

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.

FACULTAD DE DERECHO.



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO  
FACULTAD DE DERECHO

"REGIMEN ADMINISTRATIVO Y FISCAL DE LA VIVIENDA EN MEXICO"

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO EN DERECHO PRESENTA

EL ALUMNO

CARLOS PEREZ-VERDIA CHICO.

1 9 6 5.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**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 esta 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.

**A mis padres y hermanos como pequeño testimonio  
de amor y cariño.**

**104906**

**A mi escuela, maestros y compañeros.**

## C A P I T U L O I

### LA VIVIENDA POPULAR Y SU TRASCENDENCIA.

- I.- Consideraciones sobre la magnitud del problema que significa la escasez de viviendas.
- II.- La Legislación Internacional en Materia de Vivienda.
- III.- Situación Imperante en México.
- IV.- Colonias Proletarias.

## CAPITULO I

### LA VIVIENDA POPULAR Y SU TRASCEDENCIA.

#### I.- Consideraciones sobre la magnitud del problema que -- significa la escasez de viviendas.

A través de este estudio hemos de ver cómo la falta de viviendas higiénicas y cómodas para un enorme porcentaje de la población mundial es causa y camina paralelamente con otros enormes trastornos como son la decadencia de los valores morales en general, la insalubridad con todas sus variantes de enfermedades, la promiscuidad, la delincuencia, la vagancia y el vicio que corrompe a los habitantes de las modernas metrópolis en toda la tierra.

El problema no se resolvería construyendo una enorme cantidad de alojamientos sino que se deben tener en cuenta las consecuencias que acarrea esta falta de habitaciones para que al mismo tiempo que se mejore el medio ambiente material de las personas, se debe lograr una superación económica y cultural así como el sentido de solidaridad humana y la elevación de las formas de vida.

Un sin fin de circunstancias han ocasionado a lo largo del tiempo que el hombre se haya visto privado de un lugar adecuado en el cual morar dignamente. La escasez de habitaciones se ha hecho más marcada con la aparición de grandes ciudades en las que se encuentran congestionados millones de seres.

Es por demás conocido públicamente que en un lugar donde reine la pobreza y la insalubridad es punto más que imposible lograr la superación del hombre que es el fin primordial que de

be orientar al ser humano en particular y al estado en general.

La abolición del vicio, de la delincuencia y de la vagancia tampoco será lograda mientras los individuos no gocen de un medio ambiente sano y elevante. Las estadísticas demuestran con toda claridad que las personas que se encuentran absorbidas por estos males son personas que en su mayoría no han disfrutado de una situación tal que les permita gozar de una formación -- adecuada, pues carecen entre otras necesidades de un lugar en el que se desarrollen plenamente.

El inmenso aumento de la población mundial ha sido un factor determinante de la escasez de viviendas, claro está que este problema ha existido a través de toda la historia pero, ha logrado en los últimos tiempos un ritmo ascendente muy marcado. Aún más que el aumento de la población ocasionada por el crecimiento demográfico lo es la reducción en el índice de la mortalidad humana.

Otro factor importantísimo lo ha sido el ininterrumpido -- torrente de población rural hacia las ciudades las cuales prometen ficticia o verdaderamente una mejoría inmediata en todos los órdenes a esos torrentes de población. Cabe señalar que la mayoría de los componentes de ese alud humano no se encuentran -- preparados debidamente en el momento de la migración para conseguir un empleo remunerado en condiciones favorables pues su educación es en la mayoría de los casos sumamente escasa así como su destreza en el trabajo urbano.

La concentración industrial en la periferia de las grandes

ciudades es causa sumamente atractiva para la migración de los centros rurales a aquellas, pero ésta es tan grande que la mayoría de sus componentes pasan a ser miembros de las filas de los desamparados además de ocasionar un desequilibrio en el -- mercado de trabajo con su oferta de mano de obra desproporcionada.

Lo anterior ocasiona además de los inmediatos problemas -- a que tienen que hacer frente dichos individuos que las ciudades se vean afectadas con serios trastornos pues su capacidad para absorber las presiones de la población migratoria es limitada en cuanto se refiere a proporcionarles servicios y recursos urbanos suficientes, apareciendo así los cinturones de tugurios, barrios miserables y colonias proletarias que circundan a la mayoría, si no es que a la totalidad de las grandes-- ciudades.

El gran arquitecto francés Viollet Le-Duc, en su interesantísima "Historia de la Vivienda Humana" nos narra un viaje imaginario que realizan dos personajes mitológicos a través de la historia estudiando las diversas formas de vivir del ser humano y de sus diversas civilizaciones.

En el primer capítulo de su obra el arquitecto Viollet -- Le-Duc, el cual irónicamente lo titula ¿Son Hombres?, nos habla de un grupo de seres de cráneo poblado por negros y escasos cabellos que caen sobre sus ojos y retorcidas uñas, agrupándose unos contra otros bajo un árbol frondoso o en cuevas -- como animales feroces, y agrega: "Los más robustos recogen ra-

mas desgajadas y crecidas hierbas, arrancan helechos y amontonan todo ello para hacer frente al viento, pese a la violenta tempestad duermen todos enlazados como culebras en su nido".

Se antoja en verdad casi imaginario pensar que en esta -- época de grandes descubrimientos en todas las ramas del saber humano, inmensos núcleos de población en todas partes del mundo viven en condiciones muy semejantes a aquellos hombres de -- la prehistoria de quienes no habla Viollet Le-Duc.

El hombre por su propia naturaleza superior necesita de -- un lugar donde recuperar sus energías gastadas en el trabajo -- diario, de un lugar en el que pueda consagrarse a la formación familiar, al cultivo de su espíritu y a los placeres honestos, así como de un lugar abrigador y saludable.

Luis Bay y Sevilla en su obra "La Vivienda del Pobre", se -- ñala que las condiciones antihigiénicas y la miseria reinante -- en las viviendas de los pobres, no permite formar hombres bon -- dadosos, fuertes contra el mal capaces de fortalecer sus fa -- cultades morales e intelectuales, mientras los pobres carez -- can de habitación decente será imposible mejorar las costum -- bres del pueblo.

El mismo Bay y Sevilla cita a Samuel Smiles "Los hogares -- domésticos son fábricas de hombres", más adelante el mismo au -- tor cita las frases de diversas personalidades, así el recién -- temente desaparecido Presidente de los Estados Unidos, Herbert Hoover expresó en cierta ocasión "Si la fórmula es la unidad -- de la civilización moderna, el hogar es su abrigo y punto de --

reunión". El Rey Jorge V de Inglaterra igualmente señaló en estos términos el trascendental papel que desempeña la vivienda: "No es mucho decir que la base de todo progreso social es la resolución conveniente del problema de la vivienda". Por su parte Mr. David Lloyd George, el gran héroe inglés de la primera guerra mundial señaló " En cuestión de la vivienda están en juego los intereses de la salud pública y de la humanidad". (Bay y Sevilla, obra citada).

A su vez manifiesta su preocupación por la vivienda obrera el insigne Romano Pontífice León XIII en su magistral Encíclica "Rerum Novarum", dada en Roma el 15 de mayo de 1891, época en la cual sobra señalar que el capitalismo desmesurado se encontraba en pleno apogeo, razón de más para añadir aún mayores méritos a la amplia y clara visión de su Santidad al señalar: "...Que con grandísima verdad se puede decir que no de otra cosa sino del trabajo de los obreros salen las riquezas de los estados, exige pues la equidad que la autoridad pública tenga cuidado del proletario, haciendo que le toque algo de lo que aporta él a la común utilidad, que con casa en que morar, vestido con que cubrirse y protección con que defenderse de quien atente a su bien, puede con menos dificultad soportar la vida". El pensamiento anterior subsiste en los posteriores Pontífices y queda corroborado por su Santidad Juan XXIII al señalar, en su Encíclica "Mater et Magistra", "Que uno de los principales aspectos que deben orientar a todo buen gobierno es lo referente a la solución del problema de la habitación". (Mater et Magistra de S. S. Juan XXIII, Edi -

ciones Paulinas, México 1961, pág. 34).

El señor Lic. Enrique Martínez Sobral en su obra "Compendio de Economía", resalta la necesidad de satisfacer el alojamiento al colocarlo según su clasificación de las necesidades por su objeto, en tercer lugar inmediatamente después de la alimentación y del vestido "El alojamiento, que ha de haberse satisfecho muy en el principio gratuitamente, cuando el hombre vivía en cuevas como los animales, pero que con la evolución ha llegado a ser de primer orden no sólo en su aspecto fundamental sino en muchas de sus modalidades".

Igualmente señala Martínez Sobral que las necesidades -- del hombre son ilimitadas y de ello desprende conclusiones -- muy interesantes al manifestar que gracias a ese crecimiento de las necesidades va el hombre desarrollando cada vez nuevos esfuerzos; una sociedad que tiene una idea de dicha, fundada en el estancamiento y en la suspensión de las necesidades y no en su desarrollo no podrá en la lucha contra otras sociedades cuyo ideal de vida sea más avanzado". Los pueblos que por buscar ese criterio de la felicidad cierran sus puertas se exponen a que otros pueblos se las abran a cañonazos". (Martínez Sobral Enrique, Compendio de Economía, México 1955, pág.36 y siguientes).

El señor Lic. Antonio Ortiz Mena, Secretario de Hacienda y Crédito Público, en ocasión de la sesión plenaria de la tercera reunión de Gobernadores del Banco Interamericano de Desarrollo, efectuada en la ciudad de Buenos Aires el día 24 de -

abril de 1962, hizo patente la imperiosa necesidad que tiene Latino América de construir viviendas de bajo costo, "...Nuestro banco debe diversificar más su actuación y abocarnos de inmediato a la resolución de los problemas más urgentes que confrontamos, entre ellos de importancia capital nos encontramos con el de escasez de habitación, sobre todo la de bajo costo. En este punto, México señala la posibilidad de que las instituciones de nuestros países especializadas en el financiamiento para la construcción de viviendas, pueden descontar valores y carteras provenientes de las operaciones hipotecarias que realicen en las proporciones y términos que se consideren razonables y con cargo a los recursos mismos del Banco Interamericano y a las de los fondos de operaciones especiales y fiduciario de progreso social". (Comercio Exterior, mayo de 1962, publicación del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.).

Las Naciones Unidas han efectuado a través de su Dirección de Asuntos Sociales, estudios referentes al incremento de la población mundial dando datos que aclaran perfectamente la enormidad del problema, aún a los más optimistas, pues en un período que abarca el siglo XIX y mitad del XX, la población mundial tuvo un incremento tal, que pasó de 906 millones de habitantes a 2,400 millones, o sea un aumento de 2.6 veces la población existente de toda la larga vida del ser humano.

Siendo todavía mayor el incremento en la población urbana ya que la existente en el año de 1800 en ciudades mayores de 20,000 habitantes correspondía únicamente al 2.4% del to -

tal y en el año de 1950 fué el 20.9%. El incremento urbano es mayor en países de economía poco desarrollada pues en Asia la población existente en ciudades mayores de 100,000 habitantes tuvo un incremento de 444%, en Africa fué de 629%, por lo que toca a la ciudad de México entre 1900 y 1950 el incremento de población fué de 650%. (Revista "Tiempo", abril 30 de 1962).

Todas las afirmaciones antes señaladas nos hacen reflexionar hondamente sobre el enorme problema que consiste en la falta de habitaciones adecuadas para una gran parte de la población mundial, por lo que todo hombre con sentido de responsabilidad social debe procurar en la medida de sus posibilidades ayudar a la solución de problema tan trascendental, el cual como ya quedó señalado anteriormente no consiste únicamente en la escasez de alojamiento sino que también en un sin fin de trastornos morales y psicológicos y de salubridad así como económicos, políticos y sociales.

## II.- La Legislación Internacional en Materia de Vivienda.

Percatados de la importancia que significa el problema que nos ocupa un gran número de naciones han dictado disposiciones y creado organismos cuya misión es atacar a fondo dichas necesidades.

Haremos a continuación un breve resumen de la legislación existente en diversos países y de los logros alcanzados, según algunos datos que se pudieron recopilar.

Bélgica.- Es en Bélgica el primer país de que tenemos no-

ticia en el cual ya en el año de 1810 se tomaron algunas medidas materiales para proporcionar habitaciones decorosas a los obreros. Corresponde dicho mérito al industrial George Figrand, quien con una visión amplia y un espíritu de solidaridad humana construyó a principios del siglo pasado 500 casas para sus obreros.

Como consecuencia de ello se crearon un gran número de -- cooperativas con fines similares, cooperativas que contaron -- con el apoyo de los Monarcas Belgas; por lo que ha dado como -- resultado que sea Bélgica uno de los países que han obtenido -- una reducción notable en la escasez de viviendas. (Revista de -- Economía, abril 1961).

Austria.-- La crisis de la vivienda en este país, como en casi todos los europeos, sufrió un impacto paralizador por la abstención de la construcción de casas durante el último conflicto mundial así como la destrucción efectuada en su propio suelo.

En censo levantado a fines de dicha guerra, arrojó un déficit de 201,600 viviendas, sin contar todas las que tenían -- que ser reemplazadas por su condición excesivamente exigua.

En Austria existen dos organismos especializados para -- atacar dicho déficit:

El Fondo Federal de Vivienda y Barrios Obreros y El Fondo de Reconstrucción de Viviendas.

El primero de ellos data de la Ley del 25 de enero de --

1919, el cual opera mediante la concesión de ayuda financiera en forma de préstamos o bien garantizando los otorgados por las instituciones de crédito. El importe de los préstamos otorgados por dicho fondo pueden ser hasta de un 60% del costo total de la construcción, préstamo que se garantiza por medio de hipoteca y debe ser amortizado en un plazo máximo de 2 años y con intereses del 1% solamente.

La eficaz labor del fondo se hace notar al señalar que en el período comprendido entre 1945-1954 hizo posible la construcción de 31,676 casas.

Por su parte el Fondo de Reconstrucción de Viviendas, creado en 1948, había construido y reparado hasta 1954 cerca de 80,000 casas.

Es interesante hacer notar que los recursos del fondo provienen además del subsidio gubernamental de aportaciones de los propietarios de inmuebles así como de los acreedores hipotecarios, quienes pagan un impuesto especial para incrementar dicho fondo. (Revista Internacional del Trabajo, Mayo, 1956, Publicación de la O.I.T.).

España.- Una de las disposiciones más antiguas que hemos podido obtener es la Ley VII del título XIX de la Novísima Recopilación de 1788, la cual establece que "para aumentar las habitaciones y mejorar el aspecto del pueblo se obligue a edificar en un plazo de un año los solares existentes dentro de Madrid, construyendo casas decentes". (Benito Juárez Fernández,

El Problema de la Habitación Obrera, México 1938).

Así como la Real Orden de 1853 la cual ordena a los gobernadores para que en sus respectivas jurisdicciones velen por la salubridad de los barrios pobres.

La Ley del 12 de junio de 1911, modificada en 1921, tiene como finalidad el fomentar la construcción de viviendas por medio de créditos otorgados por el gobierno y también se le faculta para que sea el propio estado el que construya viviendas o bien para que dé en arrendamiento, venda o ceda gratuitamente terrenos de su propiedad para este fin.

Son numerosas las leyes que se han dictado en España para fomentar la construcción de casas populares y entre los diversos organismos sobresalen las Juntas de Casas Baratas y el Instituto de Reformas Sociales, el cual tiene entre sus facultades la de expropiar las casas cuya situación sea antihigiénica o ruinosas con el sólo pago del terreno en el que se ubiquen. (O.I.T., obra citada).

Francia.-Igualmente tiene numerosas leyes al respecto, --siendo ampliamente conocidos sus Comités Locales de la Habitación y su Patronato de Habitaciones y Previsión Social.

La primera ley que se dictó en este país acerca del problema que nos ocupa fué en 1850 la cual pretendió mejorar la salubridad de las habitaciones obreras y estaba facultada para ordenar su reparación o la expropiación de las insalubres.

La ley de 1894 concede exención fiscal por 5 años a las--  
casas individuales o colectivas que sean alquiladas o vendidas  
a personas que no tengan ninguna propiedad, también concede --  
exención fiscal a las sociedades que construyan este tipo de -  
casas. Igualmente dispone esta ley la conservación de la casa-  
habitación para el conyuge superstite sobre los demás herede -  
ros si los hubiere.

Existen gran número de cooperativas que se ocupan de cons-  
truir viviendas con dinero que les faculta el estado con un in-  
terés muy bajo.

Se han creado así mismo varias instituciones de beneficen-  
cia privada que junto con algunas compañías mineras, carbone -  
ras y los ferrocarriles han proporcionado habitaciones a gran-  
des núcleos obreros. (O.I.T., obra citada).

Inglaterra. -El Reino Unido fué de los primeros países en  
presenciar un crecimiento enorme en sus principales ciudades-  
ocasionado por la Revolución Industrial y desde un principio-  
se vió altamente preocupado por la reglamentación del desarro-  
llo de dichas urbes como consecuencia de su auge industrial,-  
dictando desde hace más de una centuria leyes para fomentar -  
la salubridad, saneamiento, demolición y construcción de cen-  
tros urbanos.

En 1851 se facultó a los Municipios Ingleses para cons-  
truir en terrenos de su propiedad casas para obreros.

En 1900 logró la autorización de préstamos con intereses

reducidos y pagaderos en cuarenta años como máximo, a las sociedades que construyeran habitaciones baratas. En 1919 se -- creó la Ley de Casas para Inglaterra y Gales.

Se han construido grandes hoteles de tipo económico para proporcionar acomodo a los obreros de las principales ciudades inglesas, como Londres, Southampton y Liverpool. (O.I.T., obra citada).

Suecia.- Las leyes fomentando la pequeña propiedad y la creación de habitaciones baratas datan en Suecia del año 1869.

El Gobierno puede ceder terrenos de su propiedad a organismos obreros para que estos construyan sus hogares con préstamos del mismo estado.

La legislación de este país ofrece garantías sociales y prestaciones muy amplias a sus habitantes habiendo construido hasta la fecha miles de casas habitación. (O.I.T., obra citada).

Alemania.-Al igual que el resto de los países más avanzados de Europa, en Alemania encontramos leyes y disposiciones habitacionales desde principios del siglo pasado en las que se manifiestan grandes esfuerzos para proporcionar viviendas decorosas a las mayorías de obreros y campesinos.

Dichas leyes alcanzaron el rango de ley máxima en la Constitución de Weimar de 1919.

La creación de grandes centros urbanísticos de habitación económica son un reflejo del formidable adelanto que ha expe-

rimentado Alemania en los últimos años de la postguerra. Ha --  
biendo edificado en la República Federal de Alemania de 1949-  
a 1964 la increíble cifra de 8.302,800 viviendas. (Scala, ene-  
ro, 1965).

Italia.-Se han venido construyendo grandes "Ciudades ---  
Jardín", para los obreros italos a través de diversos organis  
mos creados gracias a la influencia del gran político y finan  
ciero Luigi Luzzati.

El "Plan de incremento de la ocupación obrera", ha teni-  
do gran éxito y es financiado en forma tripartita obrero, pa--  
tronal y estado, su finalidad es incrementar la ocupación - -  
obrero mediante la construcción de viviendas con el doble fin  
económico social propuesto. Dicho plan hasta el año de 1960,-  
había logrado construir un millón veinticinco mil habitaciones  
en toda la Península.) Revista "Hoy en Italia", No. 49).

Formosa.-Este país por situaciones muy especiales de su-  
composición geográfica dispone de poco espacio para la cons -  
trucción de habitaciones. Hay que señalar que además Formosa-  
ha sido víctima de tifones y terremotos de magnitudes enormes  
así como de guerras devastadoras.

En la ciudad de Taiwan se está llevando a feliz realiza-  
ción un plan de construcción de viviendas mucho muy alagador.  
Se compone dicho plan de un proyecto tripartita compuesto por  
un "Consejo Chino para la Ayuda de los Estados Unidos", el --  
Ayuntamiento Local y el Sindicato de Obreros Portuarios. Los  
miembros del Sindicato pueden solicitar préstamos para la cons

trucción de sus casas, las cuales están libres de impuestos y se amortizan en un plazo de diez años, mediante aportaciones mensuales no mayores del 15% del monto de los sueldos de los beneficiarios.

El éxito de este plan se debe en gran parte a la circunstancia de que los futuros ocupantes de las casas colaboren en su edificación, dirigidos por un grupo de expertos en la fabricación de ladrillos, de cemento, expertos carpinteros y albañiles, quienes una vez que han preparado y educado a los dirigentes de una comunidad se trasladan a otra.

Otros sindicatos de Formosa tales como el de Mineros, Pescadores, han solicitado su admisión a los beneficios del plan, infundidos de un espíritu de solidaridad que está abarcando - a grandes sectores de dicho país. (Revista Internacional del Trabajo, mayo 1956, Publicación de la O.I.T.).

III.- Por lo que respecta a nuestro Continente, encontramos que la totalidad de los países del Continente Americano - han legislado al respecto, situación altamente enorgullecadora para todos los habitantes del Nuevo Mundo.

Estados Unidos de Norte América.- Señalaremos que en el año de 1934 se creó la "Administración Federal de la Vivienda (Federal Housing Administration)". La Ley que creó dicho organismo ha sido modificada en cincuenta y ocho ocasiones, pero siempre respetando las estipulaciones básicas de la ley -- de 1934.

La creación de esta ley tuvo como origen la situación -- creada por la gran crisis económica que padeció el mundo en-- 1929 y en especial los Estados Unidos.

Una de las más importantes reformas que ha sufrido dicha ley es la que tuvo como finalidad la coordinación de esfuer -- zos entre los diversos organismos que hasta esa fecha se ocu -- paban del mismo problema sin una unidad de criterio básico. Es -- ta medida debe ser tomada muy en cuenta por los diferentes or -- ganismos que operan en nuestro país, como veremos más adelan -- te.

La Reforma de 1947 a la ley Norteamericana puso a los -- cinco organismos, Federal Housing Administration, Federal Na -- tional Mortgage, Public Housing Administration, Urban Renewal Administration y Communities Facilities Administration Association, bajo la directa dependencia de la Agencia Financiera de -- Casas y Hogares (Housing and Home Finance Agency); Organismo -- encargado de la supervisión y coordinación de todas las inver -- siones destinadas a la construcción de viviendas y de edifi -- cios públicos, supervisión que debe ser llevada a cabo según -- los lineamientos trazados por la "Declaración sobre Política -- Nacional de la Vivienda", dictada por el congreso de 1949.

La declaración anterior trajo un plan tripartita compues -- to como sigue:

I.- Los cinco organismos públicos antes señalados bajo la supervisión de la Agencia Financiera de Casas y Hogares.

II.- La acción llevada a cabo por las instituciones de --

crédito, ahorro y préstamo que recibe fondos en forma de anticipos, los cuales son invertidos siguiendo las normas oficiales en materia de organización y préstamos para la vivienda.

III.- La adecuada Política Nacional de Construcciones, industria que ocupa el segundo lugar de importancia de dicho país, aventajada solamente por la industria alimenticia y como parte integrante del desarrollo económico y social de la nación.

La acertada política llevada a cabo en los Estados Unidos y en la forma casi idéntica en Canadá, ha tenido como resultado que los organismos encargados de solucionar el problema de la vivienda sean autosuficientes para financiar sus programas, limitando así en la forma más ampliamente posible los subsidios del estado. Subsidios que en un principio fueron muy fuertes a fin de crear y robustecer los organismos mencionados los cuales utilizan en la actualidad y a la vez garantizan las inversiones particulares en el campo de la construcción. Estas instituciones no construyen directamente sino que simplemente otorgan garantías al capital privado y a las asociaciones de ahorro y préstamo que conceden créditos para la construcción de casas, llegando a actuar en el presente, más bien como compañías aseguradoras e hipotecarias.

La forma de garantizar dichas inversiones es mediante la emisión de bonos de la vivienda los que son adquiridos por las asociaciones federales de ahorro y préstamo como inversión, o bien son colocados en el Mercado de Capitales como obligaciones consolidadas.

El valor de los seguros otorgados por la Federal Housing Administration desde su creación en 1934, hasta el año de 1960, era superior a la suma de 61,000 millones de dólares, abarcando seguros hipotecarios sobre cinco y medio millones de casas y unidades.

Los préstamos concedidos deben ser amortizados en un plazo que no exceda del 75% de la vida útil de la construcción, con intereses nunca mayores del 6% anual.

Las asociaciones de Ahorro y Préstamo y el Banco Federal de Préstamos para la Vivienda, su capital, reservas, préstamos, ingresos y las acciones o bonos que emitan, están exentos de toda clase de impuestos presentes y futuros, excepto sobre sus tasas por herencias y donaciones.

Según datos proporcionados por el Instituto Nacional de la Vivienda, la Agencia Financiera desde su creación hasta 1960, en los Estados Unidos, supervisó programas por más de 36,000 millones de dólares beneficiando a más de once millones de familias en la Nación. (Los Organismos de la Vivienda en América, Instituto Nacional de la Vivienda, México, 1960).

Respecto a la América Latina apuntamos los principales organismos que laboran en algunos de los países de nuestro continente:

Argentina.—En 1957 se reformó el Banco Hipotecario Nacional para concertar sus esfuerzos en el mejoramiento de las condiciones sociales, técnicas, higiénicas y económicas de la

vivienda urbana y rural. El Banco tiene facultades para emitir cédulas y bonos hipotecarios para poder estar en condiciones de efectuar préstamos en efectivo, así como financiar las construcciones de cooperativas o de entidades sin fines de lucro.

Cualquier persona puede recurrir al banco para que éste le otorgue un préstamo de un 70% u 80% del valor de la construcción según el caso y en algunos hasta del 100%. Los plazos de amortización son sumamente amplios pues llegan hasta de cincuenta años con intereses anuales del 5%.

Bolivia.- El Instituto Nacional de la Vivienda de Bolivia opera con un fondo Nacional de la Vivienda.

El fondo además del subsidio estatal goza de las cuotas que aportan mensualmente los patrones y los obreros.

El régimen de Vivienda Popular constituye un servicio público de carácter social y obligatorio en Bolivia.

Costa Rica.- En 1954 se creó el Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo el cual opera como entidad civil y comercial sin limitación alguna y con un Banco de Ahorro y Préstamo.

El Estado incrementa las posibilidades del Instituto mediante la aportación del 3% del presupuesto anual, además obtiene otros ingresos por la emisión de bonos y sobre impuestos a los espectáculos públicos.

Los préstamos para la adquisición de las casas no deben

ser amortizados con mensualidades mayores del 25% del salario ni menos del 15%, los intereses son del 6% anual.

La exención de impuestos es total durante el tiempo que dure la amortización, además las casas vendidas no pueden ser transferidas antes de 10 años de haber sido adquiridas en propiedad.

Chile.- Desde 1906 se creó la ley de Habitaciones Obreras, la cual establece consejos locales para vigilar el estado que guardan las viviendas de tipo popular en cuanto a su condición de salubridad y además puede ordenar la reparación y aún la demolición de las que guarden un estado ruinoso.

La misma ley establece reducciones fiscales a la construcción de casas baratas, autoriza a la Caja de Crédito Hipotecario el otorgamiento de créditos hasta el 75% del valor de las construcciones.

Siendo la preocupación de dotar a los obreros de habitaciones sanas y decorosas un viejo ideal de los gobiernos de la República de Chile, encontramos que hasta la fecha son muy numerosos los conjuntos habitacionales que se han edificado, contando para ello con la intervención de los organismos obrero--patronales de dicho país.

Como apoyo a lo anterior encontramos el recientemente ---creado "Plan Habitacional Alessandri", el cual concede créditos hipotecarios reajustables según las fluctuaciones monetarias que sufra el país, para evitar la descapitalización de --

los organismos otorgantes de los referidos créditos. ("Revista Mexicana de la Construcción", junio 1961).

Uruguay.- En el año de 1920 se emitieron en Montevideo, bonos de vivienda por cinco millones de pesos con miras a utilizar ese dinero en la creación de casas jardín para obreros.

En 1937 se creó el Instituto Nacional de Viviendas Económicas, el cual tiene recursos propios además de contar con las asignaciones del presupuesto general de gastos del gobierno.

Los préstamos que concede el instituto llegan a ser hasta por el 85% del monto del valor del inmueble y las cantidades se entregan en cuotas conforme va avanzando la obra.

La solución al problema de la habitación tiene como base el fomento y defensa del ahorro.

Los plazos de amortización son a un máximo de 30 años con intereses del 3% anual.

Las viviendas del instituto gozan de exención de impuestos total por 10 años y del 50% por otros 10.

Las propiedades comprendidas en este régimen son inembargables.

Venezuela.-En el año de 1941 se creó el Banco Obrero cuya misión principal es construir viviendas, para incrementar su capital el Banco recibió en 1950 un fuerte subsidio por parte del Estado. Está facultado el Banco para emitir cédulas hipotec

carias al 7% anual.

Los préstamos que otorga el Banco Obrero tienen que ser amortizados en un plazo máximo de 20 años con intereses del 4% anual.

Las operaciones que realiza son diversas, pudiendo vender las casas construidas ya sea de contado o a plazos, puede igualmente dar en arrendamiento con opción de compra o en forma de arrendamiento puro y simple.

Está facultado igualmente el citado Banco a ejecutar operaciones de tipo hipotecario para refaccionar a las sociedades constructoras de viviendas o a particulares que construyan la suya propia.

El Banco Obrero de Venezuela está exento del pago de toda clase de impuestos al igual que las casas de su propiedad. (Cuadernos de información económica, mayo 1958).

Perú. - En 1917 se creó un impuesto especial a los terrenos urbanos baldíos en Lima y Callao. La ley de casas baratas data de 1918 y faculta al Estado para vender terrenos de su propiedad para construir viviendas a las compañías de seguros al Crédito Hipotecario del Perú.

La Corporación Nacional de la Vivienda se creó por ley del 5 de octubre de 1946, a la cual se encomendó mejorar las condiciones generales de habitación en todo el país.

La Corporación funciona a base de planes generales, re-

gionales, departamentales, distritales o locales para construir o mejorar las casas existentes.

Tanto la Corporación como los bonos de vivienda que emite, están exentos totalmente del pago de impuestos, así como las casas vendidas hasta la cancelación de la deuda.

Las viviendas son destinadas preferentemente a las personas que se ven obligadas a desocupar locales debido a ampliaciones urbanas. (La información respecto a la América Latina se obtuvo de la Revista "Américas", publicación de la O.E.A., Vol. 13, agosto 1961).

### III.- Situación Imperante en México.

Julio Durán Ochoa en su estudio "La explosión demográfica", el cual fué incluido en el tomo II de la magnífica obra "México 50 años de Revolución", editada en 1960 por el Fondo de Cultura Económica, efectúa un tratado sumamente amplio y cuidadoso de las diversas manifestaciones que ha tenido el crecimiento demográfico de nuestra Nación.

Señala como se ha ido elevando a través de los años el índice del crecimiento de la población ya que el aumento fué entre los años 1875-1900 de sólo 1.2% anual o sea que había ciento setenta mil personas más en todo el territorio cada año, por lo que era preocupación del Gobierno de esa época traer excedentes de población extranjera, medida que nunca se llevó a cabo en cantidades importantes.

La Revolución de 1910 ocasionó una pérdida enorme de vi-

das por lo que en 1921 contaba la nación con 800,000 habitantes menos que en 1910 Señala el autor que la insuficiencia de población ha sido superada y el problema se ha invertido, pues es hoy el excesivo crecimiento demográfico lo que nos preocupa, pues aunque el aumento de recursos humanos representa grandes ventajas puede ser en ocasiones un factor limitativo del progreso.

El censo levantado en 1960 señala una población de 34.6 millones de habitantes, cifra superior en 8.8 millones al censo de 1950. Por lo que los aumentos fueron a razón de una tasa geométrica anual media de 2.9% entre 1940 y 1960 y de 3% entre 1950 y 1960.

La República se encuentra dividida en cinco zonas estadísticas y su incremento de población fué el siguiente:

Pacífico Norte	4.1%
Central	3.1%
Norte	2.9%
Pacífico Sur	2.3%
Golfo de México	2.8%

En cuanto a las Entidades Federativas, señalamos los índices más altos y los más bajos y son:

Estado de Baja California duplicó su población entre 1950 y 1960, el Territorio de Quintana Roo pasó de 27 mil a 52 mil habitantes.

El Distrito Federal tuvo un aumento de 4.7%, Sonora de -

4.2%, Chihuahua de 3.8%, Nuevo León de 3.6%, Tamaulipas 3.5% y los aumentos más bajos se registraron en los estados que-- tienen mayores problemas económicos: Hidalgo registró un aumento de 1.5%, Oaxaca de 1.6%, Yucatán 1.7%, Durango 1.8% y Zacatecas 1.8%.

La inmigración es casi nula y es excedida por la emigración principalmente de braceros por lo que el crecimiento de la población mexicana obedece al movimiento natural o sea un aumento de nacimientos y reducción de defunciones, éste último ha contribuido en una proporción 7 veces mayor al incremento de población que la natalidad, la que no ha experimentado grandes cambios y en algunas etapas aún se ha reducido como en el quinquenio 1935-1939. Entre los años de 1895-1910 la -- mortalidad llegó a exceder a los nacimientos. En el período -- 1922-1929 las defunciones eran de 25.4 de promedio por cada -- mil habitantes y entre 1955-1959 se redujo a 12.6 por cada -- mil habitantes.

Pero si lo anterior es alagador más lo es aún la reducción notable de la mortalidad infantil, entre el mismo período de 1922-1929 era de 20.1 por cada mil habitantes y entre 1955 y 1959 se redujo a 8.2.

Igualmente se ha logrado un aumento notable en el promedio de vida de la población, el cual entre 1929 y 1931 era de 27-36 años y ya en 1960 llegó a 56 años.

#### La distribución de la población.

Basándonos en la división que se hizo del país en cinco zonas estadísticas, encontramos que la población está muy mal-distribuida pues mientras en la zona central la cual sólo abarca el 14% del territorio tiene el 49% del total de población y el otro 51% se haya dividido entre las otras cuatro zonas estadísticas que ocupan el 80% del territorio.

La concentración de población en tan reducido espacio, es resultado de los desplazamientos humanos que han tenido verificativo en los últimos años.

La población urbana crece a razón del 5.9% cada año mientras que la rural tan sólo crece a razón de 1.6%. El aumento de población urbana no obedece a consecuencias naturales sino a la migración interna. La mortalidad es superior en las ciudades y la natalidad mayor en el medio rural.

El crecimiento desmesurado de la Ciudad de México, obedece a la inmigración ya que el 45% de sus habitantes corresponden a personas nacidas en otras entidades.

Más impresionante es aún el hecho que las tres cuartas partes del crecimiento demográfico rural entre los años de 1950-1960, o sean tres millones de personas se trasladaron del campo a la ciudad, abarcando esos tres millones la tercera parte del crecimiento total del país.

Las principales causas que motivan la emigración son el desarrollo industrial del país cuyas principales industrias se concentran en la periferia de las ciudades, como consecuencia-

de ello encontramos el aumento de la demanda de mano de obra, el florecimiento de los servicios y de los transportes, pero el exceso de oferta de mano de obra rural ocasiona un desnivel entre el desarrollo demográfico y el ingreso económico, pues el sostenimiento urbano, su manutención y expansión es mucho más costosa que la de los centros rurales.

La fuerza de trabajo con que cuenta el país se ha incrementado en gran escala. En el año de 1940 eran 5.858,116 las personas económicamente activas y para 1950 el aumento fué -- del 41.2%, sobrepasando los ocho millones y en 1960 se llegó a más de doce millones de personas económicamente activas. -- Las actividades a las cuales se dedicaban corresponden, 51% a ocupaciones agrícolas, el 20% a la industria y el 29% a -- otras actividades.

•

Es importante hacer notar el enorme adelanto logrado por los gobiernos de este siglo en lo relativo a la disminución de analfabetismo en forma considerable. Circunstancia por demás importante en cuanto al tema que nos ocupa, pues se considera que a mayor educación, el hombre tiene mayores necesidades y dentro de ellas la relativa al albergue. En 1900 el 74.2% -- de la población era analfabeta, ya para el año de 1950 se había reducido al 35.2%.

Hacemos notar únicamente como complemento de lo anterior la circunstancia de que la tasa de crecimiento de alumnos inscritos en las escuelas primarias es superior a la tasa de crecimiento de la población infantil, por lo que se espera que --

la liquidación del analfabetismo no sea muy remota en nuestra nación.

Al finalizar su estudio Durán Ochoa ejecuta una síntesis de lo que será la población mexicana en los próximos años. El cálculo efectuado por el autor está basado por el procedimiento seguido por las Naciones Unidas junto con los antecedentes históricos y la situación actual.

Los resultados de dicho cálculo son los siguientes:

La fecundidad seguirá estable en un lapso por lo menos -- de 20 años, el aumento de probabilidades de vida seguirá en -- ascenso, en forma paralela la mortalidad irá descendiendo. Así para 1970 seremos 47 millones de habitantes en la República Mexicana y 63 millones en el año de 1980 y en un tiempo menor de 25 años o sea de 1950 a 1975 se habrá duplicado la población -- del país.

Enseguida hace el autor la siguiente advertencia "de no -- variar el promedio actual de 5.6 miembros por cada núcleo familiar, la demanda de habitaciones se elevará en tal forma que -- para 1980 se requerirán alrededor de seis millones de viviendas más que en 1960, la más alta tasa de crecimiento demográfico urbano provocada por los desplazamientos señalados reclamará un mejoramiento del tipo de construcción y de las instalaciones de los centros residenciales populares".

No pasa por alto el señor Durán Ochoa, el hecho de que el acelerado proceso de urbanización agudiza otros problemas de -- resolución requiere mayores presupuestos e inversión de capita

les en obras que no tienen una productividad directa e inmediata, problema sumamente complejo, pues México requiere grandes capitales que sean invertidos en obras productivas; no obstante debe buscarse los capitales necesarios para la construcción de habitaciones a bajo precio, por ser una necesidad apremiante de tipo humano que requiere una solución acertada e inmediata.

Por otra parte Raúl Cacho A. en la misma obra "México 50 años de Revolución", escribe un estudio sumamente interesante al que denomina "La Vivienda" en el cual señala que por vivienda debe entenderse: "El alojamiento de la familia, el ámbito de su vida en intimidad y en el que se manifiesta su relación social básica. La vivienda no es una entidad aislada pues sus prolongaciones y ligas con otras construcciones son las mismas que tiene la familia con el resto de la comunidad de la que forma parte, por lo que la vivienda sólo es una parte integrante de la habitación". (México, 50 años de Revolución, F.C.E. 1960).

Señala Raúl Cacho que el problema de la habitación en México, como en cualquier otro país, obedece a las siguientes causas principales: al estado de las obras acumuladas durante las épocas anteriores a la actual, a la capacidad nacional de inversión en este renglón; al criterio político con que se aplica la inversión, a la capacidad técnica para enfrentarse al problema y al grado de la presión que requiere la demanda.

Transcribe Cacho parte de las crónicas del Obispo Landa -- según las cuales las poblaciones Mayas no estaban distribuidas en forma concentrada al estilo europeo ya sea en las llamadas --

manzanas o en núcleos cerrados, sino que se encontraban dispersos en extensos suburbios y granjas y en el centro sólo estaban los principales edificios tales como el palacio de gobierno, el oratorio y los monasterios y plataformas para los bailes y mercados y también el juego de pelota.

En dichas comunidades las construcciones de los núcleos populares eran de varas y paja con madera y adobe o sea muy semejantes o idénticas a las que siguen usando una gran parte de nuestros campesinos.

Durante la época del Virreinato la capital ofrecía un aspecto deplorable teniendo únicamente unos cuantos momentos de esplendor.

Narra Francisco Sedano en sus "Matices de México", con lujo de detalles, el estado que guardaban las calles de la Ciudad de México "eran unos muladares todas ellas, aún las principales". (Citado por Raúl Cacho).

Fué hasta la época del Virrey Revillagigedo cuando se dictaron medidas para mejorar la ciudad, creando el alumbrado público, empedrando las calles y limpiándolas.

Ya en el México Independiente y hasta el siglo XIX el estado de la ciudad fué el mismo prácticamente, según el relato de Guillermo Prieto, y sólo en la época del gobierno Juarista se dictaron algunas medidas enérgicas para sanear la ciudad.

El inicio del siglo XX encuentra una población de sólo -

368,777 habitantes en la capital del país, lo que nos da una idea del crecimiento gigantesco que ha experimentado la ciudad en los últimos años.

Cabe mencionar aquí la construcción del sistema de desagüe con el gran canal, obra que se efectuó en el año de 1900 así como otras importantes de finales del Porfirismo, como fueron el adoquinado de las calles, la construcción de mercados, hospitales y escuelas, siendo hasta en años recientes cuando el Gobierno se ha enfrentado al problema de la vivienda y procurando su solución. (Raúl Cacho, obra citada).

El increíble aumento de población que ha tenido la ciudad de México en los últimos años ha venido ocasionando a un ritmo sorprendente una demanda cada vez mayor de habitaciones en las cuales alojar a los grandes torrentes humanos que vienen a formar parte día con día de la población capitalina.

La mayoría de los inmigrantes que afluyen a la Capital de la República son individuos que no se encuentran preparados para afrontar un cambio de tal magnitud, ya que sus recursos económicos y su nivel cultural no son elevados generalmente, por lo que estos individuos pasan a formar parte de la población integrante de las colonias proletarias del Distrito Federal, ocasionando con ello el llamado "drama urbano moderno".

#### IV.- Colonias Proletarias.

Las colonias proletarias que circundan a la Ciudad de México y que aumentan constantemente, se han levantado sobre extensiones baldías, sin trazo alguno y sin servicios públi -

cos. Muchas de ellas se originaron mediante la invasión violenta, el llamado paracaidismo o mediante arrendamiento y transacciones al margen del orden jurídico por lo general.

Existen dos tipos de colonias proletarias; las que recibieron esa denominación proveniente del Decreto del 30 de diciembre de 1949, el cual declaró de utilidad pública el fomento y mejoría de las habitaciones para las clases populares y que traspasó las obligaciones que generalmente están obligados a proporcionar los fraccionamientos urbanos comerciales al Departamento del Distrito Federal; el segundo tipo de colonias proletarias son aquellas que se han formado clandestinamente al margen de toda autorización de las autoridades correspondientes.

Como consecuencia del Decreto que acabamos de mencionar se concedieron un gran número de terrenos que pertenecían al Estado, a personas que inmediatamente se dieron a la tarea de levantar con sus propias manos una morada para su familia. La dicha de sentirse propietarios de un terreno se vió pronto contratacada por la escasez de medios económicos suficientes, lo que obligó a estos individuos a contentarse con levantar moradas de una o dos piezas y sin ninguna dirección técnica configurando de esa manera nuevas colonias que carecen de los servicios públicos indispensables y de los órganos que deben integrar una comunidad urbana tales como mercados, escuelas, iglesias, jardines y centros recreativos, etc.

Claro está que el ser propietario de su propia vivienda es anhelo legítimo de todo individuo y además es base de una

superación constante, pero los propietarios de terrenos en los cuales se levantan jacales miserables se encuentran muchas veces, en una situación habitacional inferior a la de muchos inquilinos. El número de personas que son arrendatarios o copropietarios de viviendas en las colonias proletarias ha ido aumentando constantemente, ya que los que se vieron favorecidos con las donaciones del Gobierno, han vendido o fraccionado poco a poco los predios que se les concedieron ocasionando con ello que el número de arrendatarios aumente en estas colonias.

Según investigaciones efectuadas en el año de 1957 por el Instituto Nacional de la Vivienda, ya vivían en dichas colonias un millón y medio de personas, de las cuales el 30.6% de familias que allí vivían necesitaban desalojar sus casuchas por el estado que guardaban, el 63.2% necesitaban mejoras de importancia y sólo el 6.2% estaban en buenas condiciones materiales. De las viviendas que se necesitaban reparar en esa misma fecha, el 84.20% carecían de baño y el 37% de cocina, además el 65.36% de esas casas necesitaban ser ampliadas. Todo esto para agregar que las colonias proletarias absorben el 40% del crecimiento anual de la Ciudad de México.

En la actualidad existen más de 300 colonias proletarias en el Distrito Federal y en las que se han edificado miles de viviendas con materiales de ínfima calidad, ya que el 41.6% son construcciones de adobe, el 19.8% están construidas con madera y sólo el 13.6% son construcciones de tabique.

En las colonias proletarias del Distrito Federal existe -

la necesidad de demoler gran cantidad de las construcciones levantadas por las condiciones enumeradas anteriormente además - de que dichos centros de población han experimentado un crecimiento amorfo sin ningún plan y sin la existencia previa de - los servicios públicos que requiere toda comunidad, tales como agua, luz, drenaje y demás servicios indispensables. Sobra decir que la insalubridad reina con todas sus variantes y consecuencias en estas colonias, siendo un foco de infección constante para sus habitantes.

Las viviendas que necesariamente deben ser demolidas en las colonias proletarias y según estudios del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., son un total de 74,931 y deben ser mejoradas o ampliadas 137,572 viviendas.

La llamada "Herradura de Tugurios" que se encuentra ubicada en la parte central de la Ciudad de México y que recibe este nombre por la forma en que encierra materialmente al zócalo de la Ciudad, está formada por las zonas de Tepito, Merced, Lagunilla, Jamaica, Tacuba, Guerrero y Peralvillo, es una zona que afronta problemas habitacionales enormes aunque diferentes a los de las colonias proletarias, pues esta zona está compuesta en su mayoría por edificios antiguos que se encuentran en estado decadente y en un abandono total.

La solución a los problemas económicos, sociales e higiénicos que requiere esta "Herradura de Tugurios" ha sido propuesta por el Banco arriba citado, mediante diversos estudios que ha efectuado dicha Institución, y quien ya ha afrontado la si-

tuación mediante la erección del Conjunto Nonoalco-Tlaltelolco, que ha venido a resolver en gran parte los problemas que gravitan sobre esta importante zona de la ciudad.

Las colonias proletarias requieren de programas de regeneración integral que abarquen la modificación del aspecto físico de las viviendas y el fortalecimiento de la vida comunal y familiar principalmente, lo cual se puede lograr mediante la creación de juntas de mejoramiento moral, cívico y material, de cajas de ahorro para la vivienda o mediante cooperativas con el mismo fin y que estén plenamente identificadas con los habitantes de cada zona. Estas juntas o cooperativas deben recibir un amplio apoyo técnico proveniente del Departamento del Distrito Federal o del Instituto Nacional de la Vivienda, ya que sería la única manera factible de corregir un problema que agobia a millones de individuos en el Distrito Federal.

La pésima distribución de la riqueza y del ingreso nacional son causa directa del déficit de viviendas que padece el país, ya que según el último censo de la Secretaría de Industria y Comercio, el 83.9% de las familias mexicanas tienen ingresos inferiores a \$1,000.00 mensuales y sólo pueden dedicar un diez por ciento de esa suma para gastos de habitación.

La capacidad económica de los habitantes de las colonias proletarias y de la "Herradura de Tugurios" es ínfimo pues el 19.80% de los moradores de la "Herradura de Tugurios" y el 26.49% de las colonias proletarias tienen ingresos inferiores a \$360.00 mensuales y el 44.40% y 56.84% respectivamente, no

llegan a tener ingresos superiores a \$611.20, lo que se ha con-  
siderado como la cantidad mínima aceptable.

Si esta es la situación reinante en la Capital de la Repú  
blica, obvio es que sea reflejo de lo que acontece en gran nú-  
mero de las ciudades del país en las que el torrente de pobla-  
ción es también muy considerable.

Por lo que respecta al hombre de campo su situación no es  
más privilegiada que la que comparten gran número de habitantes  
de las ciudades, sus escasísimos ingresos cubren sólo en parte  
sus necesidades de alimento y vestido lo que lo ha obligado a-  
vivir a lo largo de los siglos en jacales y chozas carentes de  
todo servicio y salubridad. La actividad desarrollada por los  
diversos organismos habitacionales en nuestro país, no ha lle-  
gado al sector rural, pero es de esperarse que los beneficios-  
económicos y sociales lleguen muy pronto al sector mayoritario  
de nuestro país.

Concluimos el presente Capítulo señalando que de acuerdo-  
con el censo de 1960, la población nacional fué de 34.9 millo-  
nes de habitantes con un crecimiento anual de 3.1%, lo que --  
nos da casi 40 millones de habitantes para finales de 1964, o  
sea que se forman 230,000 nuevas familias cada año que necesi-  
tan otro número igual de viviendas, las que incrementan cons-  
tantemente el déficit enorme que padecemos y que se ha calcu-  
lado conservadoramente en un millón cien mil habitaciones.

## C A P I T U L O   I I

### EL ESTADO MEXICANO Y LA VIVIENDA POPULAR.

- I.- Antecedentes.
- II.- Constitución Política de 1917.
- III.- Ley Federal del Trabajo.
- IV.- Decreto que declara de utilidad pública el fomento y mejoría de las habitaciones para las clases pobres en el Distrito Federal.
- V.- Banco de Fomento de la Habitación, S.A.
- VI.- Ley que faculta el otorgamiento de autorizaciones para operar en el ramo de ahorro y préstamos para la vivienda popular o familiar. Su reglamento.
- VII.- Reglamento de las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar.
- VIII.- Ley del Servicio Público de Habitaciones Populares.
- IX.- Decreto que desincorpora del servicio público los terrenos de Balbuena en el Distrito Federal.
- X.- Prórroga de contratos de arrendamiento de casas y locales en el Distrito Federal.
- XI.- Ley de Planificación del Distrito Federal.

**XII.- Ley de exención de impuestos para habitaciones --  
populares en el Distrito y Territorios Federales.**

CAPITULO II.

EL ESTADO MEXICANO Y LA VIVIENDA POPULAR.

I.- Antecedentes.

La primera disposición que en materia habitacional encontramos en nuestra Legislación, es la Ley del Trabajo de Manuel Aguirre Berlanga, dictada para regir en el Estado de Jalisco -- con fecha 7 de octubre de 1914. (Mario de la Cueva, Derecho Mexicano del Trabajo).

Esta Ley además de tener el mérito de ser la primera Ley -- del Trabajo de la República Mexicana es la única que trata, aun que de una manera general, el problema de dotar a los trabajado res de habitaciones como obligación empresarial de las diversas leyes que sobre relaciones obrero-patronales se dictaron con an terioridad a la Constitución de Querétaro.

En su capítulo sobre salario mínimo en el campo, señala -- además de esta obligación para el patrón, el dotar a sus asalariados de habitación, combustible, agua, pastos para sus animales domésticos, etc.

La Ley de Aguirre Berlanga, junto con la de José Vicente -- Villada, la de Bernardo Reyes en Coahuila, la de Cándido Agui -- lar en Veracruz, la de Agustín Millán, también en Veracruz, el proyecto del Licenciado Rafael Zubaran Capmany y la Ley del Tra -- bajo de Yucatán del General Alvarado, dieron como resultado la -- creación en el Congreso Constituyente de 1916, 1917 del artícu -- lo 123 Constitucional, el cual contiene las garantías sociales -- que ha de gozar todo trabajador en la República Mexicana.

La idea de incluir un título sobre el Derecho Laboral en la Constitución de 1917 fué principalmente de la diputación de Yucatán, pues tal parece que el primer Jefe de la Nación en esa época, General Venustiano Carranza, tenía el propósito de legislar en diversas materias, para dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país y entre ellas desde luego sobre trabajo, mas no pensaba promover su inclusión en las reformas que se habrían de efectuar a la Constitución de 1857. (De la Cueva, obra citada).

Ya en el seno del Congreso Constituyente de Querétaro la comisión encargada de elaborar el artículo Quinto, incluyó en su proyecto sobre la libertad de trabajo, las garantías sociales que debían proteger al trabajador.

"Catorce diputados se inscribieron en contra del dictamen, pero ninguno de ellos con el propósito de disminuir las garantías de los trabajadores, sino de mejorarlas". (Félix F. Palavicini, Historia de la Constitución de 1917, Págs. 286 y siguientes).

El Diputado Froylán Manjarrez expresó que la Constitución debía ser más explícita en cuanto a la materia laboral y proponía que todo un capítulo de la Carta Magna se dedicara a esa materia "ya que no importaba salirse de los moldes clásicos que debe tener una Constitución, lo importante es proteger al obrero".

La propuesta de Manjarrez fué ampliamente secundada por el Diputado Cravioto.

Don José Natividad Macías dió lectura al proyecto de Ley--

del Trabajo de Don Venustiano Carranza y fué el primero en mencionar en el Congreso de Querétaro, la habitación como una de las metas que debía alcanzar todo trabajador y expresó "El salario que obtengan con su trabajo será bastante para tener alimentación, para tener casa, para tener placeres honestos, para man tener a su familia; hay que elevar, señores diputados, al traba jador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive". (Palavicini, obra citada).

En las oficinas particulares del señor Ing. Pastor Rouaix, se reunían todos los diputados que deseaban una legislación amplia en materia del trabajo y no querían que se relegara a leyes secundarias.

De esas juntas nació el proyecto del Capítulo "Trabajo y - Previsión Social", el cual se dió a conocer a la asamblea el 13 de enero de 1917 y que llegó a ser poco después nuestro enorgullecedor Artículo 123. Los diputados que crearon dicho proyecto por su cuenta fueron Victoriano Góngora, Luis Manuel Rojas, Cal derón, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorador, Jesús de la Torre.

El proyecto de estos ilustres Constituyentes decía así:

"Artículo I.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, al legislar sobre el Trabajo de carácter económico en ejercicio de sus facultades respectivas deberán sujetarse a las siguientes bases.

#### Fracción XII

En toda negociación agrícola, industrial, minera o cual -- quiera otro centro de trabajo, que diste más de dos kilóme

tros de los centros de población, los patrones estarán -- obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones -- cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas -- que serán equitativas. Igualmente deberán establecer es -- cuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la co -- munidad".

Fracción XXVIII.

"Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las so -- ciedades cooperativas para la construcción de casas bara -- tas e higiénicas destinadas a los trabajadores, cuando és -- tos las adquieran en propiedad a un plazo determinado".

El dictamen de la comisión presentó su proyecto casi idén -- tico al anterior con ligeras modificaciones, por ejemplo la -- fracción primera se refería al trabajo económico y la comisión lo modificó para que fuera aplicable al trabajo en general.

En cuanto a las rentas que debían cobrarse por las habita -- ciones se propuso que fuera el medio por ciento mensual de su -- valor catastral y además la obligación de proporcionar habita -- ciones a los trabajadores, debe incluir aún a las negociaciones establecidas en centros urbanos en virtud de que no siempre se encuentran alojamientos suficientes aún en las ciudades.

Tanto el dictamen oficial de la comisión encargada de efec -- tuarlo como el creado por los Constituyentes que deseaban una -- legislación laboral amplia y el cual fué base del oficial, re -- cibieron una aprobación total del resto de los componentes del Congreso y prueba de ello es que fué aprobado por unanimidad --

de 163 votos.

Fué así como se logró por primera vez en el mundo, incluir dentro de una Constitución las garantías sociales de todo trabajador y entre ellas la referente a la habitación, que pasamos a estudiar.

## II.- La Constitución de 1917.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-- en su artículo 123, fracción XII, establece:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cual -- quiera otra clase de trabajo, los patrones 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. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, -- tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

La fracción XXX del mismo artículo 123, establece:

"Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados".

Señala el Maestro de la Cueva, que el precepto ha sido le-

tra muerta pues carece de reglamentación adecuada.

En nuestro concepto creemos que el legislador pecó de optimismo ya que simplemente señala como una obligación patronal el proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, sin hacer ninguna mención a las condiciones económicas de las empresas en particular y del país en general, además deja únicamente en manos de los particulares la solución de un problema que afecta a la sociedad en su totalidad.

El precepto es parcial pues señala la obligación apuntada, a las negociaciones establecidas en las poblaciones, si es que tienen más de cien trabajadores y en dado caso no debe excluir nuestra Carta Magna de este beneficio a los trabajadores que no formen un grupo mayor de cien; seguramente el espíritu del Constituyente fué excluir de esta obligación a las pequeñas industrias con un número reducido de trabajadores.

Creemos que son muy pocas las empresas que se hayan en una situación que puedan cumplir con esta disposición Constitucional, por lo que cabe señalar o bien debe hacerse una reglamentación de la fracción XII del artículo 123 Constitucional basada en estudios rigurosos de la situación económica y social del país, como de cada grupo de industrias según su objeto y tomando en cuenta su ubicación, la escasez de viviendas en dicho lugar, los créditos disponibles, la antigüedad y la labor desempeñada por cada trabajador y un sin fin de factores que deben tenerse en cuenta para efectuar una reglamentación adecuada de dicha disposición o debe desaparecer esa obligación.

También sería muy de tomarse en cuenta para la reglamentación del precepto, la labor que al respecto puedan desempeñar las organizaciones obreras del país tal como la que efectúan en otras naciones.

### III.- Ley Federal del Trabajo.

La Ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional, Ley Federal del Trabajo de 1931, fué aprobada por el Congreso después de varios proyectos y reformas a la Constitución, como la del 6 de septiembre de 1929, en que se publicó la reforma a los artículos 73, fracción X y 123 en su párrafo introductorio para facultar al Congreso de la Unión para expedir la Ley del Trabajo y se derogaron las legislaciones estatales sobre la materia.

El artículo III, de la Ley Federal del Trabajo, establece las obligaciones de los patrones y en su fracción III señala:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones 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. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tienen esta obligación".

"El Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su --

ejecución y a las posibilidades económicas de los patronos, expedirán un reglamento para que los patronos cumplan esta obligación".

La Ley Federal del Trabajo no trata el problema detalladamente y se limita a corroborar la obligación constitucional a los Ejecutivos, Federal y Locales a reglamentar la obligación-atendiendo a diversas circunstancias.

Si la situación económica actual del país no se encuentra preparada para que se efectúe una reglamentación adecuada de la fracción XII del artículo 123 Constitucional, esta situación estaba aún más alejada de la realidad en la época en que se expidió la Ley Federal del Trabajo, época en la cual quedaban aún muy cercanos los resultados de la guerra fratricida, razón por la cual, posiblemente, al hacerse la reglamentación de las garantías sociales que otorga nuestra Constitución Política, se omitió hacerla en lo referente a la obligación patronal de proporcionar habitaciones a los trabajadores.

Resalta, sin embargo, el espíritu de la Ley del Trabajo -- que fué no omitir a los trabajadores de ningún beneficio Constitucional.

Es de desearse que el alto crecimiento económico que está registrando la Nación en los años recientes, haga posible en un futuro próximo que la fracción III del artículo 111 de la Ley del Trabajo sea debidamente reformado, para que sus disposiciones sean cumplidas dentro de un marco de relaciones armónicas-

entre trabajadores y patrones.

En 1941 se expidió un decreto para las industrias de jurisdicción federal, imponiéndoles la obligación de construir casas para obreros, previa aprobación de los respectivos proyectos. Reglamento que fué declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia, basada en que la facultad de reglamentar los preceptos Constitucionales corresponde al Poder Legislativo y no al Ejecutivo, o sea que la fracción III del Artículo III de la Ley Federal del Trabajo otorga al Poder Ejecutivo una facultad que no puede ser desempeñada por él.

Además de lo anterior, señalan las ejecutorias de la Corte que la obligación Constitucional estriba en proporcionar habitaciones a los trabajadores y no en construirlas como lo establece el Reglamento.

El cumplimiento de esta obligación por parte de las empresas, representaría la distracción de capitales requeridos para el fomento económico del país y ésto ha sido reconocido por el Estado Federal al facultar a los Ejecutivos Locales para determinar las condiciones y plazos para cumplir con dicha obligación, basándose en las necesidades de los trabajadores, la clase y duración del trabajo y las posibilidades pecuniarias de las empresas.

Igual comprensión han manifestado las agrupaciones obreras pues entienden que el hacer efectiva tal disposición implicaría la desaparición de miles de industrias.

IV.- Decreto que declara de utilidad pública el fomento y  
mejoría de las habitaciones para las clases pobres en  
el Distrito Federal.

El día 18 de junio de 1943 el entonces Presidenté de la República, General Manuel Avila Camacho, en uso de las facultades extraordinarias que le fueron concedidas por el Congreso de la Unión, mediante decreto de lo. de junio de 1942 para legislar - en las diversas ramas de la administración pública y tomando en cuenta la situación que guardaba el país como resultado de la - segunda guerra mundial, expidió el presente decreto el cual fué publicado en el "Diario Oficial" del 21 de julio de 1943 y aún- vigente.

Señala el decreto que "Considerando que es de urgente nece- sidad Nacional elevar las condiciones de vida de la población".

"Considerando que un país sólo puede prosperar con seguri- dad si todos los hombres y las mujeres son un factor progreso, porque el esfuerzo por vivir una vida personal elevada, también elevan las condiciones generales de la Nación".

"Considerando que si se logran sumar los esfuerzos de los - particulares a la acción decidida del gobierno para desarrollar un programa constructivo y de aliento en beneficio de quienes - más lo necesitan".

"Considerando que no obstante que se hace necesario impul- sar todas las actividades del pueblo, es prudente resolverlas-- en forma paulatina, tomando por ahora dos cuestiones principa -

les que se refieren a la mejor habitación y al impulso que debe darse a la producción agrícola, se expide el siguiente decreto".

Artículo I.- Se declara de utilidad pública el fomento y -  
mejoría de las habitaciones para las clases pobres. Igualmente-  
se declara de utilidad pública el fomento de la irrigación y me  
joramiento de los suelos en el Distrito Federal.

Artículo II.- El Departamento del Distrito Federal procede  
rá a determinar el mejor tipo de construcción de casas que reu-  
nan los requisitos indispensables de higiene y comodidad y cuyo  
precio sea el más bajo posible.

Artículo III.- Los tipos de construcción se dividen en zo-  
nas urbanas y centros de población rural.

Artículo V.- Cuando el 80% de los habitantes de los cen --  
tros urbanos a que se refiere el presente decreto hayan cons --  
truido sus casas o lo garanticen satisfactoriamente se les pro  
porcionará en forma gratuita los servicios de drenaje, agua, pa  
vimento, alumbrado.

Artículo VIII.- A los Colonos que cumplan el presente de -  
creto se les eximirá del pago de impuestos por un período supe-  
rior a seis años.

Artículo IX.- El Departamento del Distrito Federal tomará-  
las medidas necesarias para financiar las construcciones de ca-  
sas.

Artículo XI, fracción C.- El Departamento del Distrito Fe-

deral puede expropiar los terrenos de quienes no cumplan con el presente Decreto y entregarlos a los colonos.

Artículo XIII.- Gozarán de los beneficios de este Decreto, las casas cuyo valor no sobrepase la suma de 10,000 pesos.

Este decreto, primero de una amplia legislación tendiente a incrementar y fomentar por medio de beneficios fiscales la construcción de casas económicas para las clases necesitadas, contiene en sus considerandos una profunda preocupación por parte del Estado, así como señala el pensamiento humanitario que inspiraba al Presidente Avila Camacho, aunque es obscuro el decreto en cuanto a la forma de determinar el monto de los créditos que se concedieran a los beneficiarios y los requisitos para obtenerlos.

El haber declarado en el mismo ordenamiento de utilidad pública el fomento de la irrigación y mejoramiento de los suelos en el Distrito Federal, tal vez, obedece a que se quiso mejorar la calidad de las tierras, al mismo tiempo que hacer factible la construcción de habitaciones para los campesinos del Distrito Federal. Esta disposición fué la base de la creación de las colonias proletarias a que hemos hecho referencia en el capítulo anterior.

Salta a la vista también el error del Decreto al señalar que una vez construidas el 80% de las casas en nuevos centros urbanos, se les dotaría de agua, drenaje, etc., siendo que estos servicios son indispensables y no se debe prestar una vez hechas las construcciones, sino estar en la posibilidad de pres

tarlos y disponer de ellos desde un principio. Además el de ser gratuitos totalmente, sería una carga demasiado onerosa para el Departamento Central.

Sin embargo, insistimos, la presente Ley señala el inicio de las medidas que se han venido tomando en los últimos decenios para ir dotando paulatinamente de casas higiénicas y decorosas a la población económicamente débil.

V.- Banco de Fomento de la Habitación, S.A.

El Diario Oficial del 10. de marzo de 1946 publicó la Ley que crea el Banco de Fomento de la Habitación, S.A., el cual -- tiene como objeto fundamental:

Capítulo I. Objeto fundamental del Banco.

Art.1.- El Banco de Fomento de la Habitación, S.A., se -- constituye como Sociedad Anónima y se rige por esta Ley y serán supletorias de la misma Ley General de Sociedades Mercantiles, -- la Ley General de Instituciones de Créditos y Organizaciones -- Auxiliares y la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

Art. 2 y 3o.- El domicilio de la Sociedad será la Ciudad -- de México y su duración indefinida.

Art.4o.- El objeto fundamental de la Institución será el -- facilitar la adquisición en propiedad o arrendamiento de alojamientos higiénicos y baratos por parte de las clases populares -- que los necesiten y al efecto deberá:

1.- Promover y dirigir la inversión de capitales para la --

construcción de casas monofamiliares y edificios multifamiliares.

2.- Gestionar por conducto del Gobierno del Distrito Federal, decretos de expropiación de terrenos para construir habitaciones.

3.- Efectuar operaciones fiduciarias asimilables al objeto principal de la Institución.

4.- Colaborar con el Gobierno del Distrito Federal en la solución de los problemas que con respecto a los servicios públicos se originen por las construcciones efectuadas por la Institución.

5.- Practicar en general las operaciones necesarias para resolver el problema de la habitación.

## Capítulo II. Operaciones principales del Banco.

1.- Adquirir terrenos, fraccionarlos y construir en ellos.

2.- Celebrar contratos con objeto de los inmuebles que construya.

3.- Emitir títulos inquilinarios para garantizar los derechos de los usuarios.

4.- Emitir bonos hipotecarios y bonos generales.

5.- Otorgar créditos refaccionarios a empresas constructoras de viviendas.

6.- Recibir depósitos a plazo, expidiendo al efecto certi-

ficados de anticipo para la suscripción posterior de títulos inquilinarios.

El Capital Social del Banco se constituye de la siguiente forma:

51% del Capital Social será suscrito por el Gobierno del --  
Distrito Federal.

17% Por la Dirección General de Pensiones Civiles de Retiro.

17% Por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

14% Por las Compañías de Seguros y Fianzas.

1% Por empresas particulares.

El Banco de Fomento de la Habitación, S.A., fué absorbido -- por el Banco Nacional Hipotecario, de acuerdo con la Ley Orgánica de este último y que derogó a la anterior, publicada en el -- "Diario Oficial" del 4 de enero de 1947. Mas fué desde este or -- ganismo donde se empezó a tomar un interés constante por parte -- del Estado en la Construcción de Viviendas.

En su corta vida había edificado ya el conjunto de habitaciones "Unidad Esperanza", y la Colonia del Parque en esta ciudad, hallándose en construcción en tal fecha la Colonia del Periodista y la "Miguel Alemán" en Mérida, así como un gran número de proyectos de unidades.

El programa de viviendas del Banco de Fomento de la Habitación fué adoptado por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., dando un impulso fantástico a este último organismo, el cual puso en práctica un amplio programa que ha --

venido siguiéndose desde aquella fecha, para procurar el incremento de casas baratas en el país.

VI.- Ley que faculta el otorgamiento de autorizaciones para operar en el ramo de ahorro y préstamos para la vivienda popular o familiar.

La presente Ley fué expedida por decreto del Congreso de la Unión y se publicó en el "Diario Oficial" del 14 de marzo de - - 1946.

Los puntos más importantes son:

1.- El Poder Ejecutivo podrá otorgar autorizaciones para - operaciones de depósito, de ahorro especializado y emisión de - bonos, con vista a contribuir a la solución del problema de la - vivienda popular, en los términos de esta ley y dentro de las - disposiciones de la Ley General de Instituciones de Crédito y - Organizaciones Auxiliares y en especial del Capítulo II del Título II en lo que no fuere modificado por la presente.

Art.2.- Las sociedades o instituciones que disfruten de au - torización para realizar las operaciones de ahorro y préstamo - para la vivienda popular o familiar estarán autorizados para -- - contratar operaciones de ahorro con el fin determinado y exclu - sivo de adquirir o construir la vivienda familiar y para otor - gar préstamos hipotecarios preferentemente entre los mismos abo - nadores con el mismo fin de que adquieran o construyan su casa - habitación tendiendo substancialmente a la solución del proble - ma de la vivienda.

Art. 4.- Para los efectos de esta ley se adiciona la fracción I del artículo 19 de la Ley General de Instituciones de -- Crédito, señalando el capital mínimo de quinientos mil pesos pa -- ra las instituciones que practiquen el ahorro y préstamos para la vivienda.

Igualmente se adicionó a la mencionada Ley la fracción III Bis del mismo artículo 19, la cual faculta a las instituciones -- debidamente autorizadas para otorgar préstamos hipotecarios pa -- ra viviendas de interés social dando preferencia a aquellos abo -- nadores que mantengan cuentas en planes especiales.

Los préstamos sólo se autorizan hasta por el 80% del valor de los inmuebles.

La misma ley a que estamos haciendo mención, adicionó el -- artículo II de la Ley General de Instituciones de Crédito para -- incluir entre las facultades que puede otorgar el Ejecutivo pa -- ra el ejercicio de la banca "Las operaciones de ahorro y présta -- mo para la vivienda familiar". Esta ley ha sido reformada re -- cientemente para dar mayor amplitud a las atribuciones que las -- instituciones de crédito tienen para contribuir a resolver el -- problema de la vivienda en México.

VII.-Reglamento de las Instituciones de Ahorro y Préstamo -- para la Vivienda Familiar.

El "Diario Oficial" de 27 de septiembre de 1946, publicó -- el reglamento de la ley que acabamos de tratar el que amplía -- las finalidades de los créditos concedidos, pues mientras la --

ley señala que serán con el fin determinado y exclusivo de adquirir y construir la vivienda familiar y el reglamento señala "con el fin de que adquieran, construyan, reparen o liberen casas o edificios destinados a la habitación".

Obliga el reglamento a que las instituciones autorizadas sometan a la consideración y aprobación correspondiente de la Comisión Nacional Bancaria sus planes sobre las bases técnicas, tarifas, fórmulas, cargos administrativos y modelos de documentación.

Las operaciones de ahorro se efectuarán mediante entregas periódicas por parte del abonador al que se le abonará un interés del 4% anual. Asimismo señala el Reglamento que las cuotas de ahorro hasta la cantidad de \$5,000.00 por titular están exentas de toda clase de impuestos.

El máximo de los préstamos es la suma de \$35,000.00 y su amortización máxima es de 15 años con intereses anuales inferiores al 80%. La garantía del crédito consiste en el bien inmueble materia de la inversión.

La ampliación de las facultades a la banca para operar en el ramo de ahorro y préstamo para la vivienda popular o familiar, tuvo un apoyo inmediato por parte de bancos privados y se crearon así el Banco Internacional Inmobiliario, S.A. el cual empezó a operar en noviembre del mismo año de 1946, el Banco del Patrimonio Familiar, S.A., del que se encarga actualmente el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., el Banco-

del Ahorro para la Propiedad, S.A. y el Banco Inmobiliario de Monterrey, S.A.

Dichas Instituciones han hecho accesible las operaciones de ahorro y préstamo para la vivienda a la clase media del país y han ayudado al gobierno a servir a la comunidad además de haber aportado a nuestro haber jurídico las llamadas "operaciones de ahorro y préstamo contractual". Las reformas más recientes serán tratadas en capítulo por separado dado la importancia que revisten.

VIII.- Ley del Servicio Público de Habitaciones Populares.

Diario Oficial del 31 de diciembre de 1946.

Esta ley tiene como finalidad además de establecer el servicio público de habitaciones populares en el Distrito Federal para mejorar las condiciones de alojamiento mediante el fomento de la construcción de casas baratas y de precio medio, el establecer el Registro Público de inmuebles de este tipo.

Las casas registradas gozan de diversos beneficios como son el estar excluidas de la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, y de concurso. Son embargables excepto al primer vendedor o a la institución de crédito que financie su construcción.

Para ser beneficiario de esta ley, se necesita ser considerada una persona como económicamente débil y vivir exclusivamente del trabajo personal además de ser jefe de familia y no ser beneficiario en goce de una habitación a las que se refiere la fracción XII del artículo 123 Constitucional. Las cooperativas

o mutualistas cuyo objeto principal sea el dotar a sus miembros de casas, también están en aptitud de ser beneficiarios de esta ley.

Se autoriza al Departamento del Distrito Federal para conceder subsidios a su agente técnico Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., así como donar terrenos o afectar sus ingresos, previo acuerdo Presidencial, para facilitar y fomentar las operaciones del Banco.

#### Beneficios Fiscales.

Los inmuebles considerados como casas baratas o casas de precio medio, durante 20 años y a partir de su inscripción en el registro correspondiente, sólo causarán los siguientes gravámenes:

- 1.- El 25% de la cuota por consumo de agua si son del tipo de casas baratas y el 50% si son de tipo medio.
- 2.- Sólo cubrirán el 5% de la cuota por su inscripción en el Registro Público.
- 3.- Están exentas de los impuestos predial, traslado de dominio, plusvalía, cooperación, herencias y legados.

Es digno de elogio el que se haya creado una ley que establezca expresamente que se considera como un servicio público la construcción de habitaciones populares en el Distrito Federal, entidad que es la más necesitada, tanto numérica como proporcionalmente, de un programa amplio de edificación de centros habitacionales.

Es además la primera disposición que fija específicamente los beneficios fiscales que deben disfrutar las habitaciones populares, ya que leyes y decretos anteriores sólo enunciaban que el Departamento del Distrito Federal señalaría los beneficios a que tienen derecho dichos inmuebles, o bien se les eximía del pago de impuestos sin señalar expresamente cuáles.

Se le señalan determinados requisitos no ya sólo a la propiedad raíz en sí sino al propietario para hacerse acreedor a los beneficios de esta ley, la cual pretende proporcionar ayuda a quienes verdaderamente están necesitados de ella.

Son bastante amplios los beneficios fiscales que se conceden y tiene además el acierto de haber señalado, aunque solamente en cuanto al pago por la cuota del consumo de agua, una reducción mayor a las casas de tipo barato, que al otorgado a las de tipo medio, el número de años por los que se otorga las reducciones o las exenciones debe ser mayor para las casas consideradas como de tipo barato.

El haber designado expresamente al Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., como el agente técnico del Departamento del Distrito Federal, en materia de habitaciones populares, parece ser que fué con la finalidad de que el citado Banco sea el encargado de la edificación y supervisión de las obras emprendidas por el Gobierno del Distrito Federal, ya que dicha Institución de Crédito cuenta con todos los recursos técnicos y financieros necesarios para ello, además de que el Departamento del Distrito Federal está así en la posibilidad de dedicar

todo su esfuerzo para afrontar otras necesidades a las que por ley debe atender.

El registro público de habitaciones populares cuya creación fué ordenada por esta ley es una acertada medida para hacer efectivos los beneficios que la misma otorga a las casas en él registradas. Desgraciadamente no se ha cumplido con esta disposición hasta la fecha.

IX.-Decreto que desincorpora del Servicio Público el terreno en que se halla el campo de aviación y maniobras militares de Balbuena, en esta ciudad.

El Presidente de la República, Licenciado Miguel Alemán, mediante este decreto el que fué publicado en el "Diario Oficial" del 14 de abril de 1949 y considerando que en dicho terreno debía construirse un centro de población para contribuir a resolver el problema de la falta de habitaciones populares, autorizó al Ejecutivo Federal para que se desincorporara del servicio público dicho inmueble.

Igualmente se autorizó para que por medio de la entonces Secretaría de Bienes Nacionales se constituyera fideicomiso sobre el terreno en el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., con el fin de que esta Institución lo destinara a construir un centro urbano.

Tal medida ha sido altamente beneficiosa para la construcción de alojamientos, ya que este terreno con más de dos y medio millones de metros cuadrados ha permitido al citado Banco, cons-

truir varios cientos de casas, como veremos más adelante al referirnos al Banco Hipotecario en particular.

X.- Prórroga de contratos de arrendamiento de casas y locales en el Distrito Federal.

Mediante decreto de fecha 8 de febrero de 1946, publicado en el "Diario Oficial" del 8 de mayo del mismo año, se dispuso no se aumentaran los precios de arrendamiento de casas o locales, así como que se consideraran forzosamente prorrogados los plazos de arrendamiento en beneficio de los inquilinos.

Este decreto tuvo como finalidad, como su nombre lo indica, la congelación de rentas y la prórroga de los contratos de arrendamiento en el Distrito Federal por un período de dos años para solucionar aunque fuera momentáneamente la escasez de viviendas y se necesitaba autorización judicial para aumentar las rentas cuando hubiera habido mejoras de consideración en el inmueble.

Señalaba el decreto que sólo estarían comprendidas en el presente las rentas de las casas o locales destinados exclusivamente a habitación que ocupe el inquilino y los miembros de su familia que vivieran con él, los ocupados por trabajadores a domicilio y los ocupados por talleres familiares, siempre y cuando las rentas fueran inferiores a 300 pesos mensuales.

Este decreto fué derogado por otro similar de fecha 31 de diciembre de 1947, el cual tenía una vigencia estipulada de un año y ordenaba en su artículo tercero la creación de una comisión integrada por tres personas designadas por el Jefe del De -

partamento del Distrito Federal para que estudiara el posible aumento de las rentas de casas o locales cuando fuera justificado plenamente, y tomando en cuenta la capacidad económica de los inquilinos.

El artículo sexto declaraba de orden público las disposiciones del decreto y en razón de ello no podían rescindirse en perjuicio de los inquilinos.

A su vez el presente decreto fué derogado mediante diverso decreto de fecha 31 de diciembre de 1948, el cual pasamos a considerar en el siguiente inciso.

Decreto que prorroga los contratos de arrendamiento de las casas o locales que se citan.

Publicado en el "Diario Oficial" de 30 de diciembre de 1948.

El Congreso de la Unión decretó por ministerio de ley sin alteración de ninguna de sus cláusulas, salvo lo que dispone el mismo decreto, la prorroga de los contratos de arrendamiento de las casas o locales que menciona en su artículo primero:

- a) Los destinados exclusivamente a habitación que ocupen el inquilino y los miembros de su familia que vivan con él;
- b) Los ocupados por trabajadores a domicilio;
- c) Los ocupados por talleres y
- d) Los destinados a comercio o industrias.

Art.2.- Quedan exceptuados de dicha prórroga los contratos

que se refieren a:

I.- A casas destinadas para habitación, cuando las rentas - en vigor, en la fecha del presente decreto, sean mayores de tres cientos pesos.

II.- A las casas o locales que el arrendador necesite habitar u ocupar para establecer en ellos una industria o comercio - de su propiedad, previa justificación ante los Tribunales de este requisito.

III.- A las casas o locales destinados a cantinas, a pulquerías, a cabarets, a centros de vicio, a explotación de juegos -- permitidos por la ley, y a salones de espectáculos públicos, como teatros, cinematógrafos y circos.

Art. 7o.- Procede la rescisión del contrato de arrendamiento en los siguientes casos:

I.- Por falta de pago de tres mensualidades, a no ser que - el arrendatario exhiba el importe de las rentas adeudadas antes - de que se lleve a cabo la diligencia de lanzamiento.

II.- Por el subarriendo total o parcial del inmueble, sin - consentimiento expreso del propietario.

III.- Por traspaso o cesión expresa o tácita de los dere -- chos derivados del contrato de arrendamiento sin la expresa conformidad del arrendador.

IV.- Por destinar el arrendatario, sus familiares, o el sub arrendatario, el local arrendado a usos distintos de los conveni

dos en el contrato.

VIII.- Cuando la finca se encuentre en estado ruinoso que haga necesaria su demolición total o parcial, a juicio de peritos.

IX.- Cuando las condiciones sanitarias de la finca exijan su desocupación a juicio de las autoridades sanitarias.

Serán nulos de pleno derecho los convenios que en alguna forma modifiquen el contrato de arrendamiento con contravención de las disposiciones de esta Ley.

El artículo segundo transitorio derogó el decreto de 31 de diciembre de 1947 que congeló las rentas de las casas o locales destinados a habitación.

La prórroga de los contratos de arrendamiento en el Distrito Federal y posteriormente en varios estados de la unión, ha sido tema de múltiples estudios, opiniones y controversias de juristas altamente capaces de nuestro país, además de haber originado un sin número de litigios en nuestros tribunales.

Se le ha atacado por considerarlo anticonstitucional al haber establecido una modalidad al derecho de propiedad. La Suprema Corte de Justicia de la Nación siempre se ha inclinado a favorecer a los arrendatarios, aplicando el espíritu del decreto de congelación y ha establecido jurisprudencia en los juicios que han sido de su conocimiento.

Respecto a la Constitucionalidad de los decretos de las legislaturas locales en materia de arrendamiento ha establecido --

que "Las disposiciones legales sobre arrendamiento no implican una modalidad a la propiedad privada, porque no significan en realidad una modificación sobre tal derecho cuando son reglamentos necesarios al contrato de arrendamiento, para determinar bases para el uso y para fijar un límite al precio de los alquileres, cuestiones de las que deben ocuparse los Códigos Civiles de las Entidades Federativas". (Cámara de Dueñas Ofelia, Pág. 1779, Tomo CXIX).

El Código Civil del Estado de Michoacán fué reformado en el año de 1942, para ampliar el término de la prórroga de los contratos de arrendamiento y en la exposición de motivos de dicha reforma se hizo referencia a la necesidad de proteger a los inquilinos durante el tiempo que durara la suspensión de garantías.

Habiéndose tachado de anticonstitucional esta reforma, por ser la suspensión de garantías materia estrictamente reservada por la Constitución, a las autoridades federales; la Suprema Corte resolvió que dicha reforma no es anticonstitucional y que si el legislador de Michoacán se refirió a la suspensión de garantías, fué sólo un motivo para justificar la prórroga de referencia y por tanto no es exacto que con la reforma mencionada se hubiese decretado una suspensión de garantías ni que la misma equivalga a esa suspensión. (Cerde Luis G., Pág. 694. Tomo CXVII).

La prórroga de los contratos de arrendamiento no es una modalidad a la propiedad privada pues carece de los elementos necesarios de generalidad y permanencia, sino que es una disposi-

ción imperativa que prevalece sobre la voluntad manifestada expresamente en el contrato de arrendamiento, mas no entraña modalidad al derecho de propiedad del dueño de la finca arrendada, puesto que éste continúa gozando integramente de su derecho, a través de las relaciones contractuales en virtud de las cuales, a cambio del derecho de usar la casa, se le paga la renta por él mismo estipulada; según la tesis de la Suprema Corte establecida en la resolución de Gallina Ricardo, Pág. 1824. Tomo CIX.

Esta resolución de la Suprema Corte si bien está apegada a los lineamientos señalados por los diversos decretos de congelación de rentas, tiene algunas fallas notorias como son el indicar que le falta el elemento de permanencia del cual no carece en lo absoluto puesto que no tiene un término señalado expresamente para su caducidad, además sí es cierto que el precio convenido en el contrato fué establecido tanto por el arrendador como por el arrendatario y no sólo por aquel como señala la resolución y aún así en todo caso el precio convenido en una fecha determinada carece de valor, económicamente hablando, con el transcurso de los años.

Nos atrevemos a opinar que la anterior resolución de la Suprema Corte, está más apegada a un principio de justicia social que a la ley y a los principios fundamentales del Derecho.

Los decretos de congelación de rentas parecen haber alterado un principio de derecho reconocido universalmente, como lo es el que establece "La voluntad de las partes es la suprema ley de los contratos", principio que reproduce tácitamente el

artículo 1796 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales, el cual establece:

"Los contratos se perfeccionan por el mero consentimiento; - excepto aquellos que deben revestir una forma establecida por la Ley. Desde que se perfeccionan obligan a los contratantes no sólo al cumplimiento de lo expresamente pactado, sino también a las consecuencias que, según su naturaleza, son conforme a la buena fe, al uso o a la Ley".

El principio que es confirmado por nuestra Ley Civil ha sido derogado prácticamente por los referidos decretos, en cuanto a los contratos de arrendamiento incluidos en ellos, y se ha trasladado del campo jurídico que protege a los derechos individuales al del que protege intereses sociales como ha acontecido con nuestra legislación laboral, la cual está sobre la voluntad tanto del obrero como del patrón, ya que los beneficios de la Ley Federal del Trabajo son irrenunciables y antes de que se creara esta Ley el Código Civil regulaba las relaciones del trabajo.

Asimismo los decretos de congelación han modificado tanto el contenido del artículo 1796 del Código Civil, como las disposiciones que sobre arrendamiento contiene el mismo ordenamiento. El artículo primero transitorio del Decreto de 1948 confirma lo anterior al señalar que serán nulos de pleno derecho los convenios que en alguna forma modifiquen el contrato de arrendamiento con contravención a las disposiciones del mismo.

Creemos firmemente que el Decreto de 1948 sí haya sido una medida benéfica, para ayudar a proporcionar habitaciones a perso -

nas de escasos recursos, ya que innumerables son los inquilinos que se han visto beneficiados por esta disposición en el Distrito Federal. Mas hoy en día, consideramos que la congelación de rentas va perdiendo paulatinamente su valor social. El inquilino que se vió beneficiado en un principio por este Decreto ha visto con el correr de los años, que su morada en vez de ir cuesta arriba, como debe ser toda tendencia humana, ha ido convirtiéndose en una casa ruinosa, pues tanto el propietario del inmueble la ha semiabandonado como los mismos moradores.

Esta institución al no haber establecido un límite a su vigencia ha ocasionado que el inquilino se vuelva poco interesado, apático, en su afán de superación y no se preocupe en adquirir una vivienda propia ni en obtener un crédito con tal fin de acuerdo con las nuevas disposiciones bancarias, los cuales están al alcance de la gran mayoría de la población, como veremos más adelante.

Además no es una ley general sino clasista y por defender los intereses de unos se lesionan los de otros, no por el hecho de ser propietario de un pequeño inmueble entra la persona a formar parte del sector económicamente fuerte, situación que obliga a estos individuos a vender a precios irrisorios sus propiedades que van a dar a manos de un reducido grupo de terratenientes urbanos que son los que verdaderamente explotan al inquilino.

En todo caso el Decreto de 1948 debía contener los preceptos más justos enmarcados en el de 1947, el cual tenía una vigencia de tiempo determinada y además ordenaba la formación de una-

comisión facultada para determinar los precios de los departamentos tomando en cuenta la necesidad económica del propietario del inmueble y del inquilino.

Sin embargo no debe permitir el Estado, en esta época de seguridad social, que sea el libre juego de la oferta y la demanda la que regule el precio de los arrendamientos de casas habitación, al menos mientras la demanda sea mayor que la oferta.

El decreto actualmente en vigor debe ser objeto de una revisión concienzuda para ir extinguiéndose por etapas y ser substituído por una ley que controle parcialmente los precios del alquiler de las casas habitación, dejando un cierto máximo para ser regulado por las características que revista cada inmueble en particular como son el tipo de construcción de que se trate, su ubicación, etc., protegiendo así los intereses del arrendatario y los del arrendador.

En este mismo ordenamiento debe estipularse que el Estado dará preferencia para ocupar las casas construídas por los diversos organismos especializados, a las personas que ocupen lo calidades amparadas por el Decreto de 1948.

Es de considerarse también, que sea el mismo Estado o sus organismos auxiliares, quien adquiera la propiedad, mediante pago equitativo, de amplias construcciones ubicadas en diversas partes de la ciudad y sobre todo en áreas céntricas, convertidas actualmente en tugurios, para levantar en ellas construcciones higiénicas y cómodas donde el individuo esté en po-

sibilidad de desarrollar todas sus facultades espirituales y materiales.

XI.- Ley de Planificación del Distrito Federal.

Publicada en el "Diario Oficial" del 31 de diciembre de 1953 y aún vigente, contiene las siguientes disposiciones:

Art.1.- Se declara de interés y de utilidad públicas la ejecución de obras de planificación del Distrito Federal.

Art.2.- Para los efectos de esta ley se entiende por planificación la organización y coordinación, mediante un plano regulador de las funciones de la vida urbana-población, habitación, medios de comunicación, fuentes de trabajo, centros culturales, deportivos, recreativos, médicos, asistenciales y de comercio con el fin de que la ciudad y de los centros urbanos que comprende el Distrito Federal se desarrollen racional, estéticamente y en condiciones salubres, que satisfagan las necesidades de sus habitantes.

Art. 3.- La planificación a que se refiere el artículo anterior comprenderá: Fracción V.- La creación de centros de población urbanos y rurales, y ampliación de los ya existentes.

Art. 45.- Los predios que resulten afectados, total o parcialmente, por obras de planificación, serán expropiados por causa de interés y de utilidad públicos, en la parte que corresponda, aplicándose, con efectos locales, la Ley de Expropiación de 23 de noviembre de 1936, en lo que no se oponga a las

disposiciones de esta ley.

El Departamento del Distrito Federal indemnizará a los -- propietarios de predios expropiados, pagándoles de inmediato -- con cargo al costo de las obras, el valor catastral que tengan registrados en la Tesorería del Distrito Federal. Si los pre- -- dios no hubiesen sido valuados catastralmente, se harán desde- luego estos avalúos con arreglo a lo dispuesto en el Título II de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

La presente ley demuestra que la intervención del Estado- en materia de urbanización es definitiva y no se puede dejar -- al arbitrio de los intereses particulares, necesidades que -- afectan el interés social y especialmente las referentes a la- habitación popular.

Igualmente ha declarado que la planificación de la ciudad es de utilidad pública o sea que es un precepto de Derecho Pú- blico que faculta al Estado para imponer modalidades y restric- ciones a los particulares, cuando las necesidades colectivas -- así lo requieran y la satisfacción de esas necesidades esté en comendada al poder público.

Las facultades que da la presente ley al Gobierno del Dis- trito Federal, llegan aún a la de expropiación de las propieda- des a fin de cumplir con las atribuciones del Estado en materia urbanística.

La Ley de Planificación del Distrito Federal, concuerda -- con el artículo I de la Ley de Expropiación de 1936, el cual --

declara de utilidad pública:

I.- El establecimiento, explotación o conservación de un servicio público.

II.- La apertura, ampliación, alineación de calles, la construcción de calzadas, puentes, caminos y túneles para facilitar el tránsito urbano y suburbano.

III.- El embellecimiento, ampliación y saneamiento de las poblaciones y puertos, la construcción de escuelas, hospitales, parques, jardines, campos deportivos y de aterrizaje o de cualquier obra destinada a prestar servicios de beneficio colectivo.

XI.- La creación o mejoramiento de centros de población y de sus fuentes propias de vida.

A su vez la Ley de Expropiación coincide con la reglamentación que de la propiedad hace el Código Civil, entre ellas resalta el artículo 832 "Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el gobierno de terrenos expropiados, a fin de venderlos para la construcción del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitación que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica".

XII.- Ley de Exención de Impuestos para Habitaciones Populares en el Distrito y Territorios Federales.

Esta ley fué promulgada en diciembre de 1954 y reformada y adicionada por decreto de 18 de diciembre de 1956, publicada en el "Diario Oficial" del 31 del mismo mes y año.

La ley como su mismo nombre lo indica tiene por objeto el impulsar la construcción de viviendas en el Distrito Federal y en los Territorios Federales.

Sus principales disposiciones son:

Artículo I.- Se concede exención de pago del impuesto predial, por quince años, a los propietarios de predios ubicados en el Distrito y Territorios Federales, que en un plazo que terminará el 31 de diciembre de 1961, construyen casas solas o edificios de departamentos o viviendas destinadas para habitación, cuya renta no exceda de trescientos cincuenta pesos mensuales.

Artículo II.- Para gozar de la exención se requiere:

1.- Dar aviso al Departamento del Distrito Federal o al Gobierno del Territorio que corresponda de la terminación total de las construcciones.

2.- Solicitar la exención al Departamento del Distrito o del Territorio que corresponda, acompañada de los originales y copia de cada contrato de arrendamiento manifestado bajo protesta de decir verdad, que las rentas de toda casa si es sólo o de cada departamento o vivienda si se trata de edificio, no excedan de trescientos cincuenta pesos mensuales.

Artículo III.- Los beneficiarios de la exención estarán obligados a manifestar al Departamento del Distrito Federal o al Gobierno del Territorio todo nuevo contrato de arrendamiento.

Artículo IV.- Se concede exención del pago del impuesto --

predial por veinte años, a los propietarios de predios ubicados en el Distrito y Territorios Federales, que en un plazo que terminará el 31 de diciembre de 1966, construyan edificios multifamiliares cuyas rentas por cada departamento no exceda de trescientos cincuenta pesos mensuales. Para los efectos de esta ley se considera multifamiliar el edificio que tenga 24 o más departamentos o viviendas.

Artículo V.- Se concede exención del pago del impuesto predial por quince años a propietarios de predios urbanos en el Distrito o Territorios Federales que, en un plazo que terminará el 31 de diciembre de 1961, construyan casas destinadas para habitación con valor total de ochenta mil pesos, incluyendo el valor del terreno, mediante préstamos que no excedan de sesenta mil pesos, otorgados por las instituciones de crédito autorizadas.

Igual beneficio se concede a quienes adquieran de las instituciones de crédito autorizadas las casas que reúnan las condiciones señaladas.

Artículo VIII.- Se concede exención del pago del impuesto predial por treinta años, a las empresas que en un plazo que terminará el 31 de diciembre de 1966, construyan en el Distrito y Territorios Federales, casas o edificios destinados total o gratuitamente para habitación de sus trabajadores.

Esta exención entrará en vigor durante el término fijado si se cumplen los requisitos de construcción y gratuidad señalados.

Artículo X.- Se concede exención del pago del impuesto predial por quince años a quien construya edificios para ser vendidos sus departamentos, sujetos al régimen de propiedad en con dominio.

Artículo XII.- Las exenciones que se concedan de acuerdo con esta ley también beneficiarán a los sucesores por causa de muerte y a quienes adquieran las propiedades de referencia mediante la celebración de contratos.

A pesar de los magníficos fines que busca esta ley, adolece de algunos defectos o bien podía decirse que más que adolecer de defectos, los beneficios que otorga debían ser más amplios. La ley carece de exposición de motivos, lo cual dificulta su aplicación y hace más difícil la interpretación de la voluntad del legislador. Es por ello que no alcanzamos a comprender porqué si la exención es únicamente en cuanto al impuesto predial la ley se titula "Ley de exención de Impuestos para Habitaciones Populares".

Los beneficios derivados de la presente ley sólo se conceden a las construcciones que se efectúen en el Distrito y Territorios Federales, el problema de la escasez de viviendas no es exclusivo de esta entidad sino de toda la nación, además en todo caso se está ayudando a la concentración de población en la Capital de la República por lo que sería de desearse que las legislaturas locales concedieran los mismos alicientes para que se vea incrementada la construcción de viviendas en las entidades federativas.

El beneficio de exención que otorga el artículo primero de la ley o sea quince años de exención del impuesto predial, para casas o edificios cuyas rentas por departamento sean inferiores a trescientos cincuenta pesos mensuales, debía haber establecido que a menor renta, la exención iría aumentando en número de años, lo que haría más atractiva la construcción de un mayor número de casas para personas de escasos recursos.

La exención debía ser total para las empresas que construyan casas habitaciones para sus obreros y sean ocupadas por éstos, gratuitamente.

Debía ser total la exención, repetimos, y no por treinta años como lo señala la ley, pues en todo caso la construcción y el mantenimiento de las casas gravita sobre las empresas y además la necesidad de habitación es permanente y no pasajera. La misma observación cabe en cuanto al corto plazo que señala la ley para llevar a cabo las construcciones.

## C A P I T U L O   I I I

### INSTITUCIONES QUE LABORAN EN LA SOLUCION DEL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO.

I.- Antecedentes.

II.- Departamento del Distrito Federal.

III.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

IV.- Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.

V.- Instituto Mexicano del Seguro Social.

VI.- Instituto Nacional de la Vivienda.

### CAPITULO III

## INSTITUCIONES QUE LABORAN EN LA SOLUCION DEL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO.

### I.- Antecedentes.

Existen en nuestro país varios organismos e instituciones que de una manera o de otra están facultados por las disposiciones legislativas que acabamos de ver en el Capítulo anterior, o por leyes orgánicas respectivas para procurar resolver en la medida de sus posibilidades el problema habitacional que padecemos.

La mayoría de estos organismos son de creación reciente -- y reflejan el interés que se ha puesto al problema y en la resolución del cual están llamados a intervenir todos los sectores de nuestra población.

La primera edificación de casas de tipo popular fué levantada hace menos de treinta años lo cual demuestra que mientras en diversos países ya se venía atacando este problema desde hace muchos años, en México se ha emprendido esta tarea hasta fechas recientes y por lo tanto el esfuerzo debe ser mayor para contrarrestar el déficit acumulado en épocas pasadas.

Algunas empresas y compañías privadas edificaron casas de estupenda calidad como son las construidas por el Buen Tono -- en la Ciudad de México, desgraciadamente este ejemplo tuvo una repercusión poco secundada por el Gobierno y por otras compañías y no se les ha dado debido cumplimiento, como ya vimos, a las disposiciones que al respecto ordena el artículo 123 Cons-

titucional y sólo podrá cumplirse paulatinamente al ritmo en que vaya mejorándose toda la economía nacional y aún así habrá siempre nuevas empresas que cuenten con varios años de establecidas que no estén en la posibilidad de hacer efectiva tal obligación.

La única forma de resolver el problema habitacional es mediante una colaboración estrecha entre todos los sectores -- gobierno, iniciativa privada, agrupaciones sindicales, industria de la construcción y particulares individualmente y además los beneficios fiscales que se conceden a determinados organismos o individuos que contraten con ellos, deben ser ampliad<sup>os</sup> aún a costa de la disminución de ingresos que tal medida significa para el Estado.

Recientemente se trató de reformar la Ley Orgánica del I.S.S.S.T.E. para conceder una exención de impuestos mayor a las personas miembros del Instituto que obtuvieran préstamos para edificar sus casas. Estos beneficios deben ser otorgados también a cualquier persona física o moral que contrate con alguna institución de crédito un préstamo con iguales fines y de acuerdo con las disposiciones que sobre el particular ha dictado el Banco de México, S.A., a través de su Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda y del Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.

Las instituciones que más se han destacado en la construcción tanto de conjuntos habitacionales como de casas individuales son las que pasamos a estudiar a continuación.

## II.- Departamento del Distrito Federal.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917 hasta el año de 1928 la Ciudad de México estuvo regida por un Gobernador, quien dependía directamente del Presidente de la República, y su organización municipal se integraba mediante elección popular.

En el año de 1928 se reformó la Constitución y se le dió a la Capital del País su actual forma de Gobierno, dictándose la primera Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal el 31 de diciembre de 1928.

El artículo 73 de la Constitución enumera las facultades del Congreso de la Unión y entre ellas, señala la fracción VI "Para legislar en todo lo relativo al Distrito y Territorios Federales", sometiéndose a las bases siguientes:

la. El Gobierno del Distrito Federal estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del órgano u órganos que determine la ley respectiva".

La Ley Orgánica de 1928, fué derogada por la actualmente en vigor y que fué publicada en el "Diario Oficial" del 31 de diciembre de 1941. El artículo 5 de esta última señala:

"El Presidente de la República tendrá a su cargo el Gobierno del Distrito Federal y lo ejercerá por conducto de un funcionario que se denominará Jefe del Departamento del Distrito Federal con sujeción a las disposiciones de la presente Ley".

El Jefe del Departamento puede ser nombrado y removido li-

brevemente por el Presidente de la República y es auxiliado en sus funciones por un Consejo Consultivo el cual sólo tiene atribuciones de carácter informativo y de consulta y nunca de carácter ejecutivo. Es auxiliado igualmente el Jefe del Departamento por un Cuerpo de Delegados y Subdelegados.

El artículo 23 de la Ley Orgánica, señala las atribuciones del Departamento del Distrito Federal, se dividen en los siguientes grupos:

I.- En Materia de Servicios Públicos:

1.- La determinación de las actividades que en el Distrito Federal deben ser consideradas como tales;

2.- El establecimiento de las normas a que se sujetará la prestación de los servicios públicos;

3.- La organización y desenvolvimiento directos en el Distrito Federal, de los servicios de policía, tránsito, aguas potables, alcantarillado, pavimentación, limpia, alumbrado de las vías públicas, rastros, mercados, parques y paseos, jardines, panteones, vías públicas, nomenclatura de las calles, reglamentación y vigilancia de las construcciones llevadas a cabo por los particulares, planificación y zonificación, incluyendo el alineamiento, ampliación y ornato de las calles y todos aquellos que por su naturaleza o por declaración de la autoridad sean considerados como tales.

II.- Acción política y gubernativa.

III.- Esta fracción, referente a las facultades del Departamento en materia hacendaria fué derogada en 1946.

IV.- Acción cívica.

V.- El Departamento tiene además a su cargo:

1.- Llevar a cabo las expropiaciones por causa de utilidad pública en los términos de la Ley.

4.- En general, proveer en la esfera administrativa el mejor desempeño de las funciones consignadas en este capítulo y de las que llegaren a encomendárselo, así como el mejoramiento de la comunidad y del medio urbano, para lo cual el Departamento del Distrito Federal tiene la facultad permanente de expedir los reglamentos, circulares o acuerdos que tiendan a la más eficaz realización de estos fines.

La actual Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal no enumera específicamente entre los diferentes servicios públicos a cargo de esa dependencia el de construir o favorecer la construcción de casas habitación. Esta disposición si aparecía en la Ley Orgánica de 1928, que creó el Departamento del Distrito Federal, en su Artículo 24 fracción IX señalaba como una atribución del Departamento el "... favorecer la construcción de casas higiénicas destinadas, mediante el pago de una renta módica a habitación de la clase humilde, y dictar las medidas necesarias para resolver el problema de habitaciones baratas".

Ahora bien, la fracción I del mencionado Artículo 23 faculta al Departamento del Distrito Federal el determinar las acti-

tividades que deban ser consideradas como servicios públicos.

En el "Diario Oficial" del 19 de febrero de 1944 se publicó la Ley que reglamenta la fracción I del Artículo 23, capítulo tercero de la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal y adicionó el capítulo sexto sobre servicios públicos de la misma, en los siguientes términos:

Artículo 1.- Para los efectos de esta Ley, se entiende -- por servicio público el ejercicio de toda función o actividad -- que tenga por objeto la satisfacción de una necesidad pública -- o de interés social, circunstancias que en cada caso determinará -- discrecionalmente el Departamento del Distrito Federal, el -- que, al hacer dicha determinación decidirá si la prestación -- del servicio queda confiada a la administración o deberá con -- cesionarse, si se presta por medio de un órgano descentraliza -- do o conjuntamente por el Departamento del Distrito Federal -- con colaboración de los particulares.

Artículo 5.- La declaración de que determinada actividad -- constituye un servicio público, entrañará la de que la presta -- ción de dicho servicio es de utilidad pública. En consecuencia -- el Ejecutivo Federal, a solicitud del concesionario o motu pro -- prio, cuando el servicio vaya a ser prestado directamente por -- el Departamento del Distrito Federal, decretará la expropia -- ción, limitación de dominio, servidumbre u ocupación temporal, -- de los bienes que se requieran para la prestación del servicio.

Artículo 6.- Podrá, asimismo, decretar la exención parcial -- o total; pero en todo caso por tiempo limitado, que no exceda --

rá de diez años, de impuestos prediales o sobre actividades -- mercantiles e industriales. Podrá, asimismo, celebrar concor -- datos tributarios.

Artículo 21.- En caso de que el Departamento del Distri -- to Federal determine que el servicio se preste por medio de un órgano descentralizado, o por él, con la colaboración de los -- particulares, queda facultado para fijar las bases y condicio -- nes en que, en tales casos, se prestará el servicio.

Artículo 22.- La presente Ley es de orden público, sus -- disposiciones son irrenunciables o imperativas, salvo casos en que la misma Ley autorice expresamente algún pacto en contra -- rio.

Gabino Fraga define al servicio público "como una activi -- dad destinada, a satisfacer una necesidad colectiva de carácter material, económico o cultural, mediante prestaciones concre -- tas e individualizadas sujetas a un régimen jurídico que les -- imponga adecuación, regularidad y uniformidad".

Por su parte el Maestro Serra Rojas indica que la noción -- de servicio público se concreta en los siguientes términos: "El servicio público es una empresa creada y controlada por los -- gobernantes para asegurar, de una manera permanente regular, -- a falta de iniciativa privada suficientemente eficaz, la sa -- tisfacción de necesidades colectivas que se consideran esencia -- les".

El mejoramiento de las condiciones de alojamiento del pue

blo reúne los elementos necesarios para ser considerado como un servicio público y principalmente el elemento esencial que es - el interés general es decir, agrega Serra Rojas "Una necesidad-general y apremiante que debe atenderse por el poder público" y mas adelante señala:

"Todas las necesidades públicas de un país se orientan ha--  
cia dos grandes nociones: Las de orden público y las de --  
utilidad pública.

El orden público es el orden indispensable para la convi -  
vencia, para mantener la paz social y el libre y seguro --  
desenvolvimiento de los grupos humanos.

La utilidad pública atiende a los arreglos sociales que --  
son a la vez por la comodidad de los individuos y para man  
tenimiento del orden, en el sentido que la paz social está  
interesada en que estas comodidades sean igualmente pues -  
tas a disposición de todos los individuos". (Andrés Serra-  
Rojas, Derecho Administrativo, Pag. 189).

A pesar de que la actual Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, como señalamos anteriormente, no especifica--  
entre los múltiples servicios públicos que debe atender el De -  
partamento el de construir casas habitación, dicho organismo --  
sí está facultado para ello por diversas disposiciones dictadas  
con posterioridad a la Ley Orgánica, la cual, repetimos, facul-  
ta al propio Departamento para determinar que actividades deben  
ser consideradas como un servicio público.

Así tenemos el Decreto de 18 de junio de 1943, al que hi -

cimos referencia en el capítulo anterior, y que declaró de -- "utilidad pública el fomento y mejoría de las habitaciones para las clases pobres en el Distrito Federal" y la "Ley del Servicio Público de Habitaciones Populares", del 31 de diciembre de 1946, igualmente vista en el capítulo anterior, y que tuvo como finalidad inmediata el establecer el servicio público de habitaciones populares en el Distrito Federal, además de la -- creación del Registro Público de Casas Baratas y de Precio Medio, disposición esta última que no ha materializado debidamente.

Esta Ley del Servicio Público de Habitaciones Populares-- es la base jurídica de que se ha servido el Departamento del -- Distrito Federal para construir varios centros de población,-- además de la Ley de Planificación del Distrito Federal, (ver -- capítulo II), del 31 de diciembre de 1953 y que señala en su -- Artículo 3 fracción V "La creación de centros de población urbanos y rurales y ampliación de las ya existentes".

Además de las disposiciones anteriores la fracción 16 del Artículo 23, de la tantas veces citada Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal, al citar las diversas funciones del Departamento establece:

"La formación y reglamentación del patrimonio familiar, con sujeción a las disposiciones de los Artículos 735 y 738 del -- Código Civil Vigente en el Distrito Federal".

El Artículo 735 del Código Civil señala:

"Con el objeto de favorecer la formación del patrimonio de la familia se venderán a las personas que tengan capacidad legal para constituirlo y que quieran hacerlo las propiedades raíces que a continuación se expresan:

I- Los terrenos pertenecientes al Gobierno Federal, al Gobierno del Distrito o a los Ayuntamientos del Distrito y Territorios Federales que no estén destinados a un servicio público ni sean de uso común;

II- Los terrenos que el Gobierno adquiriera por expropiación, de acuerdo con el inciso c) del párrafo undécimo del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;

III- Los terrenos que el Gobierno adquiriera para dedicarlos a la formación del patrimonio de las familias que cuenten con pocos recursos".

El Artículo 738 establece:

"La constitución del patrimonio de que trata el artículo 735 se sujetará a la tramitación administrativa que fijen los reglamentos respectivos. Aprobada la constitución del patrimonio, se cumplirá lo que dispone la parte final del artículo 732".

#### Disposiciones fiscales sobre habitación en el Distrito Federal.

El Gobierno ha procurado el fomento a la construcción de casas-habitación, mediante diversas disposiciones que establecen en general una reducción en las cargas fiscales tanto sobre los

constructores como a los propietarios y adquirentes de viviendas y departamentos económicos.

Las contribuciones que gravitan sobre la vivienda influyen de una manera notable sobre el aumento o disminución de las habitaciones disponibles, de allí el interés constante del Estado tanto en construirlas con sus recursos propios como el alentar las inversiones particulares hacia esa rama.

En 1921 el General Alvaro Obregón promulgó diversos decretos que concedían una exención absoluta de toda clase de impuestos por un período de cinco años a quienes construyeran habitaciones en el Distrito Federal.

El tercero de estos decretos establecía un período variable de exención de impuestos según el precio del alquiler de las habitaciones, siendo la mínima exención de tres años para casas o departamentos cuya renta mensual fuese de más de 125 pesos y la mayor era la asignada a las construcciones de casas o departamentos cuya renta mensual fuese inferior a 75 pesos, construcciones que gozaban de siete años de exención total de impuestos.

Los proyectos de este tipo de construcción debían ser aprobados por el Gobierno del Distrito Federal y debían reunir ciertas características de comodidad y salubridad.

Esta disposición fué bien recibida por los habitantes de la Ciudad de México y fueron más de 7,500 casas y departamentos los que se levantaron al amparo de estos decretos, siendo además la-

primera vez que se llevó a la práctica una medida tendiente a fomentar la construcción de habitaciones.

En el año de 1934 el Departamento del Distrito Federal construyó tres colonias obreras, en Balbuena, en la ex-hacienda de San Jacinto y en el rancho conocido como "La Vaquita", con un total de 539 casas.

Las condiciones para la enajenación de estas casas fueron estipuladas mediante decreto de fecha 15 de marzo de 1934, publicado en el "Diario Oficial" del día 20 del mismo mes y año, en el cual se hicieron varios considerandos de carácter social y humano para concluir que el problema de la escasez de habitaciones económicas no podía quedar sometido exclusivamente a las relaciones de interés privado y se hace, por lo tanto, necesaria la intervención del Estado.

La forma de adquisición era mediante el pago mensual de cierta cantidad que debía cubrir el terreno y la construcción, el 50% de la contribución predial que debiera causarse durante diez años, una parte proporcional del importe de la urbanización y de los servicios públicos y un seguro de vida para el caso de fallecimiento del adquirente.

Se fijaron, además, otros requisitos como el ser ciudadano mexicano y jefe de familia, tener antecedentes de capacidad en el trabajo y un salario mensual superior a 75 pesos.

Al efectuarse el último pago, el Departamento del Distrito Federal extendía al adquirente su respectivo título de propiedad, pagos que podían ser anticipados por el adquirente, sin perjuicio

de seguir gozando de la exención del 50% del impuesto predial.

Este Decreto facultó al Departamento para gestionar y obtener préstamos de las instituciones de crédito y de la Dirección General de Pensiones, para intensificar la construcción de casas económicas.

En el mismo año de 1934, se autorizó la reducción del precio de venta en una cantidad igual a un 25% del precio del costo de las casas para obreros. Señalaba este Decreto que la cantidad debía pagarse en un plazo de 120 mensualidades y se fijó además que el servicio de agua potable se cubriría a razón de cuatro pesos bimestrales.

Mas adelante, se expidió un Decreto publicado en el "Diario Oficial" del 20 de julio de 1943, por medio del cual se exceptuó del pago de derechos la inscripción de casas económicas para trabajadores en el Registro Público de la Propiedad. Es de lamentarse que este Decreto se refiriera expresamente a las casas construidas conforme a los Decretos de 5 de marzo y 18 de junio de 1934, debiendo haberse referido no sólo a éstas sino a todas las casas o viviendas económicas que se construyeran, con base o no, en esos Decretos y siempre y cuando se cumplieran ciertos requisitos para dejar abierta la puerta al fomento de construcción de casas.

#### Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Esta ley contiene numerosas disposiciones que directa o indirectamente se relacionan con la materia habitacional, a continuación enumeramos los principales gravámenes que repercuten --

sobre las casas habitación en el Distrito Federal. Fué publicada el 31 de diciembre de 1941.

Así el artículo 30 señala que es objeto del impuesto predial:

- I.- La propiedad de predios urbanos.
- II.- La propiedad de predios rústicos.
- III.- La posesión de unos u otros en ciertos casos...

Las bases de este impuesto las señala el artículo 36, y son:

- I.- El valor catastral del predio.
- II.- La renta que produzca o sea susceptible de producir el predio.

Según el artículo 40 la capacidad contributiva de los sujetos se determina por el valor catastral de los predios. En ningún caso la cuota anual del impuesto predial será inferior a doce pesos.

Están exentos del pago del impuesto predial en forma total y por tiempo indefinido: Los predios de propiedad de particulares y destinados exclusiva y gratuitamente a fines de beneficencia o de educación pública. Predios propiedad de la Universidad Nacional Autónoma de México, de la Beneficencia Pública y de la Beneficencia Privada.

Las reformas estudiadas en el último período de sesiones del Congreso de la Unión y que tuvieron por objeto conceder -- exención de impuestos a los derechohabientes del I.S.S.S.T.E. que

adquirieran o construyeran casas con fondos proporcionados por el mismo Instituto y que no fueron aprobadas, las enumeraremos al hacer referencia expresa a ese organismo.

Se concede exención parcial, por tiempo indefinido en el artículo 42, fracción III de la Ley Orgánica del Departamento:

IV- "Se pagará durante diez años, el cincuenta por ciento del monto del impuesto que corresponda a casas habitación ubicadas en colonias que el Departamento del Distrito Federal considere proletarias u obreras".

En estos casos el propietario debe solicitarlo por escrito a la Tesorería del Distrito Federal y cumplir con ciertos requisitos, entre ellos el de habitar la casa objeto del beneficio y si arrienda parte de ella, la renta que perciba no exceda de 150 pesos mensuales. Los predios con valor inferior a 300 pesos están exentos del impuesto predial.

#### Impuesto por obras de planificación.

El título noveno de la Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal estipula:

Artículo 374.- Los propietarios o poseedores de predios ubicados en el Distrito Federal están obligados a contribuir para la ejecución de obras de planificación, mediante el pago del impuesto que establece el presente título.

Unicamente se establece la exención de este impuesto a las misiones diplomáticas, en los casos en que exista reciprocidad,

y a ciertas construcciones declaradas monumentos nacionales, - mas no se excluye a ningún tipo de casa-habitación de esta clase de impuesto por obras de planificación o plusvalía.

Impuesto sobre traslación de dominio de bienes inmuebles.

El título décimo primero de la Ley que nos ocupa establece el impuesto sobre la transmisión o adquisición del dominio de bienes inmuebles ubicados en el Distrito Federal y aunque no precisa de una manera expresa que se exime de esta clase de impuestos a las casas o viviendas de interés social que construya el Departamento, deja entrever esta posibilidad el Artículo 456 que señala:

Se exime del pago del impuesto las transmisiones de propiedad, tratándose de... fracción X "Enajenaciones o adquisiciones de bienes inmuebles que hagan el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal... y, en general todas las instituciones descentralizadas de interés público que manejen bienes propiedad del Estado. En estos casos la exención beneficiará a las personas que con ellas contraten".

Derechos.

Artículo 417.- Los propietarios o poseedores de predios, en su caso, estarán obligados a pagar los derechos de cooperación que establece este título, por la ejecución de las obras públicas de urbanización siguientes: tuberías de distribución de agua potable, atarjeas, conexión de las redes de agua potable, banquetas, pavimentos, alumbrado público.

Las reducciones que se habían concedido en el pasado a colonias proletarias por servicio de agua y por tiempo indefinido dejaron de surtir efectos a partir del 1.º de enero de 1960 y ahora sólo gozan de esa exención la Federación, el Departamento del Distrito Federal, los Territorios Federales, los Estados y Municipios y las Misiones Diplomáticas en caso de reciprocidad.

La Ley de Hacienda otorga ciertos beneficios a los edificios de apartamentos o viviendas con rentas congeladas, como son el aplicar la cuota mínima de treinta centavos por metro cúbico y otorga el derecho, a los propietarios de estos inmuebles a que los inquilinos cubran el excedente sobre la cuota mínima.

Los propietarios o poseedores de predios en el Distrito Federal tienen que cubrir otros derechos como son el de inscripción y servicios prestados por el Registro Público de la Propiedad.

Las cargas fiscales sobre los inmuebles de la Ciudad de México son muy numerosas, mas la Ley del Servicio Público de Habitaciones Populares que estudiamos en el capítulo anterior y que exime de toda clase de impuestos y derechos durante 20 años, a las construcciones económicas, debe tenerse en cuenta en todos los modernos centros urbanos que se están levantando en el Distrito Federal, para que gocen de estos beneficios. De aquí la importancia de dar cumplimiento a la creación del Registro de Casas Baratas y de Precio Medio a que hace mención la Ley del Servicio Público de Habitaciones Populares pues con ello

todas las viviendas que estuvieran protegidas por este registro gozarían de la exclusión de ser sujetas de muchos impuestos que elevan en sumas considerables el valor de los inmuebles.

Si las casas económicas que ha construido recientemente el Departamento del Distrito Federal no gozan de ciertos beneficios y consideraciones fiscales, el fin perseguido se verá virtualmente modificado de sus nobles principios.

#### Logros Alcanzados por el Departamento del Distrito Federal

Las primeras construcciones efectuadas por el Departamento fueron las señaladas anteriormente o sean las casas construidas en terrenos de Balbuena, San Jacinto y la Vaquita. Hasta el año de 1958 se habían construido un total de 1,800 casas con un costo aproximado de 10 millones de pesos.

De esa fecha al año de 1964 se construyeron dos unidades, la primera ubicada en Santa Cruz Meyehualco que incluye 3,280 casas de dos recámaras, mediante una inversión de 33 millones de pesos, con un costo promedio de 10,116 pesos por vivienda que benefician a una población de 13,120 personas.

La unidad San Juan de Aragón es la segunda de ellas y se compone de un total de 9,927 casas con una inversión de - - - - \$212,201,986.00 con un costo promedio de 21,376 pesos por unidad. Existen 6,801 casas de dos recámaras, 1,162 de tres y 1,964 de cuatro recámaras; todas ellas están construidas con la mira de poder ser ampliadas con relativa facilidad si las circunstancias lo requieren.

Esta unidad se encuentra ubicada en una superficie de 1100 hectáreas y cuenta con 10 escuelas primarias, 6 jardines de niños, 4 mercados, 3 campos deportivos, un hospital, un bosque y un zoológico.

Ambas unidades fueron construidas con recursos presupuestales propios del Departamento del Distrito Federal, los cuales alcanzaron la cifra de 245.3 millones de pesos, beneficiando a 63,000 personas en total durante el sexenio 1958-1964.

Con referencia a que el Departamento del Distrito Federal construyó las citadas unidades con recursos presupuestales propios, cabe hacer mención al interesante comentario que respecto al patrimonio del Departamento hace el Maestro Jorge Olivera Toro en su "Manual de Derecho Administrativo":

"El Departamento tiene su propio patrimonio constituido -- por bienes de dominio público o de uso común, bienes destinados a un servicio público y bienes propios. Esta clasificación es incorrecta ya que los bienes destinados a un servicio público son de dominio público y los de dominio público no son únicamente los de uso común, por eso -- la Ley de Bienes Nacionales, sólo hace la clasificación -- de bienes de dominio público y bienes de dominio privado -- de la Federación". (Jorge Olivera Toro, Obra citada, Pág. -- 103).

Las erogaciones del Departamento del Distrito Federal fueron en esta materia inferiores a las empleadas por otros organismos pero el Departamento logró beneficiar a un mayor número de personas si se toma en cuenta la cantidad invertida.

III.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La Dirección de Pensiones Civiles fué creada por la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de agosto de 1925 y transformada al actual Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, mediante decreto publicado en el "Diario Oficial" del 13 de enero de 1960.

De acuerdo con su actual ley es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios y cuyo domicilio es la ciudad de México.

El Maestro Serra Rojas clasifica al I.S.S.S.T.E. como un ejemplo de organismo descentralizado por servicio y señala que las formas de descentralización por servicio obedecen a razones de orden técnico y financiero. (Serra Rojas A., Derecho Administrativo, Pág. 445 y siguientes).

Las ventajas que enumera el Maestro Serra Rojas a la descentralización por servicio son entre otras: el responder a un ideal técnico y científico, un presupuesto debidamente revisado y vigilado por el poder central, permite una adecuada inversión de sus elementos económicos y el manejo de un sistema de crédito apropiado a su organización.

La naturaleza jurídica del I.S.S.S.T.E. a diferencia de muchas otras instituciones, sí fué definida, naturalmente desde su fundación, como un organismo público descentralizado, creado como un instrumento de seguridad social para los servidores pú-

blicos.

El amplio margen de operaciones que tiene actualmente el - I.S.S.S.T.E., fue muy reducido en un principio ya que su función por muchos años consistió únicamente en deducir con carácter de obligatorio, un porcentaje determinado en cada caso e incrementar en esa forma un fondo destinado a proporcionar préstamos a corto plazo y pensiones a quienes reunieran los requisitos establecidos.

Es a partir del año 1948 cuando se modifica la Ley de la - Dirección de Pensiones Civiles con el fin de facultarla para -- promover la construcción de casas habitación y proporcionar créditos a sus derechohabientes con esta misma finalidad.

Las reformas a su Ley ampliaron aún más estas facultades - y dando un gran paso en el mejoramiento social de la burocracia federal y de trabajadores de otros organismos públicos que se - encuentran incorporados al Instituto y a los familiares de ambos.

El Artículo tercero establece con el carácter de obligatorias las siguientes prestaciones:

- I.- Seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad;
- II.- Seguro de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- III.- Servicios de reeducación y readaptación de inválidos;
- IV.- Servicios que eleven los niveles de vida del servidor público y de su familia;
- V.- Promociones que mejoren la preparación técnica y cultu

ral y que activen las formas de sociabilidad del trabajador y de su familia;

VI.-Créditos para la adquisición en propiedad, de casas o terrenos para la construcción de las mismas, destinados a la habitación familiar del trabajador;

VII.- Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto;

VIII.- Préstamos hipotecarios;

IX.- Préstamos a corto plazo;

X.- Jubilación;

XI.- Seguro de vejez;

XII.- Seguro de invalidez;

XIII.- Seguro por causa de muerte;

XIV.- Indemnización global.

Los trabajadores deben aportar al Instituto una cuota obligatoria del ocho por ciento del sueldo básico de que disfruten y las entidades y organismos públicos están obligados a cubrir una cantidad igual al doce y medio por ciento sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores, cantidades que son destinadas a incrementar el patrimonio del Instituto.

El capítulo sexto habla de las habitaciones para trabajadores y de los préstamos hipotecarios y señala:

"Artículo 44.- El Instituto adquirirá o construirá habitaciones para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores beneficiarios de esta ley.

La enajenación de estas habitaciones podrá hacerse por me-

dio de venta a plazos con garantía hipotecaria o con reserva de dominio o por medio de contratos de promesa de venta y con las facilidades siguientes:

I.-El trabajador entrará en posesión de la habitación sin más formalidades que la firma del contrato respectivo;

II.-Pagados el capital e intereses, se otorgará la escritura que proceda;

III.- El plazo para cubrir el precio del inmueble no excederá de quince años.

Los pensionistas gozarán de los beneficios de este Artículo en los términos que dentro de los lineamientos de esta ley fije la Junta Directiva por medio de acuerdos generales".

"Artículo 45.- El Instituto estará facultado igualmente, para adquirir o urbanizar terrenos destinados a formar unidades de habitación y servicios sociales, en favor de los trabajadores".

#### Préstamos Hipotecarios.

"Artículo 47.- Los trabajadores que hayan contribuido por más de seis meses al Instituto, podrán obtener préstamos-- con garantía hipotecaria en primer lugar, sobre inmuebles-urbanos.

Los préstamos se destinarán a los siguientes fines:

I.- Adquisición de terrenos en los que deberá construirse la habitación del trabajador;

II.- Adquisición o construcción de casas que habite el tra

bajador;

III.- Efectuar mejoras o reparación de las mismas;

IV.- Redención de gravámenes que soporten tales inmuebles".

Los pensionistas también gozan de estos beneficios.

El límite máximo para los créditos hipotecarios es de cien mil pesos y no puede exceder del ochenta y cinco por ciento del valor comercial del inmueble. Los intereses que produzcan los préstamos hipotecarios no pueden exceder del nueve por ciento anual sobre saldos insolutos.

Otro beneficio del cual gozan los préstamos hipotecarios es que en caso de fallecer el deudor durante la vigencia de éste, el Instituto cancelará a favor de los beneficiarios el saldo insoluto del préstamo, con cargo a un fondo constituido expresamente.

Las reservas del Instituto deben ser invertidas de la siguiente manera:

I.- Hasta un 10% en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal, Estados, Distrito o Territorios Federales, Municipales, Instituciones Nacionales de crédito o entidades encargadas del manejo de servicios públicos.

II.- Hasta un 40% en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, maternidades, dispensarios, almacenes, farmacias, laboratorios, casas de reposo, habitaciones para trabajadores y demás muebles e inmuebles propios para -

los fines del Instituto.

III.- Hasta un 25% en préstamos hipotecarios.

IV.- Hasta un 25% en préstamos a corto plazo.

Exención de Impuestos.

El artículo 54 de la Ley establece que las casas adquiridas o construidas por los trabajadores para su propia habitación, con fondos administrados por el Instituto estarán exentas durante todo el tiempo que esté vigente el crédito, de todos los impuestos federales y del Distrito y Territorios Federales, hasta por una cantidad igual al doble del crédito; gozarán igualmente de exención los contratos en que se hagan constar las adquisiciones. La única modalidad que rige para gozar de estos beneficios es que los trabajadores no enajenen sus casas o las destinen a usos diversos que el de habitación propia.

En el pasado período de sesiones del Congreso de la Unión y como un incremento a la construcción de viviendas por parte del I.S.S.S.T.E., se pretendió reformar el artículo que acabamos de ver, ampliándolo considerablemente no sólo en cuanto a la cuantía de las exenciones sino que también se pretendió otorgarlo a los terrenos y departamentos que adquirieran, construyeran, ampliaran o modificaran los trabajadores y empleados públicos y no sólo a las casas habitación como lo establece la ley actualmente. Esta iniciativa por circunstancias desconocidas de la opinión pública, fué "congelada".

Las prestaciones que otorga el I.S.S.S.T.E. son sumamente

amplias y van desde el otorgamiento de seguros por enfermedad, vejez y muerte hasta la elevación cultural de sus afiliados y desde el otorgamiento de créditos a corto plazo hasta las destinadas a la adquisición de casas y terrenos, así como la creación de hospitales, centros de salud, campos deportivos y centros vacacionales.

Las cantidades que están obligados a aportar sus derechohabientes, el 8% de su sueldo básico, son bastante fuertes pero si se toma en cuenta la amplitud de las prestaciones a que tienen derecho no es tan elevado ese porcentaje y además las sumas que proporcionen las entidades y organismos públicos, --son más amplias que las aportaciones hechas por los propios beneficiarios. Es sin duda el I.S.S.S.T.E., el organismo que más beneficios otorga a sus agremiados.

Las facultades de que goza el Instituto para proporcionar habitaciones, también son muy amplias ya que puede tanto adquirir o construir casas aisladas o bien adquirir o construir unidades de habitación en terrenos adquiridos con esta finalidad. Es acertada la idea de haber establecido un máximo de cien mil pesos, al monto de los créditos para no desvirtuar el carácter social en que está inspirada la creación de este organismo.

El haber dado un amplio margen de posibilidades a la aplicación de los créditos es también, una medida muy eficaz pues --incluye la adquisición de casas o terrenos, la construcción o mejora de las mismas y aún la liberación de gravámenes.

Los intereses que producen los préstamos hipotecarios, del

9% anual, no son demasiado onerosos, pero es de esperarse que al ir ampliando el I.S.S.S.T.E. sus posibilidades económicas, aquellos se vayan reduciendo paulatinamente.

Las exenciones fiscales que concede la Ley a los trabajadores al servicio del Estado sobre las casas que adquieran o construyan con créditos proporcionados por el I.S.S.S.T.E. y durante el tiempo que permanezcan insolutos dichos créditos -- son un alto aliciente para fomentar la construcción y mejora de las habitaciones del sector burocrático del país.

Estos beneficios deben ser ampliados a todo individuo que contrate con cualquier institución el otorgamiento de un crédito destinado a proporcionarle una habitación destinada al uso personal, ya que la carencia de viviendas no es problema únicamente del sector burocrático y no hay razón para concederles mayores beneficios que los que disfrutan el resto de la población mexicana. La inclusión de los empleados de otros organismos, como la Universidad Nacional Autónoma de México, al régimen del I.S.S.S.T.E., confirma nuestra idea de ampliar sus beneficios al mayor número posible de habitantes, no por la incorporación de toda la población al I.S.S.S.T.E., desde luego; pero si llevando sus experiencias y logros obtenidos a diversos sectores.

Las exenciones fiscales para el fomento de la habitación, repetimos, pueden ser otorgadas y de hecho algunas lo son, a toda persona que contrate con alguna institución cuya finalidad sea esa y que esté debidamente autorizada, como los bancos

de ahorro y préstamo por ejemplo, y previo cumplimiento de determinados requisitos de solvencia moral y económica, lo cual fomentaría ampliamente la construcción de casas habitación de interés social.

Un gran número de habitaciones de las que han sido construidas por el Estado y que en un principio se edificaron para otros sectores de la población, se han destinado a miembros -- del I.S.S.S.T.E. indebidamente ocasionando con ello un cierto divisionismo entre los diversos grupos que componen nuestra -- sociedad, creando fricciones que deben ser evitadas, así como el desaliento ocasionado a quienes se les había hecho arraigar la idea de adquirir una vivienda decorosa y que ven frustradas sus esperanzas.

#### Realizaciones Habitacionales del I.S.S.S.T.E.

Desde su creación en 1925 hasta el año de 1958, la Dirección de Pensiones, invirtió la suma de \$862.392,407 en la construcción de multifamiliares y préstamos hipotecarios para -- 33,216 viviendas que beneficiaron a 184,681 personas.

De 1959 a la fecha se construyeron 16 multifamiliares en -- diversas ciudades del País con un costo de 192.8 millones de pesos y beneficiando a 14,392 personas.

Los créditos hipotecarios concedidos entre esos mismos -- años fueron 24,263 y llegaron a casi mil quinientos millones -- de pesos. En total desde su creación, el I.S.S.S.T.E. ha hecho posible la construcción de más de 60,000 viviendas.

En la construcción del Conjunto Urbano Nonoalco Tlaltelolco el I.S.S.S.T.E. intervino en forma importante financiando - la construcción de varios de los edificios que la componen.

IV.- Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas,  
S.A.

Por escritura pública de 20 de febrero de 1933 se constituyó el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas-S.A., al amparo de la correspondiente autorización de la Se -- cretaría de Hacienda y Crédito Público.

La escritura fué suscrita en un acto que ofreció especial solemnidad por la asistencia del señor Presidente de la República, Pascual Ortiz Rubio, del Secretario de Hacienda y Crédito Público señor Ing. Dn. Alberto J. Pani y de otros altos fun cionarios de la política y finanzas nacionales.

Los fines a que obedecía la creación del Banco fueron expuestos públicamente por el Secretario de Hacienda, Ing. Alberto J. Pani, quien señaló que la creación del Banco Nacional -- Hipotecario no era un brote esporádico en el conjunto de insti tuciones de crédito del país sino que obedecía a la política -- seguida desde la rectificación de la ruta del Banco de México, S.A., en 1932 y la reorganización jurídica del sistema banca-- rio con la nueva Ley de Instituciones de Crédito y otros orde-- namientos; así como tratándose del crédito agrícola se había -- creado el Banco Nacional de Crédito Agrícola, al Banco Nacio-- nal Hipotecario Urbano y de Obras Públicas correspondía una -- función no limitada a la ciudad de México, pero tampoco invaso ra del campo que propiamente corresponde al crédito rural ni -- substitutiva del capital privado.

El 31 de diciembre de 1942 se expidió la primera Ley Or --

gánica del Banco la cual amplió las facultades del mismo pero no es sino hasta la publicación de su segunda Ley Orgánica en enero de 1947 cuando se le faculta para promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población económicamente débiles; la de proyectar, financiar y ejecutar obras de planeación urbana y suburbana y la promoción y fomento de actividades en las que participaría directamente para el estudio, proyección y ejecución de viviendas populares.

Está igualmente facultado para garantizar o avalar el cumplimiento de las obligaciones que contrajesen la Federación, los Estados, el Distrito y los Territorios Federales con las instituciones privadas de crédito, siempre que derivasen de préstamos concedidos para la construcción de habitaciones populares o de obras y servicios públicos.

La Ley que actualmente rige el funcionamiento del Banco es su tercera Ley Orgánica, la cual fué promulgada el 8 de febrero de 1949 y publicada el 4 de marzo del mismo año, ha tenido algunas reformas siendo la más reciente la del 31 de diciembre de 1958. (Preámbulo de la Ley Orgánica del B.N.H.U.O.P.S.A.).

Por decreto del 28 de diciembre de 1953 se restringió el financiamiento de habitaciones para otorgarlo sólo a la edificación de conjuntos de viviendas y no a particulares para habitaciones aisladas o de precio elevado. Operaciones de las que ya se venía encargando desde tiempo atrás su filial Asociación Hipotecaria Mexicana, S.A. de C.V.

Esta misma reforma suprimió la facultad del Banco para --

realizar por su propia cuenta operaciones de ahorro y préstamo destinadas a la vivienda y únicamente quedó autorizado para ga rantizar las emisiones de bonos inmobiliarios que pongan en -- circulación los bancos autorizados para ello.

El objeto del Banco lo señala el artículo 2o. de su Ley - Orgánica.

Artículo 2o.- La Institución tendrá por objeto:

I.- Promover y dirigir la inversión de capitales en obras públicas, en servicios públicos y en habitaciones populares, - financiarlos e invertir en ellos sus propios recursos.

II.- Asesorar técnicamente a personas morales de derecho - público en la planeación y ejecución de obras y servicios pú - blicos, inclusive el de habitaciones populares, cuando para -- realizar tales obras y servicios deba comprometer el crédito-- público o de instituciones nacionales de crédito.

III.- Asesorar técnicamente a la Secretaría de Hacienda-- y Crédito Público y a la Comisión Nacional Bancaria en todo -- cuanto se refiera a la organización y funcionamiento de los -- bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar, y desem - peñar las atribuciones que en esta materia le confiere la Ley- General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxilia - res.

IV.- Realizar las operaciones fiduciarias autorizadas por la Ley.

V.- Otras finalidades que prevean las normas aplicables.

El Artículo 19 de su Ley Orgánica enumera las operaciones a que está autorizado el Banco para operar a efecto de cumplir ampliamente con el objeto de la Sociedad indicado en el Artículo 2o.

Artículo 19.-La Institución podrá realizar los actos y -- operaciones que en seguida se expresan, siempre en relación con el objeto que indica el Artículo 2o.

I.- Emitir bonos hipotecarios.

VI.- Prestar servicio de caja y tesorería a entidades o -- empresas en relación con fideicomisos constituidos en la Ins-- titución o con créditos para obras públicas concedidos por la misma; así como a las instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda.

VIII.- Adquirir, construir, acondicionar, mejorar, conser-- var, enajenar, gravar, arrendar inmuebles o de cualquier modo-- explotarlos y operar con ellos por cuenta propia o de terceros. La Institución sólo podrá hacer inversiones en inmuebles para-- sus dependencias o en aquellos que sean necesarios para la rea-- lización de programas de conjunto de habitaciones populares.

X.- Tomar a su cargo el cumplimiento de las obligaciones-- que contraigan el Gobierno Federal o los Gobiernos de los Esta-- dos, Distrito y Territorios Federales, con motivo de la cons-- trucción de habitaciones populares o de obras públicas o de la organización y fomento de servicios públicos.

XI.- Adquirir como cesionario o de cualquier modo lícito,

créditos otorgados para viviendas populares o para obras o -- servicios públicos por otras instituciones de crédito.

XII.- Descontar u otorgar créditos a los bancos de ahorro y préstamo para la vivienda con garantía de la cartera de las-- mencionadas instituciones, hasta por un 50% del conjunto de -- créditos en vigor, concedidos a los suscriptores de contratos de ahorro y préstamo. Estas operaciones se adaptarán a lo pre-- visto por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organi-- zaciones Auxiliares.

XIII.- Garantizar las emisiones de los bonos inmobilia -- rios que efectúen las instituciones de ahorro y préstamo para-- la vivienda.

Como señalamos con anterioridad en la primera Ley Orgáni-- ca del Banco Nacional Hipotecario expedida en 1942 no se espe-- cificaron como parte del objeto de la Institución, las opera-- ciones relativas a la habitación popular, pero tampoco fueron-- excluidas y así aparece que la primera operación para construc-- ción de viviendas del Banco Nacional Hipotecario se realizó en 1946 con importe de tres millones de pesos.

La segunda Ley Orgánica ya lo faculta expresamente para-- promover toda clase de obras tendientes a cooperar en la solu-- ción del problema de la habitación.

Es en ese mismo año de 1947 y como consecuencia de lo an-- terior que pasó a formar parte del Banco Nacional Hipotecario-- el Banco de Fomento a la Habitación, S.A., con todo su patrimonio

nio formado por varias unidades y colonias que ya hemos mencionado por separado.

De aquí arrancó todo el plan de incremento a la construcción de viviendas baratas que es una de las finalidades primordiales de este organismo.

Igualmente se creó por virtud de esta Ley Orgánica el fondo de las habitaciones populares. Así el Artículo 47 de la Ley Orgánica del Banco señala:

Artículo 47.- Se crea en la Institución un fondo de habitaciones populares que se formará o incrementará con los siguientes recursos:

I.- Subsidios que para el efecto pueda destinar la Federación.

II.- Sumas provenientes de empréstitos contratados para éste efecto por la Federación, los Estados, el Distrito, los Territorios Federales o los Municipios.

III.- Sumas producidas por la recaudación de los derechos, impuestos, ingresos, bienes y servicios afectados al fondo por la Federación, por cualquiera de las entidades arriba citadas o por organismos públicos o privados en general.

El Artículo 49 de la misma Ley señala el destino que debe dársele al mismo fondo y consiste principalmente en proyectar y construir habitaciones populares, fraccionar y urbanizar terrenos para el servicio de habitaciones populares, demoler y substituir tugurios y acondicionar habitaciones defectuosas.

También se faculta para que los recursos del fondo se destinen a otorgar préstamos inmobiliarios para habitaciones populares, así como a fomentar actividades científicas, técnicas o financieras en general relacionadas con el servicio de habitaciones populares y fomentar, sostener, vigilar, estudiar y hacer propaganda a dicho servicio de habitaciones populares, inclusive aquellas que excluyan toda recuperación.

Régimen Fiscal del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.

El Artículo 44 de su Ley Orgánica enumera los impuestos y derechos a que está sujeta la Institución y son exclusivamente el Impuesto sobre la Renta en los términos de la Ley General de Instituciones de Créditos y Organizaciones Auxiliares, el Impuesto Predial sobre Inmuebles de su propiedad, así como impuestos de carácter municipal por servicios recibido de agua, luz, drenaje, etc.

El mismo Artículo prohíbe a la Federación, Estados, Distrito y Territorios y Municipios, gravar con otros impuestos que no sean los señalados al capital, bienes y operaciones del Banco.

Régimen Administrativo del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A.

Conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares se entiende por institución de crédito a las empresas que tengan por objeto el ejercicio habitual

de la Banca y del Crédito dentro del Territorio de la República. Continúa el mencionado precepto: "Se exceptúan de la aplicación de la misma, el Banco de México y las demás instituciones nacionales de crédito cuando así lo establezcan las leyes. Se reputarán instituciones u organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las constituidas con participación del Gobierno Federal o en las cuales éste se reserve el derecho de nombrar la mayoría del Consejo de Administración o de la Junta Directiva o de aprobar o vetar los acuerdos que la Asamblea o el Consejo adopten".

El Banco Nacional Hipotecario conforme a su Ley Orgánica tiene un capital de \$200,000,000.00, representado por dos millones de acciones de \$100.00 cada una, divididas en cuatro series y son:

I.- Serie A. Compuesta por un millón quinientos treinta y seis mil acciones nominativas, que sólo podrán ser suscritas por el Gobierno Federal.

II.- Serie B. Compuesta por acciones al portador, que podrán ser suscritas por el público.

III.- Serie C. Compuesta por acciones nominativas que deberán ser suscritas por los bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.

IV.- Serie D. Compuesta por acciones nominativas que sólo podrán ser suscritas por los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales, Estados y Municipios.

Las acciones de las series A y D serán intransmisibles y en ningún caso podrá cambiarse su naturaleza o los derechos-- de que gozan conforme a la Ley Orgánica.

La gestión de los negocios de la Institución, sus funcio-- nes y representación legal están encomendadas a un Consejo de Administración y a un Director General.

El Consejo de Administración está integrado por dos con-- sejeros propietarios de la serie A; dos consejeros propieta -- rios de la serie B; un consejero propietario de la serie C y -- dos consejeros propietarios de la serie D. Por cada consejero propietario se designa un suplente.

Uno de los consejeros de la serie A y previa autoriza -- ción de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, tiene fa -- cultad para vetar las principales resoluciones del Consejo que a su criterio pongan en peligro a la Institución o sean con -- trarias a la política monetaria del Gobierno Federal.

La Ley de Responsabilidades de Funcionarios y Empleados -- Públicos es aplicable a los consejeros, funcionarios y emplea -- dos del Banco, conforme al artículo 17 de su Ley Orgánica.

Visto lo anterior y conforme con el Maestro Andrés Serra -- Rojas, según señala en su "Derecho Administrativo", el Banco -- Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., encuadra perfectamente con lo dispuesto por el Artículo primero de la -- Ley General de Instituciones de Crédito y teniendo también en cuenta su propia Ley Orgánica es una institución nacional de --

crédito que opera como organismo descentralizado dedicado al ejercicio habitual de la banca y a las finalidades públicas-- que el Estado le asigna, bajo la forma de una Sociedad Mercantil.

Señala el Maestro Serra Rojas que el estar sometida una institución nacional de crédito a las Leyes Generales de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, Títulos y Operaciones de Crédito y Sociedades Mercantiles, no altera su calidad de institución pública pues sólo se somete a esas disposiciones, al igual que los organismos privados, por ser adecuado a su carácter de institución de crédito y sus relaciones con los particulares son reguladas por el derecho privado.

La Ley General de Instituciones de Crédito exceptúa de su aplicación a las instituciones nacionales de crédito cuando así lo establezcan sus propias leyes y expresamente exceptúa al Banco de México, S.A.; mas la Ley Orgánica del Banco Hipotecario lo somete a la jurisdicción de las leyes de derecho privado propias de la materia.

Artículo 56.- "Las Leyes Generales de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, de Títulos y Operaciones de Crédito y de Sociedades Mercantiles serán supletorias de ésta. En lo no previsto por esta Ley respecto de la organización y operaciones de la Institución, se observará lo que dispongan el Acta Constitutiva y sus Estatutos y las demás disposiciones aplicables".

Obtención de Recursos.

Con el fin de estar en la posibilidad de cumplir con la amplia misión que se le tiene encomendada o sea principalmente la promoción y dirección de la inversión de capitales en obras y servicios de beneficio colectivo y el financiamiento de la construcción de viviendas populares, el Banco obtiene - sus recursos a través de varias fuentes.

Muy importante es la emisión de bonos que llegó a ser -- en el sexenio 1958-1964 por un total de \$2.175,000,000.00, -- correspondientes al 29.90 % del total de los recursos de este organismo.

Los recursos provenientes del extranjero alcanzaron en el mismo lapso de tiempo una importancia enorme, tal vez demasiada, pues llegaron a ser el 63.82% de los recursos del Banco, Institución encargada de gestionar los préstamos en el exterior en la medida de los requerimientos del programa trazado por el Gobierno Federal para obras públicas. Los créditos provenientes del extranjero alcanzaron la enorme suma de \$4.643,003,956.50.

La tercera fuente de recursos del Banco Nacional Hipotecario es la utilización de créditos proporcionados por diversas instituciones privadas de crédito y alcanzó la suma de - \$185,000,000.00 en el mismo período que las anteriores.

Principales logros obtenidos por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.

Es a partir de 1946 y al amparo de su nueva Ley Orgáni-

ca, cuando el Banco Nacional Hipotecario inicia un vasto plan de construcción de casas de bajo precio, invirtiendo en ello parte de sus propios recursos y mediante créditos concedidos, principalmente a empresas industriales para dotar de casas a sus trabajadores, así como en programas formulados por los Estados o Municipios para aumentar las unidades de habitación en diversas poblaciones de la República; habiéndose construido en el período 1947-1957 un total de 10,843 casas habitación, con un costo aproximado de 293 millones de pesos. (Manuel Sánchez Cuén. El Crédito a largo plazo en México. B.N.H. U.O.P.S.A., 1958).

Las obras públicas y los servicios urbanos han merecido el financiamiento por parte de esta Institución, tomando en cuenta para ello, que son muchas las ciudades en nuestro país que carecen de agua potable, red de drenaje, luz, pavimento y otros servicios indispensables. Los créditos concedidos con esta finalidad sobrepasaron en el sexenio 1959-1964 la suma de mil millones de pesos.

Para la construcción de ferrocarriles, presas, caminos y puentes se otorgaron al Gobierno Federal y a organismos descentralizados, en el mismo período créditos por dos mil doscientos noventa y siete millones de pesos.

Las contribuciones del Banco Nacional Hipotecario en materia de habitaciones populares ha sido la más alta de todas las efectuadas por los diversos organismos cuya misión principal es atacar este agudo problema social.

Cumpliendo lo que dispone el artículo 2, de su Ley Orgánica el Banco labora a través de tres clases de operaciones:

- a) Mediante el otorgamiento de créditos.
- b) Inversión directa de recursos propios.
- c) Desempeñando fideicomisos constituidos con este fin.

a) Créditos Otorgados.

Los créditos otorgados durante el sexenio 1959-1964 fueron por un total de mil trescientos millones de pesos, destacando por su cuantía los otorgados para edificar el conjunto urbano "Presidente López Mateos", en Nonoalco Tlaltelolco, con junto al que nos referiremos más adelante; la construcción de 731 casas habitación en Mazatlán, Sinaloa y el financiamiento a "Acción Social Regiomontana", organismo que construyó 399 casas para los trabajadores de la industria del vidrio de Monterrey.

b) Inversiones Directas.

Las inversiones de recursos propios del Banco hizo posible de 1946 a 1958, como ya quedó indicado anteriormente, la construcción de 10,849 casas habitación.

En el sexenio que acaba de terminar, 1958-1964, las inversiones propias de la Institución no llegaron a 45 millones de pesos, habiendo construido en ese lapso de tiempo un total de 800 casas unifamiliares y un multifamiliar para 200 personas.

Las principales obras emprendidas con estos recursos fueron en Jardín Balbuena de esta ciudad y en San Esteban Huitzi-

Iacasco en San Bartolo, Edo. de México.

c) Fideicomisos.

Se han creado varios fideicomisos en esta Institución con la finalidad específica de ser destinados en forma exclusiva a la edificación de casas habitación.

El más importante de ellos es el fideicomiso para el "Fondo de habitaciones populares", creado al tenor del artículo 47 de la Ley Orgánica del Banco, según quedó señalado con anterioridad. Los recursos mayoritarios de este fondo se han destinado al Conjunto Nonoalco Tlaltelolco.

Otro fideicomiso dedicado a la construcción de casas es el referente a casas habitación para militares, creado por el Gobierno Federal a través de la Dirección de Pensiones Militares. Su objeto es crear casas para generales, jefes y oficiales del Ejército en servicio activo en las principales plazas militares del país.

Los recursos del fondo alcanzan actualmente la cantidad de \$130,000,000.00 y se han construido hasta 1964, un total de 1,115 casas.

Conjunto Urbano Presidente López Mateos.

La construcción de este enorme conjunto habitacional en plena ciudad es la máxima realización lograda hasta la fecha en la interminable batalla por dotar de techo a un mayor número de personas cada día, con la ayuda que proporcionen los adelantos lo -

grados por la ingeniería moderna.

El proyecto de construcción fué el corolario de rigurosos análisis sobre las condiciones del terreno y las características sociales de los futuros componentes de la unidad. Hubo necesidad de expropiar 800 predios situados en la zona de Nonoalco Tlaltelolco con una superficie de más de un millón de metros cuadrados, en la que radicaban miles de gentes en la peor situación de higiene y economía en parte del tristemente célebre -- "Anillo Central de Tugurios". La obra se realizó por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., en colaboración con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Departamento del Distrito Federal, el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y varias compañías de seguros.

Los servicios sociales con que cuenta esta nueva zona son 9 escuelas primarias, una secundaria, una escuela secundaria técnica, una preparatoria técnica, 13 guarderías infantiles, 3 clínicas, 3 clubs sociales y deportivos, estacionamientos, supermercados, zonas comerciales y múltiples jardines.

El monto total de los gastos originados por esta obra llegó a la cantidad de \$1.250,000,000.00 con un total de 11,956 departamentos para otras tantas familias distribuidas en 102 edificios de diferentes tipos y están siendo adquiridos bajo el régimen de propiedad en condominio.

Afortunadamente y, no como ha sucedido en diversas ocasio

nes, se han aceptado las solicitudes de compra, provenientes de individuos componentes de todos los sectores de la población y no únicamente de privilegiados o burócratas.

Esta obra es el primer ensayo de la llamada "regeneración-masiva" en la ciudad de México, y sus experiencias deben ser -- aprovechadas en las futuras construcciones, tratando de reducir los costos y erogaciones que en el Conjunto Nonoalco Tlalteolco sobrepasaron a los primeramente figurados. No obstante es el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. el - organismo que más se ha destacado en la construcción de habitaciones y cuenta con todos los recursos técnicos, financieros y legales para cumplir sus objetivos.

V.- Instituto Mexicano del Seguro Social.

El 6 de septiembre de 1929, se reformó la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución Política para hacer referencia expresa y considerar de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social.

Lo anterior fué consecuencia directa del proyecto de crear el Seguro Social en el año de 1921 y de una iniciativa formulada en 1929 para obligar a patronos y obreros a depositar en una institución bancaria un porcentaje mensual para constituir un fondo de beneficio a los trabajadores.

Con base en ello se publicó el 19 de enero de 1943 la Ley del Seguro Social y se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social. De su exposición de motivos hemos obtenido las siguientes consideraciones:

"Por diversos motivos de orden económico social y político, las capas pobres de la población mexicana viven en condiciones permanentes de insatisfacción, al grado de que resultan víctimas de la alimentación insuficiente, la vivienda antihigiénica, la insalubridad. Estas causas mantienen en un nivel muy bajo la vitalidad del pueblo y la capacidad productiva de los individuos".

"El Seguro Social constituye un servicio público.

De conformidad con el criterio sustentado por los tratados del derecho administrativo, servicio público es toda actividad cuyo cumplimiento debe ser regulado, asegurado -

y controlado por los Gobernantes por ser indispensable para la realización y desenvolvimiento de la interdependencia social, y porque, además es de tal naturaleza que no puede ser completamente eficaz sino mediante la intervención del Estado".

Las miras del Instituto Mexicano del Seguro Social fueron muy amplias y ambiciosas desde su creación. En cuanto al fomento de habitaciones su Ley le faculta para invertir parte de -- sus reservas en la adquisición, construcción o financiamiento de habitaciones para obreros.

Así la Ley del Seguro Social en su Artículo primero señala que el Seguro Social, constituye un servicio público nacional que se establece con carácter obligatorio en los términos de esta Ley y sus reglamentos.

Artículo II.- Para la organización y administración del Seguro Social, se crea con personalidad jurídica propia, un organismo descentralizado, con domicilio en la ciudad de México que se denominará "Instituto Mexicano del Seguro Social".

Artículo III.- Esta Ley comprende los seguros de:

I.- Accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;

II.- Enfermedades no profesionales y maternidad;

III.- Invalidez, vejez y muerte y

IV.- Cesantía en edad avanzada.

Artículo IV.- El régimen del Seguro obligatorio comprende:

I.- A las personas que se encuentran vinculadas a otras -

por un contrato de trabajo cualquiera que sea la personalidad jurídica o la naturaleza económica del patrón y aún cuando éste, en virtud de alguna ley especial, esté exento del pago de impuestos, derechos o contribuciones en general;

II.- A los que presten sus servicios en virtud de un contrato de aprendizaje, y

III.- A los miembros de sociedades cooperativas de producción, de administraciones obreras o mixtas, ya sea que estos organismos funcionen como tales conforme a derecho o sólo de hecho.

Las principales funciones que tiene encomendadas el Instituto Mexicano del Seguro Social son:

Administrar las diversas ramas del Seguro Social, recaudar las cuotas y demás recursos del instituto, satisfacer las prestaciones que se establecen en la ley, invertir los fondos de acuerdo con las disposiciones de su ley, realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio.

Los recursos de que dispone el Instituto se forman principalmente por las cuotas que conforme a su Ley están obligados a entregar los patrones, los trabajadores y el Estado, además los intereses, alquileres, rentas, rendimientos, utilidades y frutos de cualquier clase que produzcan los bienes del Instituto y las donaciones, herencias, adjudicaciones o cualquier otro que señalen las leyes.

Las cuotas que están obligados a proporcionar los patro-

nes son en general las más elevadas pero varía según la rama industrial de que se trate y del riesgo que se esté asegurando.

La forma en que se le faculta para invertir parte de sus reservas en la adquisición, construcción o financiamiento de habitaciones para trabajadores es demasiado general, ya que se le menciona únicamente entre una serie de inversiones a las cuales el Instituto debe aplicar sus reservas.

El Capítulo VIII, señala que la inversión debe hacerse en las mejores condiciones de seguridad, rendimiento y liquidez prefiriendo aquellos que resparten una mayor utilidad social.

"Artículo 128.- Las reservas se invertirán:

I.- Hasta un 15% en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal, Estados, Distrito o Territorios Federales, Municipios, instituciones nacionales de crédito o entidades encargadas del manejo de servicios públicos, siempre que se sujeten a lo dispuesto en el artículo siguiente;

II.- Hasta un 80% en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, maternidades dispensarios, almacenes, farmacias, laboratorios, casas de reposo, habitaciones para trabajadores y demás muebles e inmuebles propios para los fines del Instituto, y

III.- El 5% restante y todas las demás cantidades dispo-

nibles para la inversión que resulten por no haberse completado los máximos señalados en las fracciones anteriores, se invertirán en préstamos hipotecarios.."

"Artículo 129.- Los bonos o títulos a que se refiere la -- fracción I del artículo anterior deberán estar garantizados con la afectación en fideicomiso de alguna contribución suficiente para el servicio de sus intereses y amortización o por participación en impuestos federales."

El Artículo 130 enumera los requisitos a que deben someterse los préstamos hipotecarios que menciona el párrafo III-- del Artículo 128 y desgraciadamente no indica a que fin deben destinarse esos créditos, siendo que el total de las inversiones del Seguro Social deben destinarse a operaciones que reporten la mayor utilidad posible.

Este 5% de las reservas, no es un porcentaje elevado de -- las mismas pero si lo vemos desde el ángulo del dinero efectivo que forma ese 5% es una suma considerable, dado el monto -- enorme de dinero que maneja el Seguro Social.

Debía dárseles un fin específico a esos créditos hipotecarios, tomando como base las experiencias de otros organismos-- tales como el I.S.S.S.T.E. que dedica los créditos hipotecarios que concede a fines determinados y especialmente a adquirir, -- construir o mejorar las casas habitación de sus agremiados. - Si el Seguro Social destinara a esos mismos fines el mencionado 5% de sus reservas, sería un impulso decisivo a la reducción del déficit de viviendas que padece el País.

En el "Diario Oficial" del 2 de agosto de 1956, se publicó el Reglamento de los Servicios de Habitación, Previsión Social y Prevención de Invalidez, el cual señala que "El Instituto Mexicano del Seguro Social de acuerdo con los fondos legalmente disponibles de sus reservas, construirá colonias obreras para casa habitación que se destinarán exclusivamente a ser arrendadas en los términos de los artículos siguientes".

(Artículo I del Reglamento).

"Artículo II.- Los asegurados, los pensionistas y las personas que conserven vigentes sus derechos en los seguros de invalidez, vejez y muerte y de accidentes de trabajo y enfermedad de profesionales, y en las posibilidades de arrendamiento de que disponga el Instituto, tendrán el derecho de arrendar una de las habitaciones populares que éste adquiera o construya".

El presente reglamento, establece una prestación para los asegurados y pensionistas arrendatarios de las unidades de habitación, consistente en el otorgamiento de un subsidio mensual a cargo del seguro de invalidez, vejez y muerte, que será igual a la diferencia entre la renta comercial del inmueble y el monto de la renta que se determinará tomando como base la amortización del inmueble en un plazo hasta de 50 años.

Los demás artículos hablan de las medidas que debe tomar el Instituto para prevenir las enfermedades e incapacidades provenientes del trabajo y de la difusión de conocimientos y prácticas de prevención social, cursos de enseñanza, educación - -

médico-higiénica, materna infantil, cultural y deportiva.

Este Reglamento carece de unidad de criterio y abarca diversos servicios como el de habitaciones, previsión social y prevención de invalidez, servicios que debido a su trascendencia e importancia merecen disposiciones por separado, más amplias y mejor estudiadas.

Contiene este ordenamiento el mismo error que el artículo 128 de la Ley del Seguro Social al enumerar en forma por demás general que el Instituto invertirá parte de sus reservas en la construcción de casas para trabajadores, sin hacer mención a los requisitos para su edificación ni a los que debe reunir el asegurado para hacerse acreedor a una de estas casas habitación, tales como cantidad del salario del que se disfrute, solvencia moral y económica determinada, antigüedad como miembro del Instituto, etc.

La Ley del Seguro Social no concede ninguna exención fiscal a las personas que disfruten de casas construidas por el Instituto y se le faculta únicamente para arrendar dichos inmuebles y no para venderlos a sus moradores, espíritu que debe inspirar a toda disposición tendiente a proporcionar habitaciones a las clases necesitadas, ya que el ser o llegar a ser propietario de su morada es el anhelo lógico a que aspira todo individuo.

El Instituto Mexicano del Seguro Social tiene una tarea -- tan amplia que no puede atender debidamente el renglón referente a casas para trabajadores, sería preferible que se le faculta

ra para invertir un porcentaje determinado de sus reservas en bonos de vivienda del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., o del Instituto Nacional de la Vivienda o bien encomendara la construcción de sus unidades habitacionales, que serían destinadas, exclusivamente a sus asegurados, a una de las instituciones antes señaladas quienes reúnen un cúmulo de conocimientos técnicos y prácticos en la construcción de casas habitación.

Otro sesgo que se podría dar sería el incrementar el porcentaje de sus reservas destinadas al otorgamiento de créditos hipotecarios y crear un fondo destinado a conceder créditos para compra, construcción, mejora o liberación de gravámenes de terrenos o casas de los asegurados, con garantía en primer lugar a favor del Instituto o sea ampliar las prestaciones a que tienen derecho los asegurados y pensionistas, tal y como las que gozan sus compañeros, miembros del I.S.S.S.T.E.

Tal vez sea ésta una idea demasiado optimista, dado el número de miembros con que cuenta el Seguro Social a diferencia del I.S.S.S.T.E., pero mediante la elaboración de un reglamento basado en estudios y estadísticas fidedignas y concretas y ampliando paulatinamente el número de operaciones, según las disposiciones del fondo creado con ese fin, sí sería factible proporcionar esos créditos a los asegurados por el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Desde su creación en 1943 hasta el año de 1964 el Instituto construyó 10,757 casas con una inversión de 504 millones de pesos y alojando en ellas a 55,190 personas.

Las unidades más importantes son la número uno, ubicada en Lomas de Becerra, Distrito Federal y que tiene 2,200 habitaciones, la unidad de habitación número dos en Tlalnepantla, Estado de México con un total de 3,006 viviendas, la unidad - Independencia, ubicada en la zona sur de la ciudad, quizá la más completa y mejor dotada de todos los centros habitacionales del país y que cuenta con 2,500 habitaciones, además aquí se obtuvo el costo más bajo logrado hasta la fecha en la construcción de viviendas si tomamos en cuenta su calidad y la -- ubicación de las mismas. En Ciudad Sahagún, Hidalgo, se construyeron 1,501 habitaciones, destinadas a los trabajadores de la zona industrial de Irolo.

## VI.- Instituto Nacional de la Vivienda.

Con base en la experiencia y logros obtenidos por los di  
versos organismos que de una manera u otra se han ocupado del  
problema habitacional en nuestro país, así como los éxitos lo  
grados por entidades semejantes en diversos países del mundo,  
en México, se creó mediante Decreto del Congreso de la Unión-  
publicado en el "Diario Oficial" del 31 de diciembre de 1954  
el Instituto Nacional de la Vivienda con personalidad y capa-  
cidad jurídicas propias.

Se tuvo como base para su creación la idea de que un or  
ganismo reuniera y dedicara todo su esfuerzo única y exclusi  
vamente a la edificación de viviendas en toda la nación y al  
efecto se le otorgaron un amplio número de funciones y atri-  
buciones, siendo las más importantes las siguientes:

Coordinar los trabajos que en materia de habitación efec  
túan los organismos oficiales, para lo cual estos organismos  
tienen la obligación de someter al Instituto los planos y, -  
proyectos que formulen en relación con la construcción de vi  
vendas, para su aprobación.

Realizar investigaciones periódicas para valorar las ne  
cesidades y demanda de habitaciones en las distintas zonas--  
del país, tanto urbanas como rurales.

Asesorar al Ejecutivo para crear estímulos y eliminar -  
obstáculos a fin de que el sector inversionista canalice sus  
recursos en este campo.

Construir viviendas de bajo costo, individuales o colectivas para su venta o arrendamiento en todo el país, igualmente comprar, fraccionar, vender, permutar o arrendar inmuebles destinados al mismo fin.

Promover la formación de patronatos de la vivienda popular en la República.

Emitir a través de organismos especializados bonos para la vivienda que tengan las características que fije la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como la creación de un fondo de garantía de créditos hipotecarios concedidos con miras a estimular la construcción de viviendas.

El Patrimonio del Instituto está formado por las aportaciones que con cargo a sus presupuestos efectúen el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal y los Territorios Federales y las aportaciones voluntarias de los Estados y Municipios.

Con los recursos que obtengan los patronatos locales de la vivienda en cada Estado, así como los obtenidos mediante la colocación de valores de la vivienda y de la emisión de es tampillas postales adicionales.

Las exenciones de impuestos de que goza el Instituto Nacional de la Vivienda son las siguientes:

Gozan de exención total del impuesto predial los bienes del Instituto mientras forman parte de su patrimonio así como

del impuesto de traslación de dominio.

Las utilidades que obtenga como resultado de las operaciones a que está autorizado el Instituto están exentas del pago del impuesto sobre la renta, incluyendo los rendimientos provenientes de los bonos que está autorizada a emitir esta Institución.

Los libros de contabilidad del Instituto, los contratos que celebre y los títulos y documentos que expida no causan el impuesto del timbre, esta exención comprende a todas las personas que intervengan en la celebración de dichos contratos, títulos o documentos.

Las exenciones que se conceden al Instituto de la Vivienda son bastante amplias y ésto obedece al carácter social que está destinado a prestar sin existir fin de lucro alguno por parte de este organismo; desgraciadamente su Ley no incluye en los beneficios referentes a la exención predial y de traslado de dominio a las personas que adquieran las viviendas construidas por el Instituto y a quienes se debe beneficiar con esta clase de alicientes, pues son ellas quienes más lo necesitan y hacia quienes debe estar orientada la política habitacional no sólo del Instituto de la Vivienda sino de todos los organismos que intervienen en esta materia.

La creación de un organismo que reúna todos los requisitos técnicos, legales y económicos para dedicarse por entero a la materia habitacional, es sin lugar a dudas un gran adelanto en

la política seguida por el Gobierno Federal en esta materia y consecuencia inmediata de los logros alcanzados por los diversos organismos a que hemos hecho mención con anterioridad.

El Instituto Nacional de la Vivienda goza de amplias facultades como ya hemos visto, siendo muy importante la referente a la realización de investigaciones para valorar las necesidades y demanda de habitaciones en el país, tanto urbanas como rurales, pues es el único organismo que tiene esta atribución, sobre todo en cuanto a las necesidades del medio rural.

La primera de las facultades de que goza o sea coordinar los trabajos que en materia de habitación efectúen los organismos oficiales y quienes están obligados a someter para su estudio y aprobación en dado caso, los planos y proyectos de conjuntos habitacionales que pretendan construir, es letra muerta ya que ningún organismo somete sus proyectos habitacionales al Instituto, construyendo así cada uno de acuerdo con su propia política y sin ningún criterio de conjunto.

La realidad es que el Instituto Nacional de la Vivienda nunca ha llegado a ser un organismo plenamente capacitado para el desempeño del fin para el cual se creó en 1954, prueba de ello es que gran parte de sus funciones y facultades según la propia ley que lo creó se reservaron para ser fijadas sus características especiales en el Reglamento de la Ley, el cual no ha sido expedido aún.

Otra de sus principales funciones o sea el promover la - formación de patronatos de la vivienda en diversas entidades - del país, tampoco ha sido llevada a cabo. Igual comentario ca - be respecto a la emisión de valores y estampillas, disposicio - nes que han sido letra muerta.

Lo anterior se debe a que el Gobierno Federal haya des - cuidado su funcionamiento y a que el Departamento del Distri - to, que está obligado a aportar con cargo a su presupuesto -- anual cierta cantidad para incrementar el patrimonio del Ins - tituto no haya cumplido con esta disposición, ya que ha prefe - rido edificar por su cuenta varios centros habitacionales.

Los primeros años de sus actividades los dedicó, princi - palmente, el Instituto, a la elaboración de diversos estudios sobre el problema habitacional tanto en la ciudad de México co - mo en la totalidad del país. Respecto a la ciudad de México ha efectuado dos estudios principales "Colonias Proletarias" y - "Herradura de Tugurios", éste último fué el que determinó la - edificación del Conjunto Nonoalco Tlaltelolco y en el ámbito - nacional se efectuó el estudio llamado "Investigación Nacional de la Vivienda", que es el estudio más amplio que se haya ela - borado hasta la fecha en materia habitacional.

En cuanto a la construcción de viviendas efectuadas direc - tamente por el Instituto señalamos que se han edificado - - - 10,044 habitaciones con un costo total de 363.4 millones de pe - sos, en diversas entidades del país.

Es lamentable que no se le haya dado al Instituto Nacio -

nal de la Vivienda la importancia que amerita una institución de esta índole y que tiene un profundo papel social que desempeñar.

El Instituto Nacional de la Vivienda es el organismo que se creó con el fin único y exclusivo de proporcionar habitaciones a todo individuo que carezca de ella y que su nivel económico sea bajo.

El haber creado un organismo de esta índole refleja la preocupación decidida del Estado por afrontar un problema tan importante y el cual si no es atacado con toda atención va creciendo a un ritmo cada vez mayor y que además acarrea muchos otros de salubridad, moral y educación como hemos visto anteriormente.

Es el único de los organismos a que hemos hecho referencia, que está facultado para atender el problema habitacional en cualquier parte de la República y cuyos beneficios no están reservados a sus derechohabientes o a los pobladores de determinada entidad política, como lo están el I.S.S.S.T.E., el Seguro Social o el Departamento del Distrito Federal.

El Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., si bien está facultado para atender a este problema -- igual que el Instituto Nacional de la Vivienda, sus múltiples atribuciones entre ellas el financiamiento de las grandes -- obras públicas como carreteras, presas, etc., hace que dis -- traiga sus recursos a diversos fines, todos ellos importantes, pero este problema no tiene que afrontarlo el Instituto Nacio

nal de la Vivienda por lo que su situación para atender el problema es más adecuada y de mayores alcances que las de otros organismos.

La expedición del reglamento respectivo no puede ser relegada por más tiempo, así como la elevación de la capacidad-técnica y económica del Instituto.

La reforma a la Ley del Instituto Nacional de la Vivienda, efectuada en el mes de diciembre de 1964 y por medio de la cual se establece un consejo en el cual están representados todos los sectores interesados en el problema habitacional del país, de acuerdo con la reforma el consejo se forma de seis miembros designados por el Presidente de la República en la siguiente forma: Uno que representará a las entidades gubernamentales, dos a los organismos descentralizados, uno a la iniciativa privada y dos a la clase media popular, organizada, según el Decreto, a través de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares.

Esta modificación a la organización del Instituto de la Vivienda no resuelve en ninguna forma los problemas del organismo y sólo se ha logrado con ello darle una orientación francamente burocrática, además de haber incluido entre sus consejeros a dos miembros de la Confederación Nacional de Organizaciones Populares, la cual desde luego representa a un gran grupo de la clase media popular, pero el formar parte de un partido político imposibilita a la Confederación a tener consejeros en cualquier dependencia centralizada o descentra-

lizada, bajo el pretexto de que "es necesario dar a los interesados participación en la planeación y ejecución de las obras.."

Por supuesto que la Confederación Nacional de Organizaciones Populares está y debe estar, vivamente interesada en la solución que se pretenda dar a un problema nacional como es el habitacional y cualquier otro que afecte a la comunidad en general, que es en último término la razón de la existencia de todo partido político, pero el mal reside en el antecedente que significa tal medida y que puede ser base para otras semejantes.

En todo caso el Instituto Nacional de la Vivienda está en una situación tal que debe ser revisada tanto su ley como su organización y manejo práctico, para colocarlo en situación que pueda afrontar el trascendental papel para el cual fué creado.

Otros organismos, además de los que acabamos de estudiar han intervenido en la construcción y financiamiento de viviendas de interés social, aunque en escalas inferiores, la Constructora Irolo de Ciudad Sahagún, Hidalgo, Petróleos Mexicanos en combinación con el Sindicato de Trabajadores Petroleros, el Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, la Dirección General de Pensiones Militares, El Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V. y varias empresas y compañías privadas.

## C A P I T U L O I V

### PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA.

I.- Intervención de las Instituciones de Capitalización, Seguros y Fianzas.

II.- Bases del Programa Financiero de Vivienda.

- a) Reformas a las Operaciones de Depósito de Ahorro.
- b) Instituciones de Crédito Hipotecario.
- c) Bancos de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar.

III.- Fideicomisos creados para materializar el programa Financiero de Vivienda.

- a) El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.
- b) El Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.

IV.- Diversas Disposiciones del Programa.

- a) Régimen de Propiedad.
- b) Certificados de Vivienda.
- c) Seguros.

V.- Alcances del Programa Financiero de Vivienda.

PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA.

I.- Intervención de las Instituciones de Capitalización,  
Seguros y Fianzas.

El Programa Financiero de Vivienda es el paso más importante que se ha dado en México para hacer posible la edificación de cientos de miles de viviendas y para poner al alcance de gran parte de la población los créditos necesarios para ello.

Las primeras medidas fueron dadas hace ya algunos años al haber establecido en el año de 1956 la obligación por parte de las instituciones de capitalización, de seguros y fianzas, de invertir parte de sus recursos en habitaciones populares para que estas instituciones cooperen a la resolución del grave problema de orden social, consistente en la falta de habitaciones adecuadas para los sectores de escasos recursos.

Las inversiones de estas instituciones junto con los bancos establecidos, mediante la debida autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para operar en el ramo de ahorro y préstamo para la vivienda popular o familiar, como vimos anteriormente, constituyen la iniciación de un programa, según el cual, para resolver el problema habitacional del país se requiere la colaboración conjunta de todos los sectores capacitados e interesados, ya que tal labor no debe quedar únicamente como un peso en manos del Estado, ni mucho menos en las de las personas que sufren directamente las consecuencias de no contar con los recursos económicos suficientes para proporcio -

narse una vivienda saludable y cómoda.

Mediante Decreto del Congreso de la Unión publicado en el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1956, se reformó el artículo 41 fracción VII y se adicionó la fracción VII Bis del mismo artículo de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

La Ley General de Instituciones de Crédito en su capítulo V habla de las sociedades de capitalización y su artículo 41 establece "La actividad de las instituciones de capitalización se someterá a las siguientes reglas".

Fracción VII Bis.- Deberán mantener invertido cuando menos un 5% de su pasivo exigible en bonos para la habitación popular emitidos por instituciones nacionales de crédito. Además, deberán mantener invertido cuando menos un 5% de su pasivo exigible, en habitaciones populares construidas por instituciones de crédito con rentas que en ningún caso excedan de \$350.00 mensuales, en la edificación de las mismas destinadas a ser vendidas mediante procedimientos de amortización o en préstamos hipotecarios destinados a la construcción de habitaciones populares, los cuales podrán otorgarse hasta por un 65% del valor del inmueble con intereses no mayores del 7% anual.

En cuanto a las compañías de seguros la Ley General de Instituciones de Seguros establece que deben invertir un 5% de sus reservas técnicas, del capital pagado y de las reservas de capital en bonos para la habitación popular emitidos por las instituciones nacionales de crédito y un 5% de las reservas --

técnicas del capital pagado y de las reservas del capital en la edificación de habitaciones populares con las características y plazos de amortización que autorice la Secretaría de Hacienda, tras de oír la opinión del Instituto Nacional de la Vivienda o en préstamos hipotecarios con iguales características a las señaladas a las sociedades de capitalización.

En la misma fecha en que se publicaron los anteriores Decretos se publicó el referente a las reformas dadas a la Ley Federal de Instituciones de Fianzas a efecto de que estas instituciones inviertan un 5% del capital, reservas de capital, reservas de fianzas en vigor y de previsión en bonos para la habitación popular emitidos por instituciones nacionales de crédito y un 5% del capital pagado en habitaciones populares construidas por las mismas instituciones de fianzas, con las características que señale la Secretaría de Hacienda, previa opinión del Instituto Nacional de la Vivienda o en préstamos hipotecarios semejantes a los señalados para las instituciones de capitalización o en bonos para la habitación emitidos por las instituciones nacionales de crédito.

Las inversiones realizadas por estas empresas de acuerdo con las reformas introducidas en sus respectivas leyes, ha dado como resultado una canalización de recursos amplísima hacia la construcción de viviendas, al absorber gran parte de los bonos emitidos entre otros, por el Banco Nacional Hipotecario, dada la enorme cantidad de dinero que manejan estas compañías. Igualmente han intervenido en el financiamiento de conjuntos habitacionales que se han edificado recientemente y entre los

que destaca el de Nonoalco-Tlaltelolco en el que la construcción de algunos edificios fué posible por la intervención de las compañías de seguros y de fianzas.

Los ingresos provenientes de las emisiones de valores que efectúa el Banco Nacional Hipotecario, no sólo son invertidos en las obras que realiza esta institución por cuenta propia, sino que en ciertas circunstancias son aplicados en forma crediticia al Instituto Nacional de la Vivienda para impulsar las labores de este organismo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, mediante acuerdo de fecha 20 de agosto de 1957, publicado en el "Día Oficial" del 27 del mismo mes y año, dictó las medidas necesarias para regular la inversión de las instituciones de capitalización de seguros y de fianzas en habitaciones populares.

Este Decreto establece que las inversiones y operaciones que realicen estas instituciones podrán efectuarse tanto en terrenos no construidos como en zonas de viviendas insalubres que estén en condiciones de ser regeneradas.

Las viviendas deben ser de tipo unifamiliar o multifamiliar con rentas no mayores de \$350.00 mensuales por unidad y en caso de venta el precio no excederá de \$80,000.00 incluyendo casa y terreno. El plazo de las operaciones de compra-venta no debe ser inferior a 15 años ni mayor de 20; los intereses no pueden ser superiores al 7% anual sobre saldos insolutos calculados semestralmente.

Cada jefe de familia podrá adquirir una de estas viviendas solamente y bajo la condición de no ser propietario de algún otro inmueble.

Los préstamos hipotecarios que están capacitados a efectuar estas sociedades, sólo pueden llegar a ser del 65% del valor del inmueble como máximo.

Debido a que las reformas a las leyes antes mencionadas otorgan tanto a las sociedades de capitalización como a las de seguros y fianzas, la posibilidad de edificar por su cuenta, habitaciones de tipo popular o hacer préstamos con igual fin o bien invertir los porcentajes indicados en bonos emitidos por las instituciones nacionales de crédito, la mayoría de estas instituciones han reducido su intervención en la solución del problema habitacional a adquirir los referidos bonos y sólo en algunas aisladas ocasiones han intervenido directamente en la financiación de viviendas como en el caso de la Unidad Nonoalco -Tlaltelolco, como hemos indicado con anterioridad.

Esta postura asumida por dichas sociedades no es imputable a ellas ya que diversos factores las han inducido a actuar en tal sentido como son, entre otros que la construcción de casas habitación no es una de las especialidades a que se dedican, lo cual haría que distrajesen sus ocupaciones habituales.

Sería de desearse que se les hubieran concedido ciertos beneficios fiscales a las instituciones de seguros, fianzas o capitalización que sólo se concretan a cumplir con estas obligaciones, sino que así llevarían sus objetivos más allá y edifi-

ficarían casas de tipo popular previa opinión del Instituto -- Nacional de la Vivienda y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para dar así un mayor impulso a la solución de este grave problema.

Esta consideración cabe también para los individuos que -- contrataran con estas sociedades la adquisición de una de dichas viviendas o la obtención de un crédito con igual fin. A estas personas se les podrían otorgar las mismas exenciones de pago de agua y predial, que se han otorgado en diversas ocasiones a personas que habitan una vivienda de las llamadas de interés social.

Aún así, repetimos, la contribución de estas instituciones ha sido sumamente beneficiosa ya que han hecho posible la aplicación de fuertes recursos económicos al campo habitacional.

## II.- Bases del Programa Financiero de Vivienda.

Con base en estudios rigurosos sobre las condiciones geográfico-económicas que guarda el país y en los aspectos demográficos, presentes y futuros, así como en el análisis de la vivienda existente y de los niveles de ingreso del pueblo mexicano, el Gobierno Federal consideró que los recursos presupuestales del mismo no son suficientes para hacer frente al problema dada la magnitud del mismo y por lo tanto debían crearse -- los mecanismos necesarios, dentro del sistema bancario existente, para permitir la generación masiva de ahorros destinados -- a la construcción de habitaciones de interés social y el acceso de nuevos sectores de la población a los canales ordinarios

de crédito.

Se ha considerado que existen dos fuentes principales de crédito que pueden ser orientadas a proporcionar los fondos necesarios para la vivienda. La primera de ellas y la más importante, es la que pueden canalizar las instituciones financieras autorizadas por la ley, tales como los bancos hipotecarios, los de ahorro y préstamo, los de ahorro, los de capitalización y las instituciones de seguros y compañías de fianzas junto con los recursos de los particulares y los de otras entidades. La segunda fuente de recursos es la que puede canalizar el sector público.

Resalta inmediatamente que se le haya dado al programa un carácter principalmente privado ya que se consideró en segundo lugar a los fondos provenientes del sector público, razón por la cual se debe contar con el apoyo total de los grupos bancarios, obreros, patronales y todos aquellos que tengan interés en materializar el programa financiero de vivienda.

La magnitud de los recursos que exige el programa no permite que se basara únicamente en los fondos presupuestales del Gobierno Federal, como ya dijimos, y por ello se buscó la solución mediante la aplicación de los recursos internos y que son tanto el adquirente de la vivienda el cual con sus ahorros hace posible la construcción de la misma, la persona moral que financia la adquisición junto con los constructores y el Estado quien mediante organismos coordinadores y de apoyo facilita el funcionamiento de los anteriores elementos.

El programa está orientado para ayudar a personas cuyos ingresos fluctúen entre \$750.00 y \$3,000.00 mensuales, individuos que forman el 46% de la población urbana activa y quienes podrán amortizar en amplios plazos las cantidades obtenidas -- para la adquisición de una casa. Dado el gran número de personas que componen este sector y tal como se espera que se sumen a los lineamientos del plan, los gobiernos estatales, el sector patronal y las agrupaciones sindicales, serán millones de individuos los que se vean favorecidos. Las personas con ingresos inferiores a los señalados no pueden ser incluidas por el momento en los beneficios de este programa.

Para la construcción de viviendas se tomó como base las recomendaciones y la definición creada en 1958 por el Centro Interamericano de Estudios Sociales para la Vivienda de interés social como aquella que "es asequible de manera que no resulte onerosa en el presupuesto familiar a personas de escasos recursos, proporcionándoles alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de seguridad, higiene y decoro y que esté dotada de los servicios sociales correspondientes".

Para hacer materializar este programa se efectuaron en el año de 1962, una serie de reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en lo que respecta a los departamentos de ahorro, instituciones hipotecarias e instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar. Con el objeto de estimular y apoyar a estas instituciones privadas en los financiamientos que otorguen dentro del --

programa, el Gobierno a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, creó dos fideicomisos administrados por el Banco de México, denominados Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda y Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.

La Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares fué creada mediante Decreto del Congreso de la Unión de fecha 31 de mayo de 1941. Su artículo primero dispone que "se aplicará a las empresas que tengan por objeto el ejercicio habitual de la banca y del crédito dentro del territorio de la República".

El artículo segundo enumera los grupos de operaciones de banca y crédito que el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, puede otorgar discrecionalmente, oyendo la opinión de la Comisión Nacional Bancaria y del Banco de México. Dentro de estos grupos mencionaremos solamente aquellos que han sido objeto de las reformas tendientes a hacer factible la realización del programa financiero de vivienda: "Las concesiones que otorgue el Gobierno Federal se referirán a alguno de los siguientes grupos de operaciones de Banca y Crédito".

Fracción II.- Las operaciones de depósito de ahorro, con o sin emisión de estampillas y bonos de ahorro.

Fracción IV.- Las operaciones de crédito hipotecario con emisión de bonos y garantía de cédulas hipotecarias.

Fracción V.- Las operaciones de capitalización.

Fracción VII.- Las operaciones de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.

El ejercicio de algunas de estas concesiones se contraponen entre sí, mas a partir de las reformas dadas a esta ley por Decreto del 29 de diciembre de 1962, publicado en el "Diario Oficial" del 31 del mismo mes y año, las sociedades autorizadas actualmente para operar en los grupos V y VII, o que reciban esta facultad en el futuro, podrán ser autorizadas para llevar a cabo ambos grupos de operaciones en departamentos por separado. Esta medida ha tenido como objeto que sean un mayor número de instituciones y por tanto de recursos los que se apliquen al programa y además de aprovechar las organizaciones bancarias existentes.

a) Reformas a las operaciones de depósito de ahorro.

El Capítulo segundo de la Ley General de Instituciones de Crédito, fué motivo de las reformas decretadas el 29 de diciembre de 1962 adicionándose el párrafo cuarto del artículo décimo octavo, el cual establece que las instituciones que disfruten de concesión para realizar operaciones de depósito de ahorro podrán establecer planes especiales de depósito en cuentas de ahorro en beneficio de ahorradores interesados en obtener préstamos con garantía hipotecaria para la construcción de habitaciones de interés social. En el caso de que se trate de la construcción de programas especiales de vivienda, estas instituciones pueden recibir apoyo financiero de los -

fondos creados para el fomento de viviendas de interés social, de acuerdo con las normas que establece el Banco de México.

Las personas que tengan cuentas de ahorros en planes especiales tienen preferencia para la obtención de los préstamos hipotecarios concedidos para edificar viviendas de interés social, sobre los demás cuentahabientes que no tengan ese carácter. Estos préstamos podrán ser hasta un máximo del 80% del valor de los inmuebles.

La importancia de incluir a los departamentos de ahorro de los bancos que operan en nuestro país es trascendental ya que actualmente manejan más de un millón de cuentas de ahorro a través de sus sucursales en cientos de grandes y pequeñas poblaciones y en las que tenían hasta finales del año de 1963, 3,658.2 millones de pesos depositados en cuentas de ahorro.

Hasta antes de las Reformas de 1962, no podían dedicar estos recursos a préstamos hipotecarios y se concretaban a invertirse en préstamos a corto plazo, en valores y préstamos refaccionarios y de habilitación principalmente. A partir de dichas reformas están obligados a mantener hasta un 30% del importe del pasivo por los depósitos de ahorro en préstamos hipotecarios para la vivienda de interés social.

Esos préstamos pueden ser hasta por la cantidad de - - - \$80,000.00 por vivienda, incluyendo terreno y construcción, -- con un plazo máximo de 15 años de recuperación e intereses --- anuales de 10% sobre saldos insolutos.

Cuando las operaciones de estos departamentos reciban -- apoyo del fondo fiduciario del Banco de México, el valor de -- las viviendas no debe ser mayor de \$55,000.00. En todo caso el interesado debe contar con una cantidad previa igual al 20% -- del valor de la vivienda y el 80% del préstamo señalado ante -- riormente podrá incrementarse cuando se otorguen garantías adi cionales.

Los desembolsos que efectúe el acreditado no deben ser -- superiores al 25% del monto de sus ingresos mensuales.

El costo de las viviendas antes señalado, se ha calculado para toda la República, a excepción de las zonas inmediatas a los Estados Unidos en donde dicho costo se ha elevado a - - - \$66,000.00 y hasta \$75,000.00, según la zona y el valor de la construcción en ella.

Los bancos privados del país han acogido con gran entusiasmo las nuevas disposiciones que rigen el funcionamiento de los departamentos de ahorro y han dado gran publicidad a los nuevos sistemas de cuentas de ahorro especiales con el consiguiente beneplácito de los ahorradores quienes ya han adquirido un gran número de ellas, dada la confianza con que cuentan los -- bancos que tienen departamentos de ahorro y que son además las más importantes instituciones que operan en el sector bancario.

b) Instituciones de Crédito Hipotecario.

El Capítulo IV de la Ley General de Instituciones de Crédito, fué motivo de las reformas de diciembre de 1962 para su-

mar a las sociedades de crédito hipotecario al Programa Financiero de Vivienda.

Entre las actividades a que están autorizadas estas sociedades, resalta como finalidad fundamental la emisión de bonos hipotecarios y garantizar la emisión de cédulas representativas de hipotecas, negociar estas cédulas, otorgar créditos y recibir préstamos de organizaciones oficiales destinadas a fomentar la vivienda de interés social.

Hasta antes de las Reformas Bancarias las instituciones de crédito hipotecario, habían desplegado una amplia actividad en torno a la construcción de miles de casas, pero todas ellas de tipo residencial o al menos de alto costo habiendo quedado al margen de sus operaciones las casas de tipo popular.

Hoy en día están autorizadas estas sociedades a hacer diversos tipos de inversiones en bienes inmuebles las que van aumentando el porcentaje autorizado hasta llegar a ser de un 80% del valor de los inmuebles cuando se refiera a créditos concedidos para la construcción o adquisición de alguna vivienda que contenga las características necesarias para ser considerada como de interés social.

Los préstamos deben ser garantizados con hipoteca en primer lugar y deben ser cubiertos en un máximo de 20 años. Además el monto del enganche a cargo del adquirente ha sido reducido del 35% del valor del inmueble al 20% susceptible aún de ser mejorado ese porcentaje si se otorgan mayores garantías, aquí se busca entre otras cosas que sean las empresas las que otpr-

guen esa garantía parcial y así procurar traer o hacer llegar los beneficios del Plan Nacional de la Vivienda a los obreros con la ayuda de los patrones o de las agrupaciones sindicales.

Las instituciones de crédito hipotecario tienen un campo de acción menos amplio que el de los bancos que tienen departamento de ahorros, ya que aquellas a diferencia de éstos, sólo pueden conceder créditos hipotecarios en las ciudades donde -- tienen oficinas o tratarse de la construcción de conjuntos habitacionales que sí pueden ser financiados en cualquier punto del país, ocasión en la que se reducen los gastos de cobranza y se hace más efectivo el control y financiamiento que se opera en estos casos, que el concedido a una persona individual -- para ser aplicado en una localidad en la que la institución de crédito hipotecario no tiene oficinas.

A las instituciones de crédito hipotecario se les ha invitado a participar especialmente en la construcción de centros habitacionales, invirtiendo para ello una parte importante de sus recursos en este concepto e igualmente a recibir el apoyo financiero de los organismos oficiales recién creados con tal fin, a efecto de que lleguen a dedicar por lo menos el 30% de sus recursos al financiamiento de viviendas de interés social.

Las reformas efectuadas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares en el año de 1962, en especial en lo que toca a las sociedades de crédito hipotecario, sitúa a éstas en la posibilidad de ser las que operen -- más estrechamente con las grandes empresas del país para dotar

paulatinamente a los obreros y empleados en general de las mismas, de viviendas que contengan los requisitos señalados por el Banco de México.

c) Bancos de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar.

Ya hemos señalado en diverso Capítulo que los Bancos de Ahorro y Préstamo se incorporaron al sistema bancario mexicano mediante Decreto del Congreso de la Unión de fecha 11 de febrero de 1946.

Su principal finalidad consiste, según Gustavo Galindo -- Guarneros, en "obtener dinero del público para prestarlo a sus adherentes o extraños, con el fin de que adquieran, reparen y mejoren, o bien liberen de gravámenes sus casas habitaciones". (Gustavo Galindo Guarneros, "Las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar", México, 1962).

Sus operaciones las celebran mediante aportaciones de ambas partes, con la celebración de contratos "de ahorro y préstamo".

Igualmente ya hemos hecho mención de que estas instituciones no han logrado un desenvolvimiento en gran escala ni mucho menos, en la proporción lograda por los bancos de depósito y ahorro en las últimas décadas, sin embargo es de esperarse que dada la nueva legislación existente en cuanto a estos bancos, logren una superación tanto en capacidad económica como en el número de contratos que celebren. Sería de desear que el número de estos organismos se vea también ampliado dado el importante papel que están destinados a cumplir y sobre todo debido

a que el sistema de ahorro y préstamo tiene como base la generación del ahorro de los sectores de modestos o medianos recursos que tienen ingresos regulares.

Una vez celebrado el contrato entre una de estas instituciones y el particular, éste queda obligado a aportar una cantidad determinada cada mes, la que se fija de antemano según el valor de la vivienda y la institución se obliga a reintegrar la cantidad acumulada más sus intereses, una vez transcurrido el número de mensualidades señaladas más un crédito complementario con el fin de adquirir, construir o reparar una casa habitación. Este crédito queda garantizado con hipoteca en primer lugar a favor del organismo otorgante.

Con la mira de incrementar las operaciones de estos bancos se han establecido los planes de conjunto para beneficio de los grupos organizados de personas, quienes pueden contratar, al igual que con las instituciones de crédito hipotecario, a través de Sindicatos y Mutualistas la obtención y firma de los contratos de ahorro y como consecuencia del financiamiento de los respectivos centros habitacionales. De acuerdo con las Reformas de 1962 existe la posibilidad de que los bancos de capitalización obtengan la autorización respectiva para tener departamentos de ahorro y préstamo.

### III.- Fideicomisos creados para materializar el programa financiero de vivienda.

Con el fin de hacer efectivas y realizables las disposiciones dadas mediante las reformas de 29 de diciembre de 1962

y publicadas en el "Diario Oficial" del 31 del mismo mes y año, el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, decretó la creación en el Banco de México de dos fideicomisos con las características que señalamos a continuación:

Básicamente su función consiste en el otorgamiento de créditos de apoyo a los bancos privados que operen en la construcción de viviendas de interés social ya que el Estado al confrontar la magnitud del problema y la relativa escasez de los recursos que se podrían someter a este campo, desviando los de su aplicación en otras obras de infraestructura, le dió al problema una solución de carácter netamente financiero en la que se busca conseguir capitales nacionales, principalmente aportados en largos plazos por los mismos interesados.

Los bancos privados al efectuar operaciones con base en las reformas citadas deben someterse a los lineamientos y a la política trazada por el Banco de México y por la Comisión Nacional Bancaria, la cual debe verificar que se cumplan las disposiciones dadas en lo que se refiere a operaciones individuales y a las efectuadas por las instituciones de crédito hipotecario. Las operaciones de los departamentos de ahorro se controlan a través de los depósitos legales que deben tener en el Banco de México y las de los bancos de ahorro y préstamo son vigiladas y aprobadas por el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.

- a) El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.

Es uno de los dos fideicomisos creados simultáneamente - por el Estado y sus objetivos fundamentales son los siguientes:

Otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito - mediante préstamos y créditos relacionados con operaciones hipotecarias para la vivienda de interés social, fijar las características de los créditos en cuanto a importes, plazos, intereses y aprobar el monto y características de los planes de conjunto que efectúen las sociedades de ahorro y préstamo.

Para que las instituciones bancarias estén en la posibilidad de recibir el apoyo del "F.O.V.I.", en operaciones individuales deben demostrar que han destinado a estas operaciones - recursos propios y que requieren del apoyo económico del fondo. Cada operación individual que se realice con este apoyo debe ser reportada a efecto de comprobar que efectivamente la vivienda en cuestión está comprendida dentro de la clasificación de "interés social", una vez dado el apoyo y otorgado el crédito, la institución acreditada debe afectar a favor del fondo, como garantía colateral, los créditos hipotecarios que hubiere concedido.

En cuanto a operaciones de conjunto las bases sobre las que otorga los créditos el F.O.V.I., son las siguientes:

Los planes de conjunto deben ser cuando menos destinados a grupos mayores de cien familias. El fondo debe aprobar los proyectos de construcción con base en las necesidades regionales, demográficas, sociales y económicas, igualmente debe aprobar los contratos que han de celebrar los bancos de ahorro y --

préstamo con los particulares.

El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda se formó con un capital semilla aportado por diferentes organismos nacionales y extranjeros, fué necesario la gestión del Gobierno Federal ante el Banco Interamericano de Desarrollo y la Agencia Internacional del Desarrollo para obtener un crédito hasta por la cantidad de mil millones de pesos, de dicha suma ya han sido aprobados 375 millones, la Agencia Internacional concederá 250 y el Banco Interamericano 125 millones que ya fueron hechos efectivos en el mes de agosto de 1963. Esta cantidad le fué entregada a la Nacional Financiera, S.A., con el aval del Gobierno Federal, la suma fué entregada dentro del marco de la Alianza para el Progreso, en condiciones por demás favorables para México y debe ser restituida en un plazo de treinta años, pagaderos en cuotas semestrales, ya sea en dólares o en moneda nacional a elección de nuestro país, los intereses que devenga esta suma son a razón uno un cuarto por ciento mensual y la primera de las amortizaciones ya ha sido cubierta.

Con el crédito del Banco Interamericano se espera cubrir la etapa inicial del Programa y con créditos posteriores se irá ampliando. El 50% del total de los gastos del Programa serán financiados por el Gobierno Federal y para ello ya ha aportado un crédito al F.O.V.I. por 225 millones de pesos, con lo que el fondo ha conseguido despertar un interés profundo en las instituciones bancarias, quienes ya han empezado a operar créditos con base en las nuevas disposiciones de la Ley Gene -

ral de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y con el respaldo del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.

Este fondo ya ha edificado dos grandes centros habitacionales en la Ciudad de México, La Unidad Loma Hermosa que cuenta con 1,648 departamentos y la Unidad Presidente Kennedy con 3,104 departamentos y que fué edificada en combinación con el Sindicato de Trabajadores de las Artes Gráficas, además se están construyendo ya otros centros habitacionales tanto en la Ciudad de México como en la de Monterrey y en San Cristóbal -- Ecatepec, Estado de México.

b) El Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.

Este fondo también creado por el Gobierno Federal y manejado por el Banco de México tiene como objeto predominante --- otorgar apoyo de liquidez a las instituciones de crédito en -- operaciones con garantía hipotecaria o fiduciaria, en operaciones sobre viviendas de interés social.

El objeto buscado es que estos organismos bancarios, al - contar con una mayor seguridad en sus operaciones, dediquen -- cantidades mayores de dinero a estas inversiones, ya que con - el apoyo del "F.O.G.A.", están en la posibilidad de hacer frente a diversas situaciones tales como: falta de pago puntual por parte de los acreditados, insuficiencia de la garantía otorgada por éstos, igualmente pueden contar con el apoyo del fondo cuando sus costos de operación resulten elevados y no les sean

cargados a los individuos acreditados y también para facilitar el pago de las primas de los seguros de vida que deben tomar los acreditados.

Con estas garantías dadas a las instituciones bancarias se consolidan todas las reformas legislativas de que hemos hablado antes, las cuales por sí solas hacen atractivo para estas instituciones la inversión en viviendas de interés social. Esto aunado a las garantías otorgadas por el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, da por resultado que sea a todas luces fácil de señalar que, el Programa Financiero de Vivienda logrará alcanzar las metas que le fueron fijadas.

#### IV.- Diversas Disposiciones del Programa.

El Programa Financiero de Vivienda, como señalamos anteriormente, fué creado con la mira de beneficiar a los individuos cuyos ingresos fluctúen entre \$750.00 y \$3,000.00 mensuales de ingresos por Jefe de familia. Los grupos con ingresos inferiores a estas cantidades deben ser considerados en diferentes programas de vivienda, basados principalmente en aportaciones concedidas por las entidades gubernamentales, sin embargo a medida que el programa vaya aumentando en recursos y las condiciones económicas del país sean más favorables, es de esperarse que estos grupos de individuos sean sumados a los beneficios del programa.

##### a) Régimen de Propiedad.

Debido al alto costo que tienen los terrenos urbanos se ha considerado que el régimen de propiedad en condominio es el más apto, ya que da lugar a una reducción considerable en el valor de las construcciones así como en el mantenimiento y en la administración de las mismas, la cual está encomendada a una asamblea integrada por los copropietarios. Para evitar que dichas asambleas sean demasiado numerosas se ha limitado su número mediante el designamiento de un representante por cada edificio que compongan un conjunto habitacional.

Este sistema es el más idóneo por diversas razones como son entre otras, el lograr el mayor número de propietarios posibles, que insistimos, es anhelo de todo individuo y además nuestra legislación sobre el régimen de propiedad y condominio otorga numerosas ventajas al respecto.

b) Certificados de Vivienda.

Los certificados de vivienda fueron creados mediante las reformas introducidas a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito y a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, mediante Decretos del Congreso -- de la Unión publicados en el "Diario Oficial" del 30 de diciembre de 1963.

Estas reformas tuvieron como base el establecer una operación bancaria para lograr que los individuos beneficiarios del Programa Financiero de Vivienda pudieran disfrutar de inmediato de una vivienda al mismo tiempo irían amortizando su importe y una vez logrado ésto, obtuvieran la transmisión de

la propiedad; los fines esenciales radican en la eliminación de diversos gastos e impuestos como son el de translación de dominio e hipoteca.

Inicialmente se pretendió que mediante la expedición de cédulas hipotecarias se podría lograr el objetivo indicado pero este título otorga primordialmente garantías al enajenante y no da derecho al tomador al uso ni menos a la adquisición en propiedad del inmueble.

En cuanto al certificado de participación inmobiliaria - del cual el Maestro Roberto A. Esteva Ruiz ha efectuado un estudio sumamente interesante en su obra "El Certificado de participación inmobiliaria como título de inversión productiva" y señala que "la esencia fundamental del certificado por lo que se refiere a su aspecto representativo del derecho a una parte alícuota de las cosas corpóreas e incorpóreas que le conecten, no confiere, ni puede conferir al titular otro valor de uso que el de cambio". (Roberto A. Esteva Ruiz, obra citada, Pág. 56).

Los certificados de participación según la Ley General - de Títulos y Operaciones de Crédito, son títulos representativos de una parte alícuota de los frutos que produzcan los bienes derechos o valores que tenga en fideicomiso con ese fin - la sociedad fiduciaria que los emita, de una parte alícuota - del derecho de propiedad de esos bienes o de una parte alícuota del producto de la venta de los mismos. Sin embargo el Gobierno Federal llegó a la conclusión "de que ninguno de los títu-

los existentes reunía las características necesarias para -- aplicar dentro de un programa de vivienda que aspira a conver tir a cada jefe de familia de modestos recursos en propietario de la casa que habita".

Las reformas señaladas adicionó a la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito el artículo 228 A-Bis el cual establece:

"Los "Certificados de Vivienda" son títulos que representan el derecho, mediante el pago de la totalidad de las cuotas estipuladas, a que se trasmita la propiedad de -- una vivienda, gozándose entre tanto del aprovechamiento directo del inmueble; y en caso de incumplimiento o aband dono, a recuperar una parte de dichas cuotas de acuerdo con los valores de rescate que se fijen".

Por su parte la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares fué adicionada con el inciso - -- I-Bis del artículo 44, el cual señala las operaciones fiducias a que están autorizadas las sociedades que cuenten con la facultad de operar en este ramo. La reforma de referencia autoriza a emitir los certificados de vivienda a que se -- refiere el artículo 228 A-Bis de la Ley General de Títulos y O peraciones de Crédito con las siguientes características:

Los certificados de vivienda deben ser títulos nominativos, pagaderos mediante una determinada cuota inicial y el -- resto a través de cuotas periódicas, su circulación se limita al caso de herencia o por otras señaladas en la emisión, pre-

via aprobación de la Comisión Nacional Bancaria. Debe establecerse igualmente la forma y términos en que deben cumplirse los pagos, casos en que debe ser desocupada la vivienda, la forma en que deben contribuir al mantenimiento y conservación de las partes en copropiedad, la designación del representante común de los tenedores y principalmente el uso y finalmente la transmisión del dominio individual del inmueble. Estos certificados sólo pueden ser expedidos por las instituciones de crédito autorizadas para operar en el ramo fiduciario.

Los certificados de vivienda vienen a llenar un papel sumamente importante en el Programa Financiero de Vivienda por las razones expuestas y principalmente por otorgar a sus adquirentes el uso de la vivienda materia del certificado, desde el momento de la adquisición del título. Se ha señalado -- igualmente como uno de los aciertos que tienen estos certificados, el lograr así el anhelo establecido en la exposición-- de motivos de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito en el sentido de integrar un programa de movilización de la riqueza nacional, cubierto en su totalidad por operaciones estipuladas a través de títulos de crédito.

c) Seguros.

El Programa Financiero de Vivienda, incluye como condición indispensable para ser sujeto de un crédito dentro de -- los organismos que en él intervienen, el obtener por parte -- del adquirente de una vivienda de interés social un seguro -- contra los riesgos de muerte, invalidez y daños. Es facilmen-

te comprensible esta obligación dado que las personas que están en condiciones de adquirir una vivienda dentro del programa, no cuentan con ingresos suficientes para hacer frente, -- principalmente en caso de fallecimiento del jefe de familia -- al adeudo contraído por dicha persona.

En caso de que esto suceda o alguna de las otras causas estipuladas en la póliza de seguro, las instituciones bancarias acreditantes pueden recuperar fácilmente su inversión y la familia que padezca el percance no sufrirá las consecuencias, tan normales en otros casos, de ser obligada a desocupar su vivienda. En estos casos las primas serán cubiertas por el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda.

Para estar en condiciones de operar este tipo de seguros se han tomado diversas medidas como son, la aplicación de un sistema de prima para toda persona, independientemente de su edad, siempre que no exceda de las señaladas como normas por el Banco de México; las cuotas le son cubiertas directamente a las instituciones de seguros, cada mes por los organismos bancarios, quienes las descuentan de las aportaciones que hacen los acreditados.

Las compañías de seguros que operan en nuestro país han reducido al máximo los gastos de operación de este tipo de seguros, limitando al extremo sus ganancias y prueba de ello es que las primas que deben pagar los adquirentes de viviendas son tan sólo del 0.72% anual por lo que respecta a los seguros de vida y de 0.12% anual por el seguro de daños, sobre el

monto inicial del crédito y sobre el valor original de las --  
construcciones respectivamente.

Para dar cumplimiento a lo anterior las compañías de se-  
guros han establecido una sociedad civil que actúa en nombre-  
de ellas y sólo atiende esta clase de operaciones. A cambio -  
de ello las compañías de seguros esperan lograr un efecto edu-  
cativo entre los adquirentes de viviendas, miembros de un am-  
plísimo grupo de población, el cual se ha mostrado receloso -  
en la adquisición de seguros y como consecuencia la ampliación  
de un vasto mercado para las mismas.

Con esta intervención y con las inversiones que están --  
obligadas a efectuar en bonos de vivienda, como señalamos an-  
teriormente, las compañías de seguros juegan un papel destaca-  
do en la solución del problema habitacional en México.

#### V.- Alcances del Programa Financiero de Vivienda.

De acuerdo con los estudios e investigaciones de la Di-  
rección General de Estadística de la Secretaría de Industria-  
y Comercio, los ingresos del 46% de la población urbana econó-  
micamente activa fluctúan entre 750.00 y 3,000.00 pesos men-  
suales, que son precisamente los grupos hacia los cuales está  
dirigido el Programa Financiero de Vivienda, por lo que se es-  
pera que con base en las reformas introducidas en la legisla-  
ción bancaria, en los créditos concedidos por organismos in-  
ternacionales, por el Gobierno Federal y en la creación de los  
fondos creados ex profeso, sean decenas de miles de viviendas

de interés social las que se construyan cada año.

Opiniones poco optimistas se han emitido respecto a los alcances materiales del programa, especialmente en cuanto a la construcción de viviendas rurales destinadas a pequeños -- propietarios y aún más a las destinadas a los grupos ejidatarios por considerar poco segura la inversión por las modalidades que nuestras leyes han establecido respecto a la propiedad ejidal, mas las limitaciones sólo se refieren a las tierras destinadas al cultivo y no a la zona urbana ejidal, en cuyos límites sí es posible obtener el dominio pleno de la -- tierra.

La construcción de viviendas mediante préstamos hipotecarios hará posible por sí sola lograr un incremento del 50% en la construcción de casas habitación en el país, a través de inversiones que se estiman en 750 millones para el primer año para llegar a la suma de 1,323 millones al sexto año de establecido el Programa.

Por lo que toca a las inversiones de los departamentos de ahorro, cuyos depósitos llegan a ser actualmente cercanos a los cuatro mil millones de pesos, con un incremento anual superior al 10%, se ha estimado que están en la posibilidad de invertir en habitaciones populares cantidades tan grandes como 3,045 millones al décimo año de iniciado el programa, -- 8,222 millones al vigésimo año, 15,348 al trigésimo y -- 27,135 millones al cuadragésimo año.

Las inversiones de las instituciones hipotecarias se ha-

estimado que pueden ser aún mayores ya que estarán en la posibilidad de invertir en habitaciones de interés social - - - - 3,791 millones al décimo año y 32,454 millones al cuadragésimo.

Por su parte las instituciones de ahorro y préstamo, que sólo operaran dentro del programa en la edificación de grandes conjuntos habitacionales, podrán otorgar financiamientos, a precios de 1960 por 5,561 millones de pesos al décimo año - para llegar a 22,871 millones a los cuarenta años.

De acuerdo con los cálculos actuariales efectuados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y estableciendo como financiamiento mínimo que requiere cada vivienda de interés social la cantidad de \$24,410.00 se podrán construir acumulativamente por todos los sectores que integran el Programa Financiero de Vivienda, 484,960 viviendas en los primeros diez años, 1.010,888 en veinte años, 1.813,154 en treinta años y a los cuarenta se habrán logrado edificar - - - - 2.819,339 viviendas de interés social en toda la República.

Sumadas las cifras anteriores junto con las viviendas que seguirán edificando los organismos gubernamentales a que hemos hecho referencia en el Capítulo anterior y las que construyan los organismos particulares, fuera de este programa, y las personas individualmente para su propio uso, dan un total de nuevas edificaciones para los próximos diez años de - - - 1.300,000, en veinte años de 3.250,000, en treinta años de 6.000,000 y de 10.000,000 a los cuarenta años de iniciado el Programa.

A primeras luces parece ser que el Programa Financiero de Vivienda sea exagerado en sus pretensiones y por lo mismo irrealizable, pero la corta vida que el mismo ha experimentado demuestra todo lo contrario ya que son múltiples los conjuntos habitacionales que están actualmente en construcción en toda la República con intervención de bancos privados quienes han respondido a la invitación hecha por el Gobierno Federal para colaborar en el Programa y quienes en última instancia serán los responsables del éxito o del fracaso del mismo.

La comprobación de lo anterior se demuestra con el señalamiento de los siguientes datos acerca de los conjuntos habitacionales que se están edificando dentro de los lineamientos del Programa, además de los señalados al hacer referencia al Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, están actualmente en estudio o ya en proceso de construcción -- las siguientes obras:

En Ecatepec, Estado de México, la organización "Hogares-Mexicanos" construye 350 viviendas destinadas a trabajadores de esa importante zona industrial, con intervención de Crédito Hipotecario, S. A.

En Monterrey, la Central Financiera y Fiduciaria de Inversiones colabora en la edificación de dos conjuntos con el Instituto Promotor de la Habitación Popular, A.C.

La Hipotecaria Bancomer, está construyendo la Unidad -- Guadalupe Totiméhuacán en Puebla.

En Culiacán, el Banco Nacional de México, colabora con la Sociedad Fraccionamientos del Noroeste, en la edificación de otro conjunto.

En la ciudad de Guadalajara, se edifica la Unidad Miravalles por la empresa Construcción Popular.

El Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros en colaboración con el Banco de Londres y México, S.A. está levantando varios centros habitacionales en las ciudades de Monterrey, en Empalme, Sonora, en Aguascalientes y en Torreón, Coahuila.

El Sistema Bancos de Comercio, ha otorgado recientemente un crédito por cien millones de pesos al I.S.S.S.T.E. para edificación de casas de interés social.

Diversas instituciones tienen actualmente en proyecto la construcción de centros habitacionales en las Ciudades de Mérida, Ciudad Juárez, Culiacán, Tijuana, San Luis Potosí, Matamoros, Mexicali, Guadalajara y en la Ciudad de México.

Este programa constituye el enfrentamiento definitivo a uno de los grandes problemas nacionales ya que crea las bases necesarias para hacer llegar a las clases necesitadas canales de crédito antes inexistentes en la construcción de casas habitación, obra que le estaba encomendada con anterioridad exclusivamente al Estado a través de los organismos que hemos estudiado en Capítulo por separado y quienes actúan sin un criterio homogéneo beneficiando únicamente a grupos concretos de personas.

Entre los múltiples beneficios que debe reportar el tantas veces citado Programa Financiero de Vivienda, resalta el efecto multiplicador que ocasiona en todas las industrias y actividades conexas a la construcción, debido a que el problema habitacional está ligado íntimamente tanto al problema central del desarrollo económico como al educacional.

Estos beneficios serán aún mayores si se otorgaran reducciones fiscales a las personas que contraten la obtención de créditos para la construcción o adquisición de viviendas de interés social, como las que disfrutaban los miembros del I.S.S.S.T.E.; ya que los impuestos que gravan las operaciones de compra venta de bienes inmuebles son bastantes considerables los cuales llegan a ser en la actualidad del dos y medio por ciento del monto total en operaciones que fluctúen entre cincuenta y cien mil pesos, por lo que se refiere al pago del impuesto del timbre. Además de esta operación se requiere la de mutuo con hipoteca.

Existen además otros impuestos que hay que cubrir como son, el de traslación de dominio, el cual varía en cada entidad federativa, el que en el Distrito Federal es de 17.25 al millar y en algunos Estados llega a ser del 25 al millar y -- las tarifas correspondientes a los derechos por inscripción -- en el registro público junto con los gastos de escrituración notarial.

Toda la actividad que están desarrollando los bancos --- privados del país demuestra el afán y el entusiasmo que se ha

puesto en el Programa Financiero de Vivienda y que se está --  
respondiendo a la invitación hecha por el Gobierno Federal a  
las instituciones bancarias para colaborar con él y de que --  
nes depende en última instancia del éxito o del fracaso del --  
mismo. Deben señalarse igualmente, la trascendencia que impli  
ca el que las grandes agrupaciones obreras estén trabajando --  
en colaboración con el sector empresarial en la solución del-  
problema habitacional lo cual hace prever un incremento cons-  
tante en la mejoría de las relaciones obrero patronales.

El haber dado una orientación francamente inclinada ha --  
cia el sector privado al Programa Financiero de Vivienda, tie  
ne un significado trascendental en la vida política y econó --  
mica del país debido a que tal hecho demuestra entre otros, --  
la comprensión y el entendimiento que existe entre el Gobier-  
no y la banca privada al habersele encomendado a ésta la so --  
lución, en gran parte, de un problema de carácter netamente --  
social dentro del marco democrático ordenado por nuestra Cons-  
titución, lo cual se logrará, como todos los grandes proble --  
mas nacionales, únicamente, a través de una estrecha colabora  
ción de todos los sectores del país.

C O N C L U S I O N E S .

I.- Sobre señalar por ser a todas luces sabido que todo ser humano, sin distinción alguna, merece y debe contar con un alojamiento que responda a un mínimo de condiciones de decoro y salubridad en el cual encuentre un lugar apto para su formación espiritual y material en el seno de la familia, ya que ésta es el núcleo básico de todo el orden social.

II.- La importancia adquirida por la vivienda a partir -- principalmente de la formación de grandes ciudades resalta fehacientemente cuando vemos que la casi totalidad de las naciones han legislado y puesto en práctica diversos planes habitacionales.

III.- En México, la escasez de viviendas es un problema que siempre ha existido y se desarrolla en forma constante como resultado entre otras causas del gran aumento de la población en las ciudades. Resulta aún más grave en la Ciudad de México que soporta un torrente continuo de inmigrantes que forman cada día nuevos centros de población a los que hay que dar atención municipal, a pesar de que muchas veces se levantan al -- margen del orden jurídico.

IV.- La legislación existente en materia habitacional es bastante amplia en nuestro país y reciente si se le compara -- con la mayoría de nuestras instituciones jurídicas, además de vemos hacer notar que algunas leyes contienen disposiciones -- que no se han visto coronadas por el éxito deseado, ya que -- han sido irrealizables en la práctica por diversas circunstancias.

V.- Sería de desearse que las entidades federativas, siguiendo el ejemplo del Distrito Federal, declaren como una -- obligación a su cargo el establecer el servicio público de ha bitaciones populares.

VI.- La obligación por parte del Departamento del Distrito Federal de establecer el Registro Público de Casas Baratas, es una disposición que debe cumplirse para hacer llegar todos sus beneficios a los inmuebles en él registrados y que consisten en estar exentos a partir de su inscripción por veinte -- años, del pago del impuesto predial, traslado de dominio plus valía, cooperación y del 75% del pago por consumo de agua.

VII.- La formación y reglamentación del patrimonio familiar es otra de las funciones que debe atender el Departamento del Distrito Federal, de acuerdo con su Ley Orgánica y la cual hasta la fecha ha sido olvidada.

VIII.- El Decreto de Congelación de Rentas de 1948 y sus correlativos de los estados, actualmente en vigor, requieren de una revisión completa ya que las condiciones sociales y económicas existentes en esa fecha son sumamente diversas de las actuales, tanto en la Capital de la República como en el interior. Es imprescindible que estos decretos contengan un límite a su vigencia.

IX.- Las exenciones fiscales que concede la Ley del I.S.S. S.T.E. a sus beneficiarios, es la medida más eficaz que se ha otorgado para incrementar la construcción de casas habitación y prueba de ello es el gran número de personas que han edificado al amparo de estas exenciones.

Sería de desearse que estos mismos beneficios sean amplia dos a todo individuo que contrate un crédito para la construc ción de viviendas de interés social y en especial a las que -- se edifiquen siguiendo los lineamientos del Programa Financie ro de Vivienda.

X.- Los principales organismos gubernamentales que labo ran en la solución del problema que nos ocupa son institucio nes sumamente diversas entre sí, tanto en sus fines como en sus estructuras jurídicas y administrativas, no siendo, a ex-- cepción del Instituto Nacional de la Vivienda, la construcción de viviendas su principal objeto, razón por la cual creemos -- que aún siendo benéfica y altamente estimable su labor realiza da en este campo, deben encomendar sus construcciones tanto el Departamento del Distrito Federal como el Instituto de Seguri dad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el - Instituto Mexicano del Seguro Social a un organismo especiali zado en esta materia como lo es el Instituto Nacional de la Vi vivienda, el cual debe colaborar estrechamente con el Banco Na cional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. debido a la amplia experiencia que ha logrado esta Institución, además de contar con los recursos bancarios, técnicos y económicos reque ridos.

Esto tendría como consecuencia que los organismos señala dos no distrajesen sus ocupaciones habituales hacia un campo - que requiere de una alta especialización como lo es la cons -- trucción en gran escala de viviendas.

XI.- El Instituto Nacional de la Vivienda debe recibir por

parte del Gobierno un mayor apoyo financiero para que cumpla - eficazmente con sus funciones. Creemos que la función del Instituto de la Vivienda debe ir más allá, como ya lo señalamos y - ser el organismo encargado de la ejecución material de los cen - tros habitacionales que ejecutaría a nombre de los diversos -- organismos que hemos estudiado.

XII.- Deben promoverse a través del Instituto Nacional de - la Vivienda la formación de patronatos de la vivienda de inte- rés social en toda la Nación.

XIII.- La ayuda propia para que los mismos interesados cons- truyan sus casas debe impulsarse en todo el país, aprovechando la habilidad manual de nuestra población, la cual mediante una dirección técnica adecuada lograría edificar en plazos sumamen- te reducidos y a un costo bajísimo miles de viviendas, con el aliciente de que ésto ayudaría a la formación cultural y fami- liar de los individuos.

XIV.- El Programa Financiero de Vivienda tiende a ser la me - di - da más importante tomada hasta la fecha en la solución, si - no total sí muy amplia, del problema habitacional de México, - debido a las amplias facultades concedidas al sector bancario- para operar en esta rama y a las posibilidades dadas para la - obtención de créditos por parté de los individuos que contra - ten con dichos organismos.

XV.- Debe fomentarse el hábito del ahorro en las llamadas - cuentas de ahorro especiales, tanto para que los individuos es

tén en aptitud de adquirir un préstamo para la construcción de viviendas como para generar mayores recursos al Programa Financiero de Vivienda.

XVI.- Las agrupaciones patronales y sindicales deben prestar todo su apoyo al Programa Financiero de Vivienda para hacer -- llegar sus beneficios a los grandes grupos de trabajadores.

XVII.- El Programa Financiero de Vivienda, está orientado hacia una estrecha colaboración de todos los sectores de nuestro país, tanto de los individuos interesados en obtener un crédito dentro de los lineamientos del programa como del sector -- bancario y del Gobierno Federal.

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

Banco Nacional de Comercio Exterior. "Comercio Exterior". México, Mayo 1962.

Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.  
Estudio Número 6. México 1952.

Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.  
Memoria 1959- 1964. México 1964.

Bay y Sevilla Luis. La Vivienda del Pobre. Habana, Cuba, 1924.

Cacho A. Raúl. La Vivienda, publicado en México 50 Años de Revolución, Edición del Fondo de Cultura Económica, México 1960.

Cuadernos de Información Económica, México, Mayo 1958.

De la Cueva Mario. Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial -  
Porrúa, S.A., México 1961.

Durán Ochoa Julio. La Explosión Demográfica. Publicado en México 50 Años de Revolución, Edición del Fondo de Cultura Económica, México 1960.

Esteva Ruiz Roberto A. El Certificado de Participación Inmobiliaria como Título de Inversión Productiva. México 1960.

El Seguro Social y El Problema de la Vivienda. México 1956.

Fraga Gabino. Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, S.A.  
México 1960

Galindo Guarneros Gustavo. Las Instituciones de Ahorro y Prés-

tamo para la Vivienda Familiar. Editorial Jus, México 1962.

Instituto Nacional de la Vivienda. Investigación Nacional de la Vivienda. México 1962.

Instituto Nacional de la Vivienda. Herradura de Tugurios. México 1958.

Instituto Nacional de la Vivienda. Colonias Proletarias. México 1958.

Instituto Nacional de la Vivienda. Los Organismos de la Vivienda en América. México 1960.

Juan XXIII. Mater et Magistra. Ediciones Paulinas, S.A., México 1961.

Juárez Fernández Benito. El Problema de la Habitación Obrera. México 1938.

Le Duc Viollet. Historia de la Vivienda Humana. Editorial Centauro, S.A., México 1945.

León XIII. Rerum Novarum. Ediciones Paulinas, S.A., México 1961.

López Matéos Adolfo. Quinto y Sexto Informe de Gobierno. Secretaría de Gobernación, México 1963, 1964.

Martínez Sobral Enrique. Compendio de Economía. Ediciones Botas, S.A., México 1955.

Nacional Financiera, S.A. 50 Años de Revolución Mexicana en Cifras. México 1963.

Olivera Toro Jorge. Manual de Derecho Administrativo. Unión Gráfica, S.A., México 1963.

Organización Internacional del Trabajo. "Revista Internacional del Trabajo". México, mayo 1956.

Organización de los Estados Americanos. Revista América. Vol. XIII, Washington, U.S.A., Agosto 1961.

Palavicini F. Félix. Historia de la Constitución de 1917. México 1924.

Pallares Eduardo. Jurisprudencia sobre Arrendamiento. Editorial Porrúa, S.A., México 1958.

Revista de Economía. México, abril 1961.

Revista Hoy en Italia. Número 49, México 1964.

Revista Scala. México, enero 1965.

Revista Mexicana de la Construcción. México, junio 1961.

Revista Tiempo. México, abril 30 de 1962.

Sánchez Cuén Manuel. El Crédito a Largo Plazo en México. México 1958.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Programa Financiero de Vivienda. México 1964.

Secretaría de Industria y Comercio. Dirección General de Estadística. Censo 1960, México 1961.

Secretaría de la Presidencia. Urbanismo y Desarrollo de la --

Comunidad. México 1964.

Serras Rojas Andrés. Derecho Administrativo. Librería de Manuel  
Porrúa, S.A., México 1961.

L E G I S L A C I O N .

Constitución Política de 1917.

Ley Federal del Trabajo.

Decreto que declara de Utilidad Pública el Fomento y Mejoría de las Habitaciones para las Clases Pobres en el Distrito Federal.

Ley que Crea el Banco de Fomento a la Habitación.

Decreto de 1941 por el cual se obliga a las Industrias de Jurisdicción Federal a construir casas para los obreros.

Ley que faculta el Otorgamiento de Autorizaciones para operar en el Ramo de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Popular o Familiar.

Reglamento de las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar.

Ley del Servicio Público de Habitaciones Populares.

Decreto que Desincorpora del Servicio Público los Terrenos de Balbuena en el Distrito Federal.

Prórroga de Contratos de Arrendamiento de Casas y Locales en el Distrito Federal.

Ley de Planificación del Distrito Federal.

Ley de Exención de Impuestos para Habitaciones Populares en el Distrito y Territorios Federales.

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales de 1928.

Ley de Hacienda del Departamento del Distrito Federal.

Ley de Expropiación de 1936.

Ley del Instituto Nacional de la Vivienda.

Ley del Seguro Social.

Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.

Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

Ley General de Instituciones de Seguros.

Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Ley Federal de Instituciones de Fianzas.

Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.

I N D I C E.

"REGIMEN ADMINISTRATIVO Y FISCAL DE LA VIVIENDA EN MEXICO"

C A P I T U L O I

LA VIVIENDA POPULAR Y SU TRASCENDENCIA.

- I.- Consideraciones sobre la magnitud del problema que significa la escasez de viviendas.
- II.- La Legislación Internacional en Materia de Vivienda.
- III.- Situación Imperante en México.
- IV.- Colonias Proletarias.

C A P I T U L O II

EL ESTADO MEXICANO Y LA VIVIENDA POPULAR.

- I.- Antecedentes.
- II.- Constitución Política de 1917.
- III.- Ley Federal del Trabajo.
- IV.- Decreto que declara de utilidad pública el fomento y mejoría de habitaciones para las clases pobres en el Distrito Federal.
- V.- Banco de Fomento de la Habitación, S.A.
- VI.- Ley que faculta el otorgamiento de autorizaciones para operar en el ramo de ahorro y préstamo para la vivienda popular o familiar. Su reglamento.

- VII.- Reglamento de las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar.
- VIII.- Ley del Servicio Público de Habitaciones Populares.
- IX.- Decreto que desincorpora del servicio público los terrenos de Balbuena en el Distrito Federal.
- X.- Prórroga de contratos de arrendamiento de casas y locales en el Distrito Federal.
- XI.- Ley de Planificación del Distrito Federal.
- XII.- Ley de exención de impuestos para habitaciones populares en el Distrito y Territorios Federales.

### C A P I T U L O III.

#### INSTITUCIONES QUE LABORAN EN LA SOLUCION DEL PROBLEMA HABITACIONAL EN MEXICO.

- I.- Antecedentes.
- II.- Departamento del Distrito Federal.
- III.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- IV.- Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A.
- V.- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- VI.- Instituto Nacional de la Vivienda.

C A P I T U L O IV.

PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA.

I.- Intervención de las Instituciones de Capitalización, Seguros y Fianzas.

II.- Bases del Programa Financiero de Vivienda.

- a) Reformas a las Operaciones de Depósito de Ahorro.
- b) Instituciones de Crédito Hipotecario.
- c) Bancos de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar.

III.- Fideicomisos creados para materializar el programa Financiero de Vivienda.

- a) El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.
- b) El Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para - la Vivienda.

IV.- Diversas Disposiciones del Programa.

- a) Régimen de Propiedad.
- b) Certificados de Vivienda.
- c) Seguros.

V.- Alcances del Programa Financiero de Vivienda.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

LEGISLACION.