabelino entre cien y doscientos mil y París, durante el reinado de Luis XIV, cuando era la ciudad más grande de Europa, apenas llegó a los 200 mil. A pesar de estas poblaciones comparativamente pequeñas, las ciudades de Europa y las de Asia y el Africa, ejercieron una gran influencia sobre sus ciudades. La historia como se afirma a veces, se ha hecho en las ciudades; el ambiente rural y las tribus aisladas pueden jugar un papel histórico sólo por sus relaciones con las ciudades. Atada a la tierra, arraigada fuertemente en las tradi-

ciones y perspectivas limitadas al estrecho foco de la vida rural o tribal, la pequeña comunidad entra a la historia universal sólo cuando las - precipitan fuerzas extrañas". 19/

A partir de los comienzos del siglo XIX, se ha visto un progreso constante en el número y - proposición de la gente que vive en ciudades, como se puede apreciar en el siguiente cuadro, que nos demuestra el crecimiento desorbitado de las ciudades.

CUADRO III. Porcentaje de la población mundial urbana, 1800-1950. 20/

	Ciudades de 20 mil habitantes o más	Ciudades de 100 mil habitantes o más
1800	2.4	1.7
1850	4.3	2.3
1900	9.2	5.5
1950	20.9	13.1

En cambio, en nuestro País, de donde hemos

19/ La Sociología. Ely Chinoy. Pág. 222. Edit. Fondo de Cultura Económica. México.

20/ Cita Idem. Pág. 223.

tomado solamente el aspecto comparativo de las dos últimas décadas por su contemporaneidad, se nota un porcentaje muy alto de crecimiento con la simple observación de los siguientes datos:

CUADRO IV. Población total, de cinco Estados más poblados de la República Mexicana. 21/

Entidades Federativas	POBLACION T O T A L	
	1970	1980
Estados Unidos Mexicanos	48,225,238	67,382,581
Distrito Federal	6,874,165	9,373,351
Estado de México	3,833,185	7,545,692
Veracruz	3,815,422	5,264,611
Jalisco	3,296,586	4,273,549
Puebla	2,508,226	3,279,960

De lo anterior se puede concluir, que no obstante que en México, el legislador ha protegido jurídicamente la libertad de procreación de los individuos, procurando concientizar al pue-

21/ Dirección General de Estadísticas, de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Datos de IX y X Censo General de Población y de Vivienda de 1970 y 1980.

blo con diversas regulaciones, como la de tipo - Constitucional, que en el párrafo segundo del artículo 4º establece la garantía de que: toda persona tiene el derecho de decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos, la idiosincracia mexicana ha sufrido pocos cambios, pues el número de la población sigue aumentando, ya que de los datos transcritos se puede apreciar que entre 1970 y 1980, se estableció un crecimiento aproximado en la población del cincuenta por ciento.

La historia ha registrado al paso del tiempo, a través de datos estadísticos, cómo van creciendo las ciudades, pues en algunos casos, se han duplicado cada cincuenta años o a veces más. El sociólogo Ely Chinoy manifiesta que: "En 1800 no había ciudades con más de un millón de habitantes; en 1950 hay casi cincuenta. Cerca de 900 ciudades tienen más de cien mil habitantes" 22/. Sigue exponiendo este autor que, si este aumento continúa con las proporciones actuales, para el año 2050 más de cuatro quintos de la población total de la Tierra vivirá en ciudades de más de 20 000 habitantes, y más de la mitad en -

ciudades de 100 mil habitantes o más.

De manera concluyente, podemos decir que el crecimiento de las ciudades es sin duda uno de los problemas que no sólo aquejan nuestra sociedad mexicana, sino del mundo entero.

C A P I T U L O I V

NATURALEZA JURIDICA SOCIAL DE LA ADQUI-
SICION DE VIVIENDA MEDIANTE LA INTERVEN
CION DEL ESTADO

1.- MARCO CONSTITUCIONAL

En nuestra Constitución, el derecho que tie-
nen los ciudadanos de gozar de una vivienda dig-
na, se encuentra en el artículo 4º párrafo cuar-
to, que a la letra dice: "Toda familia tiene de-
recho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.
La ley establecerá los instrumentos y apoyos ne-
cesarios a fin de alcanzar tal objetivo". 23/

Este precepto, fue un caro anhelo logrado -
por el Constituyente de 1917, quien lo había --
plasmado ya en el artículo 123, fracción XII de
la Carta Magna; sin embargo, no fue hasta en --
años recientes cuando se logró plasmar en nues-
tra Constitución, ya que originalmente la obten-
ción de una vivienda se refería exclusivamente a
la clase trabajadora, como se desprende de la -
transcripción anterior.

23/ Nueva Legislación de Amparo. Reformada. Alberto -
Trueba Urbina, Jorge Trueba Barrera. Pág. 6. Edit.
Porrúa, S.A. México, 1985.

En el mismo orden de idea, debemos comentar que su inclusión en el artículo 4º de nuestra máxima Ley se orienta hacia la generalidad, es decir, el precepto se refiere a... "toda familia... ..", con lo cual se comprueba que la intervención del legislador fue la de designar a la sociedad en general.

Su inclusión en la Carta Magna, como un derecho es con el propósito de brindar una seguridad y un bienestar al ciudadano; sin embargo, debe también mencionarse que su referencia es hacia un derecho, el que el gobernado carece de acción ante los tribunales Constitucionales por el incumplimiento de su derecho, por lo cual no se puede reclamar mediante una acción de amparo.

2.- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y SUS LEYES REGLAMENTARIAS

A pesar del gran adelanto que sufría el mundo del derecho en casi todos los países de Europa, al redactarse las nuevas Constituciones -posteriores a la Guerra de 1914/1918-, pocas incluyeron como garantías individuales algunos derechos inherentes al hombre y lo que es más aun, - como garantías sociales, excepto la rusa, que -

tiene una estructura especial, ha pretendido alcanzar la ideología avanzada de la Constitución de 1917.

Con el Constituyente de 1857, dice el maestro Mario de la Cueva: "Estuvo a punto de nacer el derecho del trabajo al ponerse en discusión - el artículo 4º del proyecto de Constitución relativo a la libertad de industria y trabajo, suscitó Vallarta el Debate; en un brillante discurso, puso de manifiesto los males del trabajo y habló de la necesidad de acudir en auxilio de las clases laborantes, con profundo conocimiento expuso los principios del Socialismo y cuando todo hacía pensar que iba a concluir en la necesidad de un derecho del trabajo, semejante al que preparaba en Alemania, confundió el problema de la libertad de industria con el de la protección del trabajo" 24/. Sin embargo, esto permitió que - unos años después, el derecho social de los trabajadores, fuera motivo de grandes discusiones - para lograr formaciones de un derecho laboral para la clase trabajadora.

24/ Derecho Mexicano del Trabajo. Mario de la Cueva. - Pág. 90, Segunda Edición. Ed. Porrúa, S.A. México, 1943.

Posteriormente, en 1914, Don Venustiano Carranza inició un fuerte movimiento, junto con los hombres que lo acompañaban, con el propósito decidido, de buscar una legislación obrera, que permitiera contemplar los derechos más esenciales del trabajador, ya que en esa época eran pocos los obreros que participaban en el nacimiento de este derecho.

También debemos hacer destacar la importancia, que tuvieron algunas legislaciones en el nacimiento del artículo 123 Constitucional, como lo fueron las legislaciones del Estado de Veracruz. El coronel Manuel Pérez Romero "estableció el descanso semanal obligatorio en dicha Entidad, el 4 de octubre de 1914. Esta medida fue seguida por la promulgación, el día 19 del mismo mes y año, de la Ley del Trabajo de Cándido Aguilar". 25/

Esta ley estableció una jurisdicción especial a las Juntas de Administración Civil, y un sistema riguroso de sanciones para los patronos infractores, agravadas en el caso de reincidencia, situación que permitió no sólo la vigilancia

25/ El artículo 123. Alberto Trueba Urbina. Ed. Porrúa. Pág. 63.

en el cumplimiento de los derechos, sino la existencia de sanciones, para que la clase trabajadora no estuviera desprotegida, lo que determina la grandeza de esta legislación.

De la legislación del Estado de Yucatán, se pueden apreciar grandes aportaciones como antecedentes del Derecho Mexicano del Trabajo, ya que esta legislación influyó notablemente en el contenido del estatuto social de la Constitución de Querétaro, como lo señala el maestro Mario de la Cueva al referirse a esta legislación, que ha sido considerada "como el primer intento serio para realizar una reforma total del Estado Mexicano, que representa uno de los pensamientos de esa época, más avanzadas no solamente en México, sino en el mundo entero". 26/

Como se puede observar, el nacimiento del Derecho Laboral ha sido recopilado en varias fuentes, hasta llegar a una situación real del origen del artículo 123, el que después de la lectura del Dictamen referente al Proyecto del artículo 5º de la Constitución, en la "Sesión de 26 de diciembre de 1916, los constituyentes del 17, no podían llegar a una conclusión definitiva,

por lo que, se propuso incluir en la Constitución un capítulo del trabajo". 27/

En la Sesión del 23 de enero de 1917 se desarrolló la discusión y aprobación del artículo 123, quedando establecido en el Título VI del Trabajo y de la Previsión Social, de la siguiente forma: "Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo". 28/

Las instituciones que consagran el artículo 123, ha sido objeto de diversas interpretaciones, generalmente contradictorias, al existir actualmente dos Apartados en el artículo 123 Constitucional, señalando que el Apartado "A" de dicho artículo se refiere a los derechos y obligaciones del capital y del trabajo; y por otra parte,

27/ Diario de los debates del Constituyente, Tomo I. - Pág. 759.

28/ Diario de los debates del Constituyente, Tomo II. - Pág. 609.

el inciso "B" del mismo artículo, regula el trabajo de los empleados al servicio del Estado.

Asimismo, las leyes reglamentarias del artículo 123 se divide básicamente de estos dos Apartados, los cuales surgen como una necesidad social-laboral, como lo consideraron los legisladores; pues al expedir la Ley Federal del Trabajo de 1931 por el Congreso de la Unión, cuya promulgación fue hecha por el Presidente de la República el 18 de agosto de 1931, publicada a su vez en el Diario Oficial del mismo mes y año, entrando en vigor el día de su publicación, por lo que equivocadamente se volvió a considerar la teoría del empleo como parte del Derecho Administrativo. Esta equivocación es notoria, ya que originariamente las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el Derecho Administrativo y especialmente por las leyes del servicio civil; situación jurídica que a partir de la promulgación de nuestra Constitución, el 5 de febrero de 1917, el artículo 123 ya establecía derechos en favor de los empleados tanto privados como al servicio del Estado; por lo que se volvió a desvirtuar el espíritu proteccionista del originario artículo 123 Constitucional y por ende del Constituyente de 1917.

Por otra parte, cabe destacar que el texto del artículo 2º de la Ley Federal del Trabajo de 1931 fue modificado, en virtud de la creación - del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de noviembre de 1938 por el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, y publicado en el Diario Oficial de 5 de diciembre del mismo año, esto con el fin de proteger los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, creándose en favor de ellos preceptos proteccionistas y tutelares, así como los derechos de asociación - profesional y huelga. Esta Ley dejó sin reglamentación real y jurídicamente al artículo 123, fracción XII Constitucional, por lo que hasta - 1941, o sea, 24 años después de promulgada nuestra Constitución, aún no existían leyes secundarias en México que obligaran la aportación de viviendas para los trabajadores por parte del sector patronal, no obstante el espíritu original - del Constituyente en ese sentido.

De lo anterior, podemos concluir que las reformas que se han hecho al originario artículo - 123 Constitucional, lejos de esclarecer los puntos oscuros que se dicen existir, lo han distorsionado al considerar la existencia de dos Apartados, el "A" y el "B", lo que consideramos que

no tiene razón de ser esta clasificación; pues - tanto los trabajadores al Servicio del Estado como los trabajadores de las empresas privadas tienen los mismos fines con sus patronos, como lo - es el alquilar su fuerza de trabajo, por lo tan- to no debe existir esta división en un mismo ar- tículo.

Los argumentos que se han dado en torno a - esta clasificación no son contundentes, pues es ilógico pensar que el Constituyente de 1917 haya omitido la protección constitucional a los Traba- jadores al Servicio del Estado; por consiguiente, no tiene razón de ser la discriminación de un - Apartado "A" del artículo 123, y un Apartado "B" del mismo artículo 123, lo que se puede conside- rar, como un aspecto meramente político y no re- guladores ni proteccionistas de los derechos de los trabajadores, creando así confusiones innece- sarias por esta clasificación, atentando al mis- mo tiempo en contra del espíritu de los Constitu- yentes de 1917.

3.- LA LEY DEL ISSSTE

La Ley del Instituto de Seguridad y Servi- cios Sociales de los Trabajadores del Estado, de

conformidad con lo que establece su artículo Primero, es de orden público, de interés social y - de observancia en toda la República, la cual se- rá aplicada a los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las Entidades de la Ad- ministración Pública Federal, que por ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen.

La mencionada ley establece en el Capítulo relativo a la vivienda, que los objetivos del - Fondo de la Vivienda del ISSSTE, consisten en es- tablecer y operar un sistema de financiamiento, que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes mediante préstamos con ga- rantía hipotecaria, así como la de coordinar y - financiar Programas de Construcción de habitacio- nes destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas.

Para cumplir con este objetivo, los recur- sos del Fondo de la Vivienda se integran, con - las aportaciones que las dependencias y entida- des enteren al Instituto, por el equivalente a - un 5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores. El cumplimiento del citado objetivo queda sujeto a la determinación de la Junta Directiva del Ins- tituto como se puede apreciar en el artículo 102

de la citada ley que establece: "La Junta Directiva del Instituto determinará el porcentaje que del 5% correspondiente al Fondo de la Vivienda - se asignará al financiamiento de adquisición de terrenos; de Programas de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; a préstamos hipotecarios; y a la construcción, reparación, ampliación o mejora de dichas casas; así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos". 29/

Por otra parte, el artículo 169 de la misma ley del ISSSTE establece que: "La Comisión Ejecutiva, tendrá las atribuciones y funciones siguientes: I.- Decidir, a propuesta del vocal ejecutivo, las inversiones de los recursos y financiamientos del Fondo; II.- Resolver las operaciones del Fondo, excepto aquellas que por importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta Directiva, la que deberá acordar lo conducente dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente; III.- Examinar, en su caso aprobar y presentar, a la Junta Directiva, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamientos,

así como los estados financieros y el informe de labores formulados por el vocal ejecutivo". 30/

En la citada ley, se establecen obligaciones del ISSSTE con relación al Fondo, en una función estrictamente jerárquica y paternalista, al precisar que el Instituto sólo podrá realizar - con cargo de dicho Fondo, las inversiones, en - los bienes muebles e inmuebles, estrictamente ne- cesarios para su objetivo y deberá cuidar que - sus actividades se realicen dentro de una políti- ca integrada de vivienda y desarrollo urbano.

Cuando la Ley en análisis, se refiere a la organización del ISSSTE, se establece que uno de sus órganos de Gobierno lo es la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, la cual estará representada por su vocal ejecutivo, lo - que permite pensar que dicho Fondo actúa con ple- na autonomía económica, al grado de pensar, que es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y presupuesto propio, crite- rio que es totalmente erróneo, ya que desde la - creación del expresado Fondo, fue concebido como una dependencia del ISSSTE, como se puede apre- ciar en el Diario de los Debates de la Cámara de

Diputados del día 29 de septiembre de 1972, en el que aparece publicada la iniciativa de Ley del entonces Presidente de la República Lic. Luis Echeverría Álvarez, que entre otras cosas consideró lo siguiente: que en atención a que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, posee personalidad jurídica, se estima que es el organismo idóneo para tal fin, y se propone que dentro del mismo se cree una Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, en cuya integración participaran, tanto el Estado como los servidores públicos a través de su organismo representativo que es la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

De todo lo anterior, se concluye que, el Fondo de la Vivienda tiene como órganos de gobierno, a la Junta Directiva del Instituto, al Director General y a la Comisión Ejecutiva del propio Fondo, lo que permite conocer que el Fondo es una dependencia del ISSSTE; por lo tanto, no cuenta con plena autonomía económica ni personalidad jurídica y presupuesto propio; circunstancia que permite la limitación de funciones de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda para actuar como máxima autoridad, como fue inicialmente el espíritu del legislador, al aprobar la

creación de dicha Comisión.

4.- LEYES Y DECRETOS QUE CREAN DIVERSAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS QUE SE ENCARGAN DE LA VIVIENDA EN MEXICO

México ha tenido desde principios de este siglo, una gran preocupación por resolver el problema habitacional.

El primero de julio de 1906, se proclamó el Programa del Partido Liberal Mexicano, suscrito por Ricardo Flores Magón; en el Capítulo que hace relación a la parte laboral, se aboga por una protección mayor para los obreros, y entre otro de los temas que aborda, considera la necesidad de que se proporcione a los trabajadores alojamientos higiénicos. La influencia de este Programa fue definitiva, y la presencia de Diputados obreros en el seno del Congreso Constituyente de 1917, fue decisiva para incorporar en el texto Constitucional los derechos de los trabajadores, mismos que se encuentran consagrados en el artículo 123 de la Constitución Política. En la fracción XII se establece la obligación de los patronos de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores; sin embargo,

este precepto Constitucional no fue cumplido, pese a las regulaciones legales que al respecto se intentaron.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 conservó en sus términos la obligación mencionada, y en ella se dejaba a las entidades federativas vigilar condiciones y plazos para dar cumplimiento a la obligación patronal, con base en diversos factores reales de la prestación de servicios y de la capacidad económica de las empresas.

En 1941 se reglamentó la obligación de dotar de casas a las empresas de jurisdicción federal, reglamento que nunca entró en vigor porque fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia.

La Nueva Ley Federal del Trabajo, promulgada en 1970 consignaba un Capítulo Especial para reglamentar la obligación habitacional de las empresas, regulándola mediante sistemas de negociación contractual que proveía diversas posibilidades para dotar de habitaciones a los trabajadores, considerando que no era posible establecer un mecanismo rígido que pudiera cumplirse en forma inexorable. Esto sin duda era una muestra clara de la urgencia que tenía el Gobierno Fede-

ral en relación al problema habitacional; por lo que durante la campaña política para ocupar la - Presidencia de la República, el Licenciado Luis Echeverría Alvarez, en la Reunión de Estudio por el Desarrollo de la Vivienda Popular, se refirió a la urgencia de solucionar el problema habitacional de México, fundamentalmente en lo que concernía al derecho de los Trabajadores a una vivienda higiénica y decorosa.

La iniciativa del entonces Presidente de México Luis Echeverría Alvarez, en su afán por hallar una política efectiva que respaldará los intereses de los trabajadores en sus derechos a tener vivienda, se vio cumplida el 14 de febrero de 1972, cuando en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Decreto que materializa ese ideal que establece la reforma de la fracción - XII del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, quedando como sigue: "Toda empresa agrícola, industrial o minera o de cualquier otra - clase de trabajo, estará obligada según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las - aportaciones que las empresas hagan a un Fondo - Nacional de Vivienda, a fin de constituir depósi

tos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones". 31/

Esta reforma estableció la operación de un Fondo Nacional de la Vivienda, lo que hacía cumplir el objetivo que se propuso el Constituyente de 1917, facilitando así a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de su patrimonio familiar; manteniéndolos de esta manera al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de empresa determinada o cuando menos con el cambio del patrón, ampliaría considerablemente el número de personas beneficiadas.

A continuación, señalaremos algunas de las instituciones que pretenden cumplir en materia de vivienda en nuestro País, como son las siguientes:

31/ Constitución Política. Ed. Porrúa, S.A. México, - 1976. Pág. 92.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)

Esta Institución nace con base en la reforma Constitucional del artículo 123, Apartado "A", fracción XII, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de febrero de 1972, y en la correspondiente modificación y adición del Capítulo III, Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, así como a través de la creación de su propia ley, publicada en el mismo Diario Oficial de fecha 24 de abril de 1972.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), tiene como objetivo, de acuerdo con su artículo 3º que a la letra dice: "Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de viviendas cómodas e higiénicas; la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus viviendas, y el pago de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos antes mencionados. Coordinar y financiar Programas de Construcción

de Viviendas destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores". 32/

El Patrimonio del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se integra con las aportaciones que bimestralmente deben hacer los patronos con base en el 5% del salario ordinario con que se remunera a sus trabajadores, así como con las aportaciones en numerario, servicios, - subsidios que proporciona el Gobierno Federal y con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título, y finalmente con los rendimientos que obtienen de la inversión de sus recursos.

Es característica primordial del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores su organización tripartita, gracias a lo cual están representados en los órganos de decisión los trabajadores, empresarios, Gobierno Federal.

La asignación de los créditos se hacen teniendo en cuenta las necesidades de vivienda de los trabajadores, de acuerdo con los datos que -

32/ Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Pág. 533. Ed. Porrúa, S.A. México, 1980.

los mismos proporcionan a través de las tarjetas de información, los cuales se aplican a un sistema de computación que asegura a los trabajadores la imparcialidad y objetividad que existe en el otorgamiento de los créditos.

Los créditos que asigna el INFONAVIT tienen las siguientes características: se cubren en plazos de hasta veinte años; causan un interés del 4% anual sobre los saldos insolutos y están cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o muerte de los trabajadores acreditados.

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO Y DE OBRAS PUBLICAS (HOY BANCO NACIONAL DE OBRA Y SERVICIOS PUBLICOS)

Con fecha 20 de febrero de 1933, fue constituido este Banco, el cual estuvo en principio autorizado para emitir bonos hipotecarios, a fin de obtener recursos que se pudieran invertir en obras de infraestructura. Con el tiempo, a través de reformas paulatinas de la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. fue cambiada en tal forma que a partir de 1947 se permitió a dicha Institución canalizar sus recursos a fin de fomentar la vivienda popular.

Por Decreto Presidencial, a partir de 1953 se limitó la actividad de la Institución Bancaria mencionada, al fomento de conjuntos colectivos de vivienda, eliminando los créditos para ca sos aislados. Con fecha 23 de diciembre de 1966, por Decreto Presidencial se dio al Banco su actual denominación, y se le confirieron nuevas funciones gracias a las cuales, además de financiar conjuntos colectivos de vivienda, otorga créditos a los servicios públicos de transportes aéreos, marítimos, terrestres, fluviales y en términos generales se le facultó para que promoviera la inversión de capitales en obras y servicios públicos o de interés social.

El capital de la Institución Bancaria se constituyó por acciones del Gobierno Federal en un 51% y, además con otros tres tipos de acciones que pueden ser suscritas respectivamente por particulares y por organismos públicos y privados. Los créditos que para vivienda otorga el Banco mencionado, se destinan en favor de aquellas personas que perciben menores ingresos y que habitan en los lugares donde el mismo desarrolla programas de vivienda.

El ámbito territorial de acción del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos abarca to

da la República Mexicana, aunque no en todos los Estados se ejecutan sus actividades.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (D.D.F.)

En 1946 se creó una partida presupuestal específica con destino a la construcción de viviendas populares que pudiera resolver el problema habitacional en las colonias marginadas, tratando al mismo tiempo de evitar el paracaidismo; posteriormente en 1949, se asignó esa inversión presupuestal a la construcción de viviendas por una cantidad mínima de \$15,000.00 anuales.

El 1º de Diciembre de 1970, la Dirección General de la Habitación Popular, del Departamento del Distrito Federal, inició sus actividades en favor de aquellas personas que no reciben un salario fijo, así como de todos aquellos que por Obras de interés público son desplazados de sus viviendas. También reciben beneficios de dicha Dirección, los habitantes de zonas insalubres y ciudades perdidas, lo mismo que aquellos que por fenómenos naturales y siniestros han perdido sus viviendas.

La mencionada Dirección, en cumplimiento de

las funciones que le son encomendadas otorga contratos para la edificación de viviendas, vigilando y controlando la realización y calidad de la misma, y finalmente adjudicándolas a las perso--nas que se encuentran en algunas de las situaciones anteriormente descritas, y que lo solicitan. Los recursos con que cuenta la Dirección Federal de la Habitación Popular del Departamento del - Distrito Federal provienen de instituciones ban--carias públicas y privadas.

FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VI--VIENDA (FOVI)

El Gobierno Federal, con fecha 15 de abril de 1964, creó el FOVI, que tiene como objetivo - principal otorgar préstamos a las instituciones bancarias de crédito, a fin de que éstas los destinen a la realización de viviendas de interés - social, controlando al mismo tiempo las caracte--rísticas de los préstamos que las instituciones de crédito otorgan en relación con viviendas de interés social en cuanto a importes, plazos, ta--sas de interés, etc., cuando se concedan con su apoyo; igualmente, debe vigilar las caracteristicas de los planes de vivienda que con su colabo--ración realizan las instituciones bancarias, --

aprobándolos de antemano, así como vigilar que los planes aprobados se ejecuten de acuerdo a lo establecido y finalmente, señalar las reglas de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales de vivienda, y cumplan con las condiciones urbanísticas y arquitectónicas que se han establecido como patrón.

El FOVI cuenta con recursos que provienen de los bancos hipotecarios, así como de los que requieren de los departamentos de ahorros de la banca comercial, los cuales, de acuerdo con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, deben invertir el 30% de sus depósitos en viviendas de interés social. Igualmente en forma complementaria, obtiene recursos de empréstitos de Instituciones Internacionales, tales como el Banco Interamericano del Desarrollo y la Agencia Internacional del Desarrollo.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD RURAL Y DE LA VIVIENDA POPULAR (INDECO)

El 20 de febrero de 1971 se expidió la Ley que creó el INDECO, organismo público que tuvo como objetivo efectuar tareas de programación e

investigación respecto del desarrollo de la comu
nidad rural y de la vivienda y de conjuntos habi
tacionales de bajo costo, así como la regenera--
ción de viviendas inadecuadas y, en términos ge--
nerales, cooperando en la realización de todas -
aquellas obras tendentes al mejoramiento de la
vivienda y de las condiciones ambientales, prote
giendo así a las clases económicamente débiles,
urbanas o rurales.

Igualmente, por Decreto Presidencial publi--
cado en el Diario Oficial de la Federación el 30
de agosto de 1971, se autorizó al Instituto para
que celebrara convenios con los gobiernos de las
entidades federativas, a fin de elaborar y promu
ver lo mismo que ejecutar programas de viviendas
populares y desarrollo urbano.

Los recursos del INDECO se integraban con -
las aportaciones que hacía el Gobierno Federal -
en su favor, así como por el dinero que el mismo
obtenía de Instituciones bancarias públicas y -
privadas. Cabe señalar que esta Institución fue
sin duda, en nuestro concepto la mejor proyección
política habitacional que ha decretado el Gobier
no Federal para resolver tan grave problema habi
tacional de nuestro País; pero como se puede --
apreciar, esta Institución dejó de tener vida ju

rídica el 7 de enero de 1982, en virtud de las competencias de programas habitacionales que tuvo con las demás Instituciones, suerte que pueden correr varias de estas Instituciones si no se crea una Secretaría de la Vivienda que regule y establezca políticas y Programas Habitacionales Unificadas en México.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE)

Se creó el 30 de diciembre de 1959 y se le facultó entre otras cosas para adquirir o urbanizar terrenos, hacer construcciones habitacionales y garantizar los servicios sociales para los trabajadores del Estado, así como la de otorgarles créditos Hipotecarios para que construyan en terrenos propios, adquieran su vivienda, para mejoras de sus viviendas, con interés del 9% anual sobre saldos insolutos, prestación que aún sigue otorgando dicho Instituto.

FONDO DE LA VIVIENDA PARA LOS MIEMBROS ACTIVOS DEL EJERCITO, FUERZA AEREA Y ARMADA (FOVIMI)

El 1º de marzo de 1959 se creó la Dirección

de Pensiones Militares con el carácter de Organismo Descentralizado. El 28 de diciembre de 1972 se reformó la fracción III del artículo 2º de su Ley Orgánica y se adicionó la fracción IV del mismo artículo, gracias a lo cual se facultó a la Dirección de Pensiones Militares para que administrara el Fondo de la Vivienda para los Miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permitiera obtener a dichos miembros créditos para la adquisición en propiedad de viviendas decorosas; la construcción, reparación, mejoramiento o ampliación de las mismas y el pago de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos antes señalados.

Los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros de aquellas Instituciones se integran con las aportaciones que hace el Gobierno Federal, mismas que se constituyen con el 5% del haber presupuestal, y asignaciones de técnicos; con los bienes y derechos que por cualquier título adquiriera, y con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos existentes. Estos recursos se destinan de la siguiente manera: "el otorgamiento de créditos a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Al fi

nanciamiento de conjuntos habitacionales. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo. A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para cumplir sus fines". 33/

Los créditos del Fondo de la Vivienda para los Militares (FOVIMI), tienen las siguientes características: se cubren en plazos de hasta veinte años, causando un interés de hasta el 4% anual sobre los saldos insolutos. Los créditos se asignan, como en los casos anteriores, a aquellos miembros que padezcan realmente más agudos problemas de vivienda, teniendo asimismo en cuenta el número de personas a su cargo.

Independientemente de la posibilidad que tienen los miembros de cualquiera de aquellas Instituciones de lograr créditos solventes, se les entrega, además, periódicamente, los depósitos constituidos en su favor. De la misma manera, en caso de que se retiren, gozan de este mismo derecho. Los beneficiarios de los militares

33/ Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Ed. Porrúa, S.A. México, 1984. Pág. 278.

fallecidos, tienen igualmente derecho a recibir los depósitos constituidos en su favor.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)

Este organismo fue creado en 1943, el cual presta un servicio nacional de carácter obligatorio. Está facultado en el renglón que nos ocupa para invertir en la construcción, adquisición y financiamiento de viviendas hasta el 80% de sus reservas, esto con el fin de dotar a sus trabajadores viviendas dignas y decorosas. Por Decreto posterior y de acuerdo con los fondos disponibles de tales reservas, debe construir colonias obreras y casas-habitación para destinarlas únicamente en arrendamiento, cobrando al mismo tiempo rentas bajas para poder beneficiar a las clases débiles económicamente.

COMISION EJECUTIVA DEL FONDO DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO (FOVISSSTE)

A través de la reforma de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE), publicada en el Diario Oficial de la Federación con fecha 28

de diciembre de 1972 fue creada la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado. Dicho Fondo tiene como objetivo preferencial, establecer un sistema de financiamiento, por medio del cual los Trabajadores - al Servicio del Estado pueden obtener crédito para adquirir en propiedad, construir, reparar, ampliar y mejorar sus viviendas, pagar algún pasivo contraído por cualquiera de los conceptos antes mencionados.

Igualmente, el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado, permite el financiamiento de construcción de viviendas que pueden ser obtenidas en propiedad por los trabajadores, así como disfrutar de las prestaciones sociales que otorga este Fondo, cuyos trabajadores son: los que están al servicio de los Poderes de la Unión; de los Gobiernos del Distrito - Federal y Entidades Federativas; de los Organismos Públicos que regulan sus relaciones de trabajo por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Fondo de la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado se integra con las aportaciones que bimestralmente hacen las dependencias públicas sobre el 5% de los salarios ordinarios

con que se remunera a sus trabajadores, también los créditos se asignan a aquellos trabajadores que de acuerdo con los datos aportados por ellos mismos, en la forma denominada "asignación de número de cuentas", tienen mayores necesidades en materia habitacional, efectuándose el proceso de selección, a través de un sistema mecánico de computadoras. Estas designaciones se hacen mediante las proposiciones que hacen sus respectivos sindicatos, que son quienes reciben las dotaciones de viviendas y créditos, de acuerdo con el número de afiliados, ya que en realidad, son ellos los que conocen más de cerca la problemática y necesidad de vivienda que carecen sus trabajadores, y el Fondo sólo se encarga de hacer estudios socio-económicos para aprobar o negar el otorgamiento de vivienda o del crédito, procedimiento que actualmente es inoperante.

Las características de los créditos que otorga la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda son las siguientes: causan un interés del 4% anual sobre saldos insolutos; el plazo para pagar dicho crédito es de diez a veinte años. El trabajador goza de un autoseguro para el caso de incapacidad total permanente o muerte, que libere a sus beneficiarios del adeudo; el trabajador

tiene el derecho de retirar los fondos constituidos a su favor, cuando se separe del sector público y tenga más de cincuenta años de edad.

Como se puede apreciar, las características de los créditos o financiamiento de viviendas otorgados por el Gobierno Federal a través del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, tienen un verdadero sentido social.

FIDEICOMISO FONDO DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO)

Mediante Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de fecha 2 de abril de 1981, se autorizó la creación del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares para hacer cumplir lo establecido por la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1947, la cual dispuso en su artículo 46 la creación de un Fondo de casas baratas, que sería destinado principalmente a proyectar y realizar casas baratas y de precio medio, así como otorgar préstamos inmobiliarios.

Por otra parte, de acuerdo con la política

fijada por el Ejecutivo Federal en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, corresponde al Estado apoyar la construcción de viviendas a través de medidas financieras, administrativas y técnicas, con el fin de que la población mayoritaria se asegure la integración de un patrimonio propio, razón por la cual, fue necesario constituir este Fideicomiso.

El Fondo de Habitaciones Populares se rige de conformidad con el contrato de Fideicomiso -- que celebre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., como fiduciario. El patrimonio del fideicomiso se integrará con: los activos totales del Fondo de Habitaciones Populares al 31 de diciembre de 1980, según estados financieros destinados; las aportaciones de cualquier tipo que efectúe el Gobierno Federal, las Entidades Federativas, los Municipios o entidades públicas o privadas, y cualquiera otras aportaciones, bienes muebles o inmuebles que por -- cualquier título legal adquiera el fideicomiso.

Son fines del Fideicomiso los siguientes: -- Financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares; fi

nanciar los programas de vivienda popular de los organismos del sector público, así como los formulados por los gobiernos estatales y municipales; financiar la construcción o adquisición de viviendas o conjuntos habitacionales populares, para que sean dados en arrendamiento; financiar los programas de vivienda de las sociedades cooperativas; otorgar créditos para la urbanización de fraccionamientos populares; otorgar créditos inmobiliarios para la adquisición de viviendas populares; financiar programas de regeneración urbana en sus modalidades de: renovación, remodelación, rehabilitación, restauración, remozamiento, mejoramiento, substitución y saturación urbana, que conlleven el concepto de vivienda popular; otorgar financiamiento a programas de parques de materiales que se integren como apoyo al mejoramiento de la vivienda popular; descontar, redescantar o dar en redescuento títulos de crédito derivados de préstamos con los fines del Fideicomiso; garantizar la amortización y el pago de intereses de documentos o valores que, con intervención de instituciones de crédito, se emitan para destinar los recursos precedentes de ellos al cumplimiento de los fines del propio fideicomiso; previo cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, obtener créditos de cual

quier fuente interna de financiamiento, en moneda nacional, cuidando que las tasas de interés y demás servicios de las operaciones activas, permitan el debido pago de las operaciones pasivas. En ningún caso se podrán obtener créditos de fuentes externas de financiamiento; fomentar y participar en actividades científicas, técnicas o de cualquier otro orden, relacionadas con el servicio de habitaciones populares; apoyar otras medidas de fomento, sostenimiento, consulta, estudio y propaganda de servicio de habitaciones populares, y en general, promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población económicamente débiles.

De los objetivos citados anteriormente, se desprende que el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, tiende básicamente a proporcionar apoyo a las clases populares y a las clases económicamente débiles, lo que permite considerar que el Ejecutivo Federal mantiene un interés primordial para resolver el problema habitacional en este País.

Para concluir diremos que, han sido diversos los organismos que atienden el problema habitacional, pero también es de ratificarse nuestra opinión primordial, en el sentido de que existen

tantas dependencias avocadas al problema, que se crea duplicidad y hasta multiplicidad de funciones.

C A P I T U L O V

LA NECESIDAD SOCIAL DE UNA SECRETARIA DE
LA VIVIENDA EN MEXICO1.- LA MULTIPLICIDAD DE FUNCIONES EN MATERIA DE
VIVIENDA

Como quedó apuntado en los capítulos anteriores, la evolución socio-económica del mundo - ha traído, entre otras consecuencias, el crecimiento de las zonas urbanas y por ende el problema habitacional, tomando en cuenta que una gran parte de los países del orbe, encuentran a la mayoría de su población asentada en centros urbanos, lo que los ha llevado a definir políticas - aplicables al fenómeno y establecer sistemas administrativos que a través de diversas Instituciones han sido aplicados.

Dentro del proceso legislativo en materia - de asentamientos humanos y de vivienda en México, un gran paso lo constituyó la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal del 24 de diciembre de 1976, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 29 de diciembre de 1976, que establece las bases organizativas de la Administración Pública Federal Central

lizada Paraestatal, al disponer el agrupamiento por sectores de las diferentes entidades públicas, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos correspondientes a cada sector de actividad del Gobierno Federal.

En el nivel federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología cuenta entre otras atribuciones, con las siguientes: formular y conducir la política general de asentamientos humanos del País; planear la distribución de la población y la ordenación del Territorio Nacional; promover el desarrollo de la comunidad; y formular y conducir los programas de vivienda y de urbanismo.

De acuerdo con lo anterior, la Sectorización de la Administración Pública Federal, el Sector de Asentamientos Humanos agrupa 105 entidades paraestatales, dentro de las que destacan el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. y varios fideicomisos para construir, administrar u operar obras urbanas. "Asimismo, en 1977 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urba-

no" 34/, cuyo objetivo fundamental es actuar como instrumento de coordinación, comunicación y colaboración de las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que concurren a ella, a efecto de que la política de asentamientos humanos sea compatible con las demás políticas sectoriales del Gobierno Federal, así como para promover la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

También cabe hacer destacar, que en los niveles estatales y municipales, las Administraciones Públicas Locales han establecido, entre otras entidades públicas, Direcciones Generales de Planeación y Urbanización o su equivalente, Comisiones Coordinadoras y Consultivas de Planeación Urbana, Comités Municipales de Desarrollo Urbano, Consejos de Colaboración Municipal para Obras y Servicios Públicos y Juntas de Vecinos.

Asimismo en materia de financiamiento de construcción de viviendas, existen en nuestro País diversas Instituciones que tienen este objetivo, como son: el Instituto del Fondo Nacional

34/ Decreto por el que se integra la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. Diario Oficial del 16 de junio de 1977.

de la Vivienda para los Trabajadores, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (recientemente desaparecido el 7 de enero de 1982), Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Fondo de la Vivienda para los Miembros Activos del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda ISSSTE, Departamento del Distrito Federal, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares y otras Instituciones o Dependencias que tengan de una manera directa o indirecta relación con financiamiento de construcción de viviendas.

Para concluir, diremos que al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se visualiza con más precisión lo que se pretende exponer en este trabajo, si tomamos en cuenta que son diversas Direcciones, Coordinaciones, Sectorizaciones, Comisiones, Fideicomisos, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, para resolver el problema Urbano y de Vivienda, lo que nos permite observar que varias de estas Dependencias realizan las mismas

funciones, provocando una duplicidad y a veces - hasta multiplicidad de funciones, creando al mismo tiempo competencia en el mercado de la construcción, en la adquisición de reservas territoriales, en la contratación de constructoras para la ejecución de los conjuntos habitacionales, - etc., así como las diversas partidas presupuestas que reciben cada una de estas Instituciones, lo que nos permite concluir que, si todas estas funciones se canalizaran en una sola Secretaría, habrá un solo presupuesto de egresos para cumplir con los programas de vivienda anualmente, permitiendo de esta manera, que se evite la duplicidad y multiplicidad de funciones que actualmente existe en el sector vivienda y que lejos de resolver este complejo problema, sólo se han dedicado a realizar programas y proyectos con varios Directores y Coordinadores que al final de cuenta sólo se realizan multiplicidad de funciones - sin soluciones concretas.

2.- LA DESCENTRALIZACION

Con las diversas instituciones en nuestro País, que tienen como finalidad el de financiar viviendas tanto para los trabajadores como para la clase popular de escasos recursos, hemos con-

siderado analizar someramente, el origen administrativo de algunas dependencias que han contribuido en resolver el problema habitacional, tomando en cuenta la multiplicidad de funciones que actualmente vienen realizando los organismos del sector vivienda.

Para enfocar nuestra idea en relación con la descentralización de las instituciones gubernamentales, es menester una ligera reflexión sobre la descentralización y cuáles son las diferencias que existen con la centralización y desconcentración, dentro de la administración pública federal.

En cuanto a la centralización administrativa, citaremos el concepto que el maestro Gabino Fraga señala al decir que: "La Centralización Administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel, hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública" 35/. Por lo tanto, la centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que

35/ Derecho Administrativo. Gabino Fraga. Décimo Sexta Edición. Ed. Porrúa, S.A. Págs. 165 y 166.

liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, el Maestro Andrés Serra Rojas señala que "habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que irradia sobre toda la administración pública federal". 36/

Como se puede observar, la centralización administrativa consiste en la relación jerárquica que mantienen los órganos superiores en relación con los órganos inferiores, y que el número de poderes concedidos a los órganos inferiores están reducidos al mínimo absolutamente indispensable para que la administración pueda desenvolverse; por lo tanto, se crea un régimen centralizado cuyas decisiones mantienen la unidad, coordinación y subordinación de dichos órganos.

Asimismo, el Maestro Serra Rojas conceptúa

36/ Derecho Administrativo. Andrés Serra Rojas. Ed. Porrúa, S.A. Décima edición. México, 1981. Pág. 490.

a la descentralización como "la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial a aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de tutela administrativa". 37/

De la definición que señala el Maestro Serra Rojas en relación a la descentralización, podemos observar que, se determina en una forma limitada pero al fin y al cabo autónoma e independiente, la competencia territorial de los órganos administrativos que administran asuntos específicos, sin que exista una relación jerárquica o de subordinación de un sector central.

Una vez analizados los conceptos denominados centralización y descentralización administrativa, consideramos oportuno conocer en qué consiste la desconcentración administrativa, por lo que, al respecto Serra Rojas nos indica: "Se

37/ Idem. Pág. 492.

llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y de subordinación". 38/

De lo mencionado anteriormente en este apartado, es de concluirse que la situación de FOVISSSTE en relación a dichos conceptos, tiene características tanto de una figura como de otra, ya que las decisiones que dicho organismo toma - están siempre vinculadas a otras decisiones que emanan de una autoridad superior, es decir, como su nombre lo sugiere, es un Fondo que tiene su origen en el mismo Instituto (ISSSTE), que otorga partidas presupuestales para el cometido de sus objetivos por una parte, y por otra, se constituyó funcionando con aportaciones adicionales de los mismos trabajadores beneficiarios. En atención a estas consideraciones, el FOVISSSTE guarda en sus niveles de decisión y de ejecución una relación de dependencia o de subordinación jerárquica hacia el centro en este caso del pro-

pio ISSSTE, y dicho centro se encuentra representado en el propio Instituto por su Director General.

Otras características de los fines mencionados que inciden en la naturaleza jurídica del Fondo, es precisamente al contar con una "Comisión Ejecutiva" la ejecución de sus decisiones administrativas en el otorgamiento de créditos pierden así autonomía, pues siguen guardando una subordinación.

La propia denominación de "Fondo de la Vivienda ISSSTE", no permite ubicarlo dentro de la descentralización o bien de la desconcentración, por tales motivos en nuestra opinión personal, el FOVISSSTE corresponde a una figura jurídica distinta, con caracteres administrativos, híbridos o compuestos, y su misma naturaleza lo asemeja más bien a la concentración, ya que por las razones anteriores no participa plenamente de las características de los fenómenos mencionados, y por el contrario se encuentra con semejanzas hacia la concentración, entendida ésta en el más puro sentido técnico administrativo, y atendiendo solamente a las principales relaciones de subordinación, y coordinación que guarda con el -

ISSSTE, salvedad que se hace, en virtud de que éste no aparece estrictamente considerado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 Constitucional, que nos da la pauta por la conceptualización de la Administración Pública Centralizada y Para estatal.

En el mismo orden de ideas, al crearse el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado, como lo señala la fracción XI inciso f) del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se estableció una Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda; sin embargo, para que se hiciera realidad esta disposición legal, se consideró prudente que esta Comisión tendría que adherirse a una dependencia, mientras se formaran sus propios recursos a través del 5% del sueldo básico de los trabajadores de las dependencias y entidades, que se obligaban a dicha aportación al crearse el citado Fondo de la Vivienda.

Como se puede apreciar, las circunstancias que llevaron a la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda a formar de una manera independiente, para del Instituto de Seguridad y Servicios

Sociales de los Trabajadores del Estado, fue en razón de que dicho Instituto realizaba funciones de seguridad social de los trabajadores del Estado, situación que permitió considerar al Instituto como la dependencia idónea para que la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda se adhiriera en forma administrativa.

La falta de una legislación propia del Fondo de la Vivienda, permitió adecuarse a la Ley del ISSSTE, por lo que esta Ley estableció un Capítulo que se refiere al Fondo de la Vivienda, - carencia que no sucede con el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

Debemos destacar en este Capítulo, que la Ley del ISSSTE reconoce como órganos de Gobierno en su artículo 151 a la Junta Directiva, al Director General, a la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y a la Comisión de Vigilancia; asimismo, señala las Atribuciones y Funciones de cada uno de estos órganos, por lo que sólo citaremos en este trabajo la relación que tiene con el Fondo de la Vivienda.

De acuerdo con el artículo 157 fracción XV de la citada Ley del ISSSTE, la relación de la Junta Directiva con el Fondo de la Vivienda, só-

lo consiste en examinar y en su caso aprobar el presupuesto de Ingresos y de Egresos, así como los Programas de Labores y de Financiamiento del Fondo. En este supuesto, es evidente la postura política de este órgano de Gobierno del Instituto, si tomamos en cuenta que sólo se encarga de examinar lo que ya ha sido aprobado por la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda como máximo órgano del propio Fondo, lo que nos demuestra que no existe ninguna relación de jerarquía mucho menos de decisión.

Sin embargo, en el artículo 169 de la multicitada Ley del ISSSTE, se determinan claramente las atribuciones y funciones de la Comisión Ejecutiva en especial la fracción I que establece estas atribuciones: "Decidir a propuesta del vocal ejecutivo, las inversiones de los recursos financieros del Fondo" 39/. Como podemos apreciar, dentro de los órganos de Gobierno del -- ISSSTE, existen una Junta Directiva presidida -- por el Director General y una Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda dirigida por su Vocal --

39/ Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Ed. Porrúa, S.A. México, 1984. Pág. 146.

Ejecutivo, lo que nos demuestra que no existe - una relación de jerarquía ni toma de decisión - por parte de la Junta Directiva en relación al - Fondo de la Vivienda.

Finalmente, podemos decir que, el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio - del Estado, es un organismo cuya naturaleza jurí- dica no se encuentra bien precisada, ya que goza de las características de un organismo centrali- zado y a la vez de uno descentralizado, no obs-- tante que su patrimonio es propio, toda vez que se integra con las aportaciones del 5% que ente- ran las dependencias y entidades públicas; ade-- más cuenta con una competencia territorial para resolver específicamente los asuntos relaciona-- dos con el financiamiento de vivienda, con plena autonomía financiera y con personalidad propia - representada por su Comisión Ejecutiva a través del Vocal Ejecutivo.

3.- INCUMPLIMIENTO DEL ESPIRITU SOCIAL DEL CONS- TITUYENTE DE 1917

Los programas públicos de vivienda que se - inician en el año de 1925 a cargo de la Dirección de Pensiones, es sin duda el inicio de los Pro--

gramas Habitacionales, que en años anteriores no se habían realizado y por ende, el incumplimiento del espíritu del Constituyente de 1917. Estas acciones de vivienda fueron seguidas posteriormente por el Banco Nacional Hipotecario y Obras Públicas, que en 1932 estableció sistemas de financiamiento de viviendas para el sector popular.

Después de estas acciones que fueron bases para la creación de promociones habitacionales, se estableció la creación del Instituto Nacional de la Vivienda, que como se analizó en capítulos anteriores, tenía entre sus objetivos atender la investigación de los problemas habitacionales y dirigía sus actividades a grupos económicamente débiles, así como esta Institución surgieron -- otros organismos como el Seguro Social, que en 1954 inició programas de vivienda en arrendamiento y en 1956 Petróleos Mexicanos estableció su programa de vivienda.

Siguiendo esta línea de acción de viviendas, el Gobierno Federal y la iniciativa privada pretenden dar un mayor impulso a las acciones de vivienda, por tal motivo se constituyen Fideicomisos como el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), cuyo objetivo es otorgar apoyo financiero a las Instituciones de cré-

ditos, y el denominado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), cuyo objetivo fundamental es otorgar apoyo a las instituciones de crédito privadas que efectúan operaciones destinadas a la vivienda de interés social.

Como se puede apreciar, desde 1925 se ha intentado implantar programas de vivienda en nuestro País, por organismos que han tratado de cumplir con el requisito de otorgar viviendas dignas y decorosas a sus trabajadores; sin embargo, en los últimos años se han expedido diversas leyes y decretos que pretenden cumplir definitivamente con lo establecido en el artículo 123 fracción XII de nuestra Constitución.

De los programas de vivienda más ambiciosos que se han planteado en los últimos años, destaca el Plan Nacional de Vivienda iniciado en 1978, que analiza todos los aspectos que convergen directa o indirectamente en la problemática habitacional, establece objetivos, políticas, estrategias, programas, corresponsabilidad institucional y corresponsabilidad inter e intrasectoriales.

Este Plan Nacional de Vivienda, fue integrado por los siguientes organismos: "Fondo de Habi

yendo además, el sistema nacional de suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y de vivienda.

Otras de las leyes que han pretendido contribuir para regular el aspecto urbano, es sin duda la Ley Federal de Reforma Agraria que consigna el marco para compatibilizar los regímenes agrario y urbano, además establece bases para garantizar el derecho de los núcleos agrarios a una justa y oportuna indemnización, cuando se establecen las causales de utilidad pública para la expropiación de la tierra ejidal y comunal con el fin de incorporarla al régimen urbano, y como único organismo facultado como promovente y beneficiaria de expropiaciones para la constitución de reservas territoriales y fraccionamientos populares, se reconoce a la SEDUE.

La Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial de 30 de Enero de 1969, establece que la tierra expropiada o desincorporada para constituir reservas territoriales, ingrese al dominio privado de la Federación, haciendo más ágiles los trámites de enajenación, la cual estará sujeta a la existencia de programas de enajenación cumpliendo con las normas mínimas, además integra el manejo de la propiedad federal

inmobiliaria a la política nacional de suelo urbano, para que éstos a su vez sean aprovechados en la construcción de conjuntos habitacionales o fraccionamientos populares.

Otras de las Leyes que han contribuido para hacer cumplir lo establecido en el artículo 123, fracción XII de la Constitución de 1917, es sin duda la Ley Federal de Vivienda que establece en materia de suelo urbano, normas mínimas que se deberán cumplir para poder transferir bienes inmuebles del dominio del Gobierno Federal para la realización de programas sociales de Vivienda, así como la firma de convenios que deben celebrar el Gobierno Federal y los gobernadores de los Estados, para coordinar programas de viviendas a nivel Federal y buscar una mayor agilización en la aplicación del Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte debemos destacar que, de conformidad con el Programa Nacional de Vivienda de 1978 las necesidades estimadas entre 1978 y 1982 debidas al crecimiento demográfico, arrojará un total de 1,814,398 viviendas, de acuerdo a las metas demográficas establecidas por el Consejo Nacional de Población. Sin embargo, si se mantuviera la tasa de 3.2% se requerirían 178,571 viviendas adicionales, que equivalen al 11% de la

cifra anterior, lo que significaría un total de 1,992,969 viviendas.

En razón de las cifras señaladas como déficit de vivienda, el Gobierno Federal actual ha establecido esfuerzos que se traducen en el Programa Nacional para el desarrollo de la Vivienda (PRONADEVI), el cual se establece el compromiso contraído para 1984 por los organismos que ejecutan o financian programas de vivienda, para iniciar 270,624 acciones de vivienda y continuar 160,354 que venían en proceso de años anteriores.

Las metas para 1984 por organismos son las siguientes: "El INFONAVIT iniciará 85,357 viviendas y continuará 48,669 que venía en proceso de años anteriores cuya suma representa el 31% del programa; el FOVISSSTE, iniciará 14,881 viviendas y continuará 9,522 que venía en proceso de años anteriores, representando el 6% del total del Programa; el Programa Financiero de Vivienda FOVI-FOGA iniciará 83,658 créditos y continuará 58,204, representando el 33% del total; FONHAPO iniciará 70,519 acciones de vivienda y continuará 36,194 que venía en proceso, cuyo total representa el 25% del Programa Nacional; el resto de los organismos iniciarán 16,609 acciones de vivienda y continuarán 7,767 que venían en proceso

representando el 5% del Programa total". 41/

Como se puede apreciar, son diversas las - Instituciones que pretenden de cualquier forma - cumplir con el Programa Nacional de Vivienda; - sin embargo, son pocos los resultados que se obtienen.

Para concluir, diremos que a pesar de la - creación de diversas Instituciones, fideicomisos, leyes, reglamentos y decretos, no se ha podido - cumplir con lo señalado en el artículo 123 fracción XII de la Constitución Política de 1917, si tomamos en cuenta que actualmente "...sólo en el Distrito Federal existe un déficit de 800,000 viviendas..." 42/, lo que nos demuestra el incumplimiento del espíritu social del Constituyente de 1917. Por otra parte, el Plan Nacional de Vivienda, nos demuestra la realidad de la problemática nacional en México, así como la multiplicidad de funciones que realizan las diversas instituciones que pretenden resolver el problema de - la vivienda. Sin embargo, este Programa Nacio--

41/ Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda - 1984-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. Pág. 85.

42/ Periódico Ultimas Noticias. Págs. 1 y 10. 20 de - marzo de 1985. México, D.F.

nal de Vivienda sólo seguirá siendo un Plan Político sin soluciones concretas, mientras no exista una Secretaría que coordine y ejecute este Plan en nuestro País.

4.- EL DERECHO TRIBUTARIO EN RELACION A LAS VIVIENDAS ADQUIRIDAS MEDIANTE CREDITOS OTORGADOS POR EL ESTADO

Los Constituyentes de 1857, siguiendo el ejemplo de los que forjaron la Federación Norteamericana consagrando el principio de autonomía de las entidades políticas que la forman, para crear sus propios regímenes de impuestos, atribuyeron exclusivamente a la Federación ciertos gravámenes y permitieron que los Poderes de la Unión y los Poderes de los Estados concurrieran sobre los mismos valores para el establecimiento de sus tributos.

La Revolución Mexicana de 1910 a través de sus etapas sucesivas, ha mostrado ímpetus capaces de alterar todas las manifestaciones de la vida nacional, no había introducido hasta 1923 modificación substancial alguna en el Régimen Fiscal Porfiriano no obstante que en muchos de sus aspectos, era fácil de describir todavía el

sello inequívoco del sistema colonial. En 1921, la Política Fiscal sufrió una transformación radical con el impuesto del centenario, aun cuando éste fue un impuesto transitorio, marca el arranque del impuesto sobre la renta en México.

Esta primera Ley es sólo el antecedente del impuesto sobre la renta, ya que estableció como impuesto de carácter extraordinario y pagadero - una sola vez. En marzo de 1925 se promulga la Ley del Impuesto sobre la Renta, que habría de entrar en vigor hasta 1941, lo cual es importante hacer destacar que esta Ley estableció deducciones por cargas de familia para los ingresos - derivados de sueldos y salarios y para los honorarios. En el primer caso, el monto de las deducciones se determinaban tomando en cuenta, además el lugar de residencia del causante; de este modo, se intentó un reconocimiento amplio del principio impositivo que pide ajustar las cargas tributarias a las circunstancias personales del contribuyente.

Lo anterior es un antecedente interesante, ya que el Estado con las facultades de decisión empezó a otorgar las deducciones correspondientes, lo que marca sólo el inicio de la intervención del Estado en materia fiscal.

Sin embargo, lo anterior dio pauta para que algunas Secretarías de Estado sugirieran que el Proyecto que formó la Comisión especialmente nombrada para estudiar el problema de las pensiones civiles de retiro, hizo que se elevara a la categoría de Ley el 12 de agosto de 1925. Esta Ley establece un sistema de financiamiento similar - al generalmente adoptado por las naciones mejor administradas y no considera a la pensión como una gracia que otorga el Estado, sino como una de las condiciones aceptadas por la Administración y los empleados que sirven, así como un reconocimiento de la obligación del Estado de contribuir a la seguridad y bienestar de sus servidores.

Esta Ley es importante porque establece que, las cantidades sobrantes del Fondo sean empleadas en facilitarles la adquisición de terrenos o casas y aun el establecimiento de pequeñas empresas agrícolas o industriales y en la construcción de casas higiénicas para rentarlas a los propios empleados en condiciones favorables.

La citada Ley de Pensiones, estableció en su artículo 58 fracción IV, lo siguiente: "Compra o construcción de casas, de pequeños departamentos para arrendarlos a pensionistas o funcio-

narios que tengan, por lo menos, tres años de servicio continuo, y sólo por el tiempo que continúen en funciones, pues si se separaren, sea por renuncia, por destitución o por cese, deberá desocupar el departamento dentro del término improrrogable de un mes. Estas fincas y los terrenos destinados a construirlas, mientras pertenezcan a la Dirección de Pensiones, estarán exentos de toda contribución fiscal federal, de los Estados y de los Municipios, con excepción de las que sean compensación de servicios Municipales".
43/

Como se puede apreciar, la Ley de Pensiones Civiles de retiro ha sido el antecedente inmediato en cuestiones fiscales para los Trabajadores al Servicio del Estado, aspecto que se vuelve a retomar con la publicación de la nueva Ley del ISSSTE, publicada en el Diario Oficial de 27 de diciembre de 1983, y que entró en vigor el primero de enero de 1984, el cual señala nuevamente el derecho que gozan los Trabajadores al Servicio del Estado en la exención fiscal.

Esta nueva Ley del ISSSTE en su artículo --

43/ La Política Hacendaria y la Revolución. Alberto J. Pani. Ed. Cultura. México, 1926. Págs. 339 y 340.

118 señala: "Todos los inmuebles adquiridos o -
construidos por los trabajadores para su propia
habitación, con los recursos del Fondo para la -
vivienda administrados por el Instituto, queda-
rán exentos a partir de la fecha de su adquisi-
ción o construcción de todos los impuestos fede-
rales y del Departamento del Distrito Federal -
por el doble del crédito y hasta por la suma de
diez veces el salario mínimo del Distrito Fede-
ral elevado al año, durante el término que el -
crédito permanezca insoluto.

Gozarán también de exención los convenios,
contratos o actos en los que se hagan constar ta
les adquisiciones. Esta franquicia quedará in-
subsistente, si los inmuebles fueran enajenados
por los trabajadores o destinados a otros fines.

El Instituto gestionará los convenios corres-
pondientes con los Gobiernos de los Estados y Mu-
nicipios para que los trabajadores protegidos -
por esta Ley gocen de las exenciones de impues-
tos que correspondan a la propiedad raíz, en los
términos de este artículo". 44/

44/ Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Alber-
to Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Ed. Porrúa,
S.A. México, 1984. Págs. 128 y 129.

Como se puede apreciar, la nueva Ley del ISSSTE mantiene el espíritu de la Ley de Pensiones de 1925, al conceder la exención del impuesto predial a sus trabajadores, relativo a las viviendas que adquieren con recursos del Fondo de la Vivienda; sin embargo, no ha sido aplicado por las autoridades fiscales. La única legislación que le ha dado aplicabilidad en esta materia es la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de 1941, recientemente abrogada y que, en su artículo 42, fracción II otorgaba exenciones en el pago del impuesto predial de la siguiente forma: "A).- A los trabajadores al Servicio del Estado y miembros del Ejército, la Armada y la Fuerza Aérea Nacionales; B).- A los trabajadores al Servicio de los Organismos Públicos que por Ley o por acuerdo del Ejecutivo Federal están incorporados al Régimen de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o de la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas; C).- A los que tengan el carácter de pensionistas o jubilados de acuerdo con las leyes a que se refiere el inciso anterior y a los veteranos de la Revolución reconocidos legalmente. Esta exención se concederá respecto de casas-habitación y de apartamentos sujetos al régimen de condominio y

destinados para habitación". 45/

Lo anterior demuestra, la incongruencia entre las leyes en nuestro País, mientras unas conceden exenciones como la Ley del ISSSTE y la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal de 1941, otras las derogan como la propia Ley de Hacienda para el Distrito Federal, recientemente publicada en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1982.

Por lo expuesto y por la diversidad de criterios en materia fiscal, de manera concluyente proponemos en este trabajo la firma de un convenio general de exención de impuestos, entre la Secretaría de la Vivienda y los Gobiernos de los Estados, para que de esta forma se implemente una política general de exención de impuestos en materia de vivienda, con plena aplicabilidad y vigencia en toda la República Mexicana.

45/ Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal. Enrique Calvo Nicolau y Enrique Vargas Aguillar. Ed. Themis. México, 1980. Pág. 42.

5.- DEFICIENCIAS EN EL FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS HABITACIONALES

Después de la conquista lograda por la clase trabajadora de México, a través del Constituyente de 1917 en que quedó plasmado dentro del marco Constitucional, en su artículo 123 el derecho de los trabajadores de obtener una vivienda digna y decorosa que mejorara su condición de vida y de su familia, fue sin duda la aplicación de una verdadera justicia social.

Sin embargo, esta lucha no terminó con la elevación a rango constitucional el derecho de los trabajadores para adquirir una vivienda, pues la clase trabajadora veía transcurrir los años sin que se hiciera efectivo este derecho, y fue hasta el año de 1972 cuando el Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez decretó, la creación del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado.

Como se puede apreciar, es a partir de 1972 cuando el Gobierno Federal con las reformas al artículo 123 Constitucional, se establece definitivamente la obligación de las empresas de aportar

al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su ser vicio, a raíz de la creación de la Nueva Ley Federal del Trabajo, que vio la luz pública el 8 - de abril de 1970 y entró en vigor el primero de mayo de 1970; es a partir de esta fecha, cuando el derecho a la vivienda toma una nueva fuerza - para hacer cumplir este anhelado derecho de los trabajadores.

A pesar de la buena disposición del Constituyente de 1917, el derecho a la vivienda era só lo una figura jurídica, tomando en cuenta, que - pocas empresas construían viviendas para sus tra bajadores, por lo que, la verdadera aplicación - del espíritu del Constituyente fue a partir de - la creación del Fondo Nacional de la Vivienda.

Una vez convertido en realidad el derecho - de los trabajadores para adquirir una vivienda - digna y decorosa como lo señala nuestra Constitu ción, los trabajadores vuelven a encontrar otro problema, que consiste en la forma de seleccio-- nar a los candidatos para obtener una vivienda o un crédito. Como ejemplo de selección de candi datos para obtener una vivienda o un crédito, ci tare mos al Fondo de la Vivienda para los Traba ja dores al Servicio del Estado (FOVISSSTE), el cual

rige su actividad a través de su Reglamento General de Crédito, aprobado por su Comisión Ejecutiva en la Centésima Sexagésima Tercera Sesión Ordinaria, celebrada el día 14 de septiembre de 1977.

Este Reglamento General de Crédito, señala el procedimiento y forma para obtener una vivienda o un crédito, como lo establece en su artículo segundo que a la letra dice: "Las asignaciones se distribuirán por conducto de la FSTSE para que las haga llegar a los Comités Ejecutivos Nacionales de los Sindicatos Afiliados a esa Central y a sus Comités coordinadores en el interior de la República, para que preseleccionen a los trabajadores a beneficiarse con estos créditos.

Por lo que se refiere a los organismos que no tengan representante sindical afiliado a la FSTSE, dicha asignación y distribución, se hará por conducto de los representantes que designen los titulares de las dependencias u organismos respectivos". 46/

Del citado Reglamento se desprende que, los

46/ Reglamento General de Crédito. Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda ISSSTE. Pág. 3.

sindicatos representantes de los trabajadores - son los que determinan el candidato para obtener esta prestación, sin que el propio Fondo de la - Vivienda pueda intervenir para aplicar en forma imparcial el verdadero espíritu del artículo 123 Constitucional.

El problema de la selección de candidatos - para obtener una vivienda digna y decorosa, como lo señala el multicitado artículo 123 Constitu-- cional, se ha convertido hoy en día en un problema meramente político y de poder sindical, sin - tomar en cuenta la necesidad real de los trabajadores que carecen de vivienda.

El Poder Político Sindical ha influido negativamente en la selección de candidatos propuestos ante las Instituciones de Vivienda, al grado que, en ocasiones no se ha tomado en cuenta la - antigüedad, el número de familias, los dependientes económicos, los salarios y en términos generales la necesidad de vivienda que demandan los trabajadores de escasos recursos, por lo que, no han cumplido con las prioridades y a veces ni - con los requisitos mínimos que exige el propio - Fondo de la Vivienda en su artículo 7º que señala: "Prioridades para la preselección de candidatos al otorgamiento de crédito.

Para la selección de un trabajador como sujeto de crédito, serán requisitos obligatorios:

a) Ser titular de depósitos, por aportación del Estado o voluntaria, con un mínimo de seis meses de antigüedad.

b) No ser propietario de vivienda (fuera de la que será objeto del crédito unitario) ni el trabajador ni su cónyuge, ni los hijos menores de dieciocho años.

c) Tener a su cargo, en forma estable, una familia.

d) Tener ingresos suficientes para que la amortización mensual correspondiente al crédito no exceda al 30% del sueldo básico mensual, a menos que haya otros ingresos conyugales.

Para la misma selección, se tomarán en cuenta como criterios de prioridad:

a) El ingreso del trabajador en relación con el número de miembros de su familia, dando preferencia a los de bajo ingreso per cápita.

b) La situación de la vivienda actual, dando preferencia a los que habitan en condiciones insalubres o peligrosas.

c) La antigüedad como trabajador federal, dando preferencia a los trabajadores con más años de servicios". 47/

De lo anterior concluimos que, la intervención sindical en la selección de candidatos para obtener una vivienda, ha sido obstáculo para cumplir con el anhelado derecho de los trabajadores, de convertirse en propietarios de una vivienda - como lo señala el originario artículo 123 Constitucional, razón por la cual, debe eliminarse esta práctica para que se cumpla el espíritu del - Constituyente de 1917, que establecía el Derecho Social de dotar viviendas a los trabajadores como una obligación de las empresas en forma libre e imparcial.

6.- LA CREACION DE UNA SECRETARIA DE LA VIVIENDA

A pesar del esfuerzo del Gobierno Federal - para resolver los problemas de la habitación en México, éstos no han fructificado.

En efecto, el Estado Mexicano ha tratado de

abatir dicha problemática, creando para ello Instituciones y Organismos como de los que se ha hablado y aún los ha dotado de grandes recursos financieros y materiales.

Por otra parte, ha promovido la creación de mecanismos jurídicos con el propósito de otorgar a los poseedores de la vivienda de interés social, de grandes beneficios.

El Gobierno actual a través del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1984 en su Apartado de Política Social tiende a establecer una estrategia entre el desarrollo urbano, en franca coordinación con el desarrollo rural, especialmente por lo que hace al renglón de la vivienda. Sin embargo, debe hacerse notar también que el problema habitacional no es más que una constante que guarda íntima dependencia o vinculación con el fenómeno productivo, y como es sabido por propios y extraños, nuestro País no se significa como uno de los que van a la cabeza en el fenómeno de la producción, sino muy por el contrario ocupa el segundo lugar -después de Brasil-, de endeudamiento en el grupo de países Latinoamericanos.

Asimismo, se entiende que su balance de pagos, constantemente ha sufrido serios desequili-

brios contrayendo día con día más deudas para pagar la que con anterioridad había adquirido.

Por otra parte, en nuestro concepto el Estado Mexicano ha procurado expedir leyes, como la Ley Federal de Vivienda publicada en el Diario Oficial de 7 de febrero de 1984, reglamentaria del artículo 4º párrafo cuarto de la Constitución Política Mexicana, para regular así la materia, estableciendo lineamientos generales, señalando instrumentos y apoyos, concediendo atribuciones a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en materia de vivienda, bases de coordinación entre el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados, etc. Asimismo, como complemento de dicha ley, se ha publicado el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, en el Diario Oficial del 25 de septiembre de 1984, con la cual se demuestra una vez más la preocupación del Estado por resolver el problema habitacional, así como los que derivan de él, como son la construcción de inmuebles y la adquisición de predios.

No obstante lo anterior, se pone de manifiesto que existen innumerables organismos facultados para resolver el problema de la habitación, lo que duplica evidentemente funciones.

Cabe mencionar también que el Estado Mexicano por voz del titular del Ejecutivo, el día 21 de julio de 1985 en la Ciudad de Guadalajara, - anunció una reestructuración de la Administración Pública sin precedente alguno, misma que fue instrumentada por la Secretaría de Programación y - Presupuesto inmediatamente.

A partir de ese momento, el Gobierno Federal ha iniciado severas restricciones al presupuesto federal suprimiendo para ello fuentes de trabajo, suprimiendo plazas de los empleados, y reduciendo el número de ellos para contribuir - así aún al ahorro nacional.

Vistas las anteriores medidas, es evidente, que la duplicidad de funciones de los órganos encargados de solucionar el problema de la vivienda, el exceso de personal, la maraña administrativa, a la que se une una burocracia, obliga a pensar que de acuerdo con la reordenación económica que lleva a cabo el Gobierno Mexicano, es menester ya que desaparezcan tantos organismos dedicados a la vivienda.

El comentario anterior pudiera poner a simple vista una argumentación simplista, pero si pensamos en el número de recursos humanos y mate

riales a que se les destina, el dispendio económico que pudiera originarse al otorgarse excesivos presupuestos para sostener altos niveles y jerarquías de funcionarios entre otros, es clara nuestra concepción de que es necesaria la instrumentación de una Secretaría de la Vivienda que guarde una íntima vinculación con el fenómeno productivo, que atienda la solución del problema del papel que las clases sociales juegan dentro de dicho fenómeno de producción en sus grandes rubros, el industrial y el agrario, por lo que concluyentemente se evitaría la duplicidad de funciones, ya que el sistema propuesto en esta tesis para crear una Secretaría de la Vivienda en México, que es sin lugar a duda una de las formas para regular a nivel nacional el mercado de la vivienda y, de esta forma abatir los costos inflacionarios en nuestro País, considerando que la oferta no corresponde ni cuantitativa ni cualitativamente al volumen de la demanda, debido a los mecanismos que se utilizan actualmente en el mercado de vivienda, los cuales excluyen automáticamente a amplias capas de la población, por lo que es urgente y necesario que el Ejecutivo Federal decrete la creación de la Secretaría de la Vivienda, situación que reivindicaría el derecho de los mexicanos de contar con una vivien

da digna y decorosa como lo establece nuestra -
Constitución Política.

CONCLUSIONES GENERALES

- 1.- La aplicación de los sistemas de solución de vivienda de las grandes potencias en México a que nos hemos referido en el Capítulo II de este trabajo, está fuera de las posibilidades de nuestro Gobierno, considerando que nuestro País está en una situación económica, social y política muy por debajo de estas naciones, por lo que, la aplicación de esos sistemas serían inoperantes, lo que hace necesario implantar un sistema conforme a nuestra realidad social.
- 2.- De los principales fenómenos que originan el problema habitacional en nuestro País a que nos hemos referido en el Capítulo III de esta tesis, es sin duda el reflejo de los factores que se anteponen para cumplir con los programas de construcción de conjuntos habitacionales, y por consiguiente, cumplir con las demandas de viviendas solicitadas por los trabajadores. Estos fenómenos han contribuido enormemente en el déficit habitacional en nuestro País, por tener amplia relación en materia de vivienda.
- 3.- El citar el fenómeno de la explosión demo--

gráfica y las estadísticas de las principales ciudades de nuestro País, es para conocer el ritmo de natalidad y mortandad con que cuenta actualmente, y de esta forma establecer un parámetro para determinar el déficit habitacional, lo que permitiría tomar soluciones preventivas a futuro y desde luego vinculando el fenómeno de la exposición demográfica con el de la productividad.

- 4.- El crecimiento de las ciudades junto con la conurbación, nos ha demostrado que la falta de una planificación de las ciudades y la constante violación de los reglamentos sobre esta materia, provocan que en la periferia de las ciudades se formen colonias perdidas o suburbios, que con el tiempo el Gobierno se obliga a proporcionar los servicios urbanos con un costo más alto que los erogados en una ciudad planificada.
- 5.- El artículo 123 Constitucional cristaliza un caro anhelo de la clase trabajadora, el de adquirir una vivienda. Sin embargo, este precepto recientemente cobra dimensiones todavía más sociales, al otorgar un derecho no solamente para la clase trabajadora, sino para toda la sociedad en general, que en

nuestro concepto, debiese ser extendido no solamente al reconocimiento de un derecho, sino como una obligación del Estado, ya que no basta la expedición de leyes especiales como la Ley del ISSSTE, como la Ley del INFONAVIT entre otras para reconocer ese derecho, pues la realidad es más palpitante aún, de tal manera que pensamos, que sería conveniente unificar la legislación en dicho sentido, con miras a la creación de un solo organismo oficial encargado de proporcionar vivienda.

- 6.- La existencia de diversas instituciones encargadas de atender el problema de la vivienda, crea duplicidad de funciones y por ende, una distracción de los fondos del erario nacional en ese renglón, por lo cual creemos que sería más factible que fuese un solo organismo el que atacase el problema habitacional, como es la Secretaría de la Vivienda sobre todo en estos tiempos de crisis económica, lo que acarrearía como beneficio la reducción de los costos de operación, adquisición de materiales de construcción, mano de obra más barata y calificada, eliminación de sistemas sindicales corruptos en el

otorgamiento de créditos, por lo cual insistimos en la creación de una Secretaría de la Vivienda que no solamente actúe a través de relaciones de coordinación con las entidades federativas, sino más bien tenga características administrativas y facultades ejecutivas.

B I B L I O G R A F I A

- APRENDINI IDA Y SILVIO ZAVALA Historia Universal. Editorial Porrúa, S.A.
- COMPAGNA FRANCISCO La Política de la Ciudad. Editorial Española. Instituto de Estudios de Administración Local.
- COLEGIO DE MEXICO Dinámica de la Población de México. Edición 1970.
- CHINOY ELY La Sociología. Editorial Fondo de Cultura Económica.
- DE LA CUEVA MARIO Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1943.
- FLORES ZAVALA ERNESTO Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. Primera Edición 1946. México, 1963.
- FRAGA GABINO Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A.
- GELDDDES PATRICK Ciudades en Evolución. - Ediciones Infinito. Buenos Aires.
- MALTHUS TOMAS ROBERTO Ensayo sobre el Principio de la Población. Fondo de Cultura Económica. México, 1977.

- PANI ALBERTO J. La Política Hacendaria y la Revolución.
- PERIODICO Ultimas Noticias. México, 1985.
- RECASENS SICHES LUIS Sociología. Editorial - Porrúa, S.A. México, - 1968.
- SERRA ROJAS ANDRES Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A. - México, 1981.
- SMITH WALLACE Sociología y Economía de la Vivienda. Centro Regional de Ayuda Técnica. Agencia para el desarrollo Internacional. México/Buenos Aires.
- SEIGNOBOS CHARLES Historia de Roma. Editorial Nacional, S.A.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Censo General de Población. Dirección General de Estadísticas.
- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988.
- TRUEBA URBINA ALBERTO El Artículo 123. Editorial Porrúa, S.A.
- TRUEBA URBINA ALBERTO Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A.

L E Y E S

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	Editorial Porrúa, S.A. - México, 1976.
LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATI CO	Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. - Editorial Porrúa, S.A. - México, 1984.
LEY FEDERAL DEL TRABA JO DE 1970	Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. - Editorial Porrúa, S.A. - México, 1980.
LEY FEDERAL DE VIVIEN DA.	Diario Oficial.
LEY DEL ISSSTE	Edición del Instituto de Seguridad y Servicio So- cial de los Trabajadores del Estado.
LEY DEL INFONAVIT	Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. - Editorial Porrúa, S.A. - México, 1980.
LEY DE LA FUERZA ARMA DA	Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. - Editorial Porrúa, S.A. - México, 1980.
LEY GENERAL DE BIENES NACIONALES	Edición. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. México, 1976.

- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS Y OBRAS PUBLICAS Edición. Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. México, 1976.
- LEY DE HACIENDA DEL DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL Enrique Calvo Nicolau y Enrique Vargas Aguilar. Editorial Themis. México, 1980.
- NUEVA LEGISLACION DE AMPARO Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. - Editorial Porrúa, S.A. - México, 1985.
- NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO REFORMADA Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. - Editorial Porrúa, S.A. - México, 1976.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE. TOMO I. Reglamento General de Crédito de FOVISSSTE.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONSTITUYENTE. TOMO II. Edición de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicio Social de los Trabajadores del Estado.
- REGLAMENTO GENERAL DE CREDITO DE FOVISSSTE