

50  
201

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

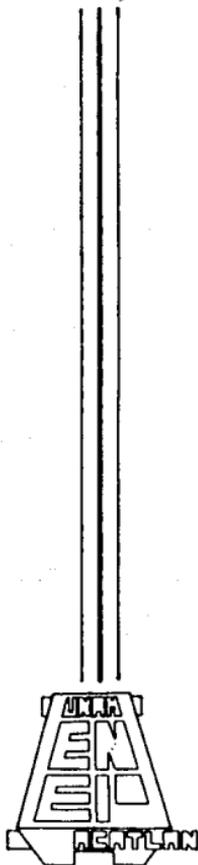
ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
"ACATLAN"



## EL DERECHO A LA VIVIENDA EN MEXICO

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**

TESIS PROFESIONAL  
QUE PRESENTA:  
SALVADOR FCO. CARRERA CID  
PARA OBTENER EL  
LICENCIADO EN





Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso**

### **DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

## I N D I C E

pág.

<u>INTRODUCCION.</u>	I
 <u>CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS.</u>	
a) Pueblos Azteca y Maya.	1
b) México Colonial.	10
c) México Independiente y Contemporáneo.	20
 <u>CAPITULO II. BASES CONSTITUCIONALES Y LEYES REGLAMENTARIAS.</u>	
a) Artículo 27 Constitucional.	29
b) Artículo 123 Constitucional.	35
b.1) Ley Federal del Trabajo.	38
b.2) Ley del INFONAVIT.	44
b.1.1) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.	47
b.1.2) Ley del ISSSTE.	49
 <u>CAPITULO III. EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO GARANTIA INDIVIDUAL.</u>	
A) Antecedentes.	52
B) Artículo 4 Constitucional.	58

**CAPITULO IV. ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA QUE  
FOMENTAN LA CONSTRUCCION Y EL OTORGAMIENTO  
DE LA VIVIENDA EN MEXICO.**

A)	INFONAVIT.	64
B)	POVISSSTE.	76
C)	PONHAPO.	78
D)	FICAPRO.	79
E)	FIVIDESU.	99

**CONCLUSIONES.** 101

**BIBLIOGRAFIA.** 103

## INTRODUCCION.

Me he propuesto con la presente investigación, que he intitulado: "El Derecho a la Vivienda en México", el plantear la problemática que envuelve a la situación de la vivienda en nuestras grandes ciudades.

El Legislador constitucional, ha plasmado en el artículo cuarto Constitucional, el derecho que tiene todo gobernado a obtener una vivienda digna y decorosa. Este derecho al comprenderse dentro de los primeros 29 artículos, esta elevado a la jerarquía de garantía individual, con lo que todo gobernado está legitimado para el caso de violación al mismo por las autoridades, sean federales, estatales o municipales, procede el juicio de garantías por conculcamiento a lo dispuesto por el artículo cuarto Constitucional.

En diversos ordenamientos legales, como en la misma Constitución Política, en el artículo 123, se ha consagrado el derecho a la vivienda para los trabajadores; disposición que se ha plasmado en la Ley Reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, así como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Asimismo, en la Ley del INFONAVIT y en la Ley del ISSSTE se prevén normas relativas al derecho a la vivienda también para las clases trabajadoras.

En el plano nacional, se han instrumentado diversos Planes Nacionales de Desarrollo y Programas Nacionales de Vivienda, en los que se establecen medidas para la obtención de vivienda por la

población en general. Sin embargo, estas medidas no han tenido éxito y han fracasado, debido sobre todo al factor presupuestario y a una desidia de las autoridades competentes para cumplir con el mandato constitucional.

También, se han instrumentado diversos fideicomisos como FONHAPO, FICAPRO y FIVIDESU; con los que se ha pretendido el otorgar viviendas a la población en general, el primero a nivel nacional y los segundos con jurisdicción única y exclusivamente en la Ciudad de México. Estos Fideicomisos públicos, tampoco han tenido el éxito esperado debido a la limitante económica que les ha impedido cumplir con sus fines.

En la presente investigación, propongo la creación de una nueva Secretaría de Estado, competente exclusivamente en vivienda, con lo que estimo se resolverá la adquisición de vivienda por las clases populares, cumpliéndose así con el mandato constitucional.

## CAPITULO I

### ANTECEDENTES HISTORICOS.

#### a) PUEBLOS AZTECA Y MAYA.

En el pueblo Azteca prácticamente no existía la propiedad privada sobre la tierra que se poseía. Podemos hablar con relación a la clase privilegiada, por ejemplo, el monarca y su familia, los sacerdotes y los guerreros, quienes poseían la tierra como moderna mente conocemos a título de "propiedad individual o privada", pero esta posesión, a excepción de la del monarca, era concedida por el Rey Mexica.

Con exclusión de la propiedad de la familia real y de la de algunos altos funcionarios que poseían las tierras individualmente y a las cuales podían gravar, pero siempre sujeta a la voluntad del Rey.

Por lo que respecta a las otras tierras, estas eran poseídas en forma mancomunada por los habitantes, y cuyo derecho a disfrutarlas no derivaba de algún derecho individual de propiedad, sino del hecho de ser vencido y de la utilidad, que para el monarca reportaba el trabajo de éste y todos los demás vecinos de la tierra.

Las distribuciones de tierra que realizaba el monarca a sus familiares, a sus servidores y empleados; a los caciques de los pueblos, se ha querido ver un derecho de propiedad, aunque realmente no era tal derecho, ya que sólo era una autorización que el monarca concedía a tales personas para cobrar el tributo a quienes-

las cultivaban. Esta autorización no es sino una institución jurídica denominada "encomienda", que posteriormente en tiempos de la conquista española, los españoles supieron aprovechar muy bien en base a que los indios durante siglos habían otorgado tributos al monarca.

En cuanto a las tierras del Rey Mexica, podemos afirmar que éste sí tenía en calidad de "propietario" las tierras del reino, y como tal, podía disponer de las mismas a su arbitrio.

Una descripción admirable y objetiva sobre el habitat o viviendas que eran utilizadas por los aztecas antes de la conquista española, nos la proporciona Manuel Orozco y Berra en los siguientes términos:

"La generalidad de las casas eran bajas y de adobe, pero con su terrado u azotea, y encalados de manera que tenían buen parecer. Las casas de los señores principales estaban construidas con mayor gusto y no carecían de elegancia... Los palacios y los templos - eran ya dignos de ver. Las casas, como ya dije antes, tenían salida a los canales, en aquellas se veían patios grandes y bien ventilados, y casi no faltaba en ninguna algún sembrado de flores.... Cuentan los historiadores ciento y veinte mil casas, entre chicas y grandes, al tiempo de la conquista, con tres, cuatro y hasta diez habitantes; si esto es verdad, México antiguo tenía una población dupla de la actual..." (1)

---

(1) OROZCO Y BERRA, Manual: Historia de la Ciudad de México (De su fundación hasta 1854), Edit. SEP - SETENTAS, México, 1973, p. 19

Desprendemos de esta descripción de Orozco y Berra, que a la llegada de los españoles, el Valle del Anáhuac ya se encontraba tremendamente poblado, si tomamos como base las ciento veinte mil casas a razón de tres y cuatro personas por casa, es probable que ascendieran a cerca de medio millón de habitantes.

Esto demuestra que desde el nacimiento de la gran Ciudad de México, ésta contaba con una enorme población que maravillaron a los conquistadores, quienes venían de conocer las ciudades hispanas que a lo sumo contaban con cien o ciento cincuenta mil habitantes, por ejemplo Madrid, se dice contaba con esta última cantidad de habitantes; de Valencia, se dice, contaba con sesenta mil, y las demás ciudades eran más pequeñas.

En lo que respecta al Palacio y jardines de Moctezuma, Orozco y Berra nos comenta:

"Los palacios y jardines del emperador Motecuhzuma pusieron admiración en los castellanos... Torquemada, en el capítulo XIV, libro 3 de su Monarquía Indiana hace de todo la siguiente descripción: "Tenía esta casa real (el palacio donde vivía de ordinario el emperador) veinte puertas, que salían a la plaza, y a otras calles grandes. Tenía tres patios grandes, y en el uno, una fuente donde recibía el agua, que venía de Chapultepec. Estaban en esta casa real muchas salas y aún cámaras y aposentos de a veinticinco pies de largo y otros tantos de ancho (por manera que eran cuadradas) y cien baños de ellos. Los edificios de cal y canto, y las paredes de muchas piedras preciosas y particulares (conviene a saber) mármol, jaspé y pórfido, y de una piedra negra que es a manera de azabache...".

Por lo tocante a los templos, dejemos hablar a Cortés, quien si no hace de ellos una descripción acabada, nos da cuenta al menos de las impresiones que con su vista recibió: "Hay en esta gran ciudad muchas mezquitas, o casas de sus ídolos, de muy hermosos edificios por las colaciones y barrios de ella, y con las principales de ella hay personas religiosas de su secta, que residen continuamente en ellas: para los cuales además de las casas donde tienen ídolos, hay muy buenos aposentos. Todos estos religiosos visten de negro, y nunca cortan el cabello ni lo peinan, desde en tran a la religión hasta que sales; y todos los hijos de las personas principales, así señores como ciudadanos honrados, están en aquellas religiones, y hábito, desde edad de siete y ocho años.(2)

Con esta otra descripción, tanto de Torquemada como de Cortés respectivamente, ambos citados por Orozco y Berra, nos percatamos del lujo y espacio que ocupaban el Palacio de Moctezuma, como los templos religiosos. El monarca y los sacerdotes, eran sin lugar a duda, la élite político-religiosa del Imperio Mexica, y como tales, dominaban el gobierno que controlaba toda Mesoamérica.

En relación con los edificios prehispánicos, María E. Térres, nos comenta lo siguiente:

"Lo primero que construyeron los aztecas, fué un adoratorio humildísimo en el lugar donde estaba el nopal; luego, en torno del pequeño momoxtil comenzaron a levantar chozas de carrizos con techos de tules, que fueron los materiales que les brindaban esos pa rajes para la construcción de sus viviendas...Los aztecas no cono-

---

(2) Idem., pp. 21 y 22

cieron el arco ni la bóveda. En el plano de Cortés, la mayoría de las casas sobre las lagunas construidas sobre las lagunas parecen tener techos de dos aguas que tal vez eran de tule, otras tenían terrado. Para las más humildes usaban adobe; y para las casas de los señores, para los palacios y los cós, el tezontle y el basalto-materiales que la cuenca volcánica ofrecía- y a veces, cantera que transportaban de Cuernavaca.

Los edificios más ricos aparecen en el plano en torno del recinto sagrado, y flanqueando las calzadas que unían la ciudad con la tierra firme. Algunos edificios tienen aspecto de fortificaciones truncadas, de varios cuerpos a modo de terrazas, a las que se subían por escalones muy angostos para evitar que al bajar dieran la espalda a los dioses que colocaban en los cós, adoratorios - construidos en lo alto de las pirámides..." (3)

Por lo que nos expone María E. Térres, el habitat entre los nobles y el pueblo se distinguía en los materiales con los que eran construidos: el tule y el adobe era usado para construir las casas de los humildes, y el tezontle y el basalto; para las de los nobles.

En cuanto a la organización político-social de los aztecas, - de la que depende la tenencia de la tierra se reducía a las siguientes categorías:

---

(3) TERRES, María Elodia: La Ciudad de México (Sus orígenes y desarrollo), Edit. Porrúa, México, 1977, p. 21 y 26

Primera. Los Tlatoques o Señores Supremos. Eran aquellos que tenían el mando de todas las Provincias y Pueblos sometidos a su autoridad.

Segunda. Los Tectescutzin, que tenían encomiendas determinadas sobre determinadas regiones o provincias.

Tercera. Los Calpullec o Chinancallec, quienes integraban consejos de parientes mayores o ancianos con jurisdicción en los barrios o poblados de los que formaban parte.

Cuarta. Los Pipiltzin. los hijos, nietos y bisnietos de los Tlatoques.

Los tipos o clases de tierras se poseían en dos categorías: Tierras comunales y públicas.

En base a lo que nos informa Raúl Lemus García, se distinguían dos tipos de tierras: el Calpullali, las tierras del Calpulli, que se dividían en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias que las detentaban y las que eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia; Altepetlali, que eran las tierras de los pueblos. (4)

Ahora bien, con relación a los Calpulli, eran sociedad que significaba, barrio de gente conocida de tiempo remoto y que poseían en común la tierra. Las tierras del Calpulli, se subdividían

---

(4) Cfr. LEMUS GARCIA, Raúl: Derecho Agrario Mexicano (Síntesis-histórica), 2a. ed., Edit. Limusa, México, 1978, p. 92

en Tlamilli o parcelas, mismas que eran repartidas a las familias pertenecientes al barrio. La explotación de estas tierras era en forma familiar.

El titular del Tlamilli usufructuaba la tierra pero no podía enajenarla, ni gravarla, pero tenía la facultad de transmitirla a sus herederos. Estaba prohibido el acaparar parcelas, así como a rrendarlas, de modo que debían de trabajarse bajo pena de perderlas.

Por lo que toca a los Altepetlalli, éstas eran las tierras de los pueblos que se encontraban enclavados en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas prefijadas, y sin perjuicio del cultivo de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público o interés colectivo y al pago de tributos.

Las tierras públicas, eran las que se destinaban al sostenimiento de las instituciones y órganos del gobierno. Existían los siguientes tipos o clases: Tecpantlalli, Tlatocalalli, Mitlchimalli, Teotlalpan y las tierras de los Señores: Pillali y Tecpillalli.

Raúl Lemus, nos explica el destino que la sociedad Mexica o torgaba a estas tierras:

"Tecpantlalli, tierras cuyo productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del Tlacatecutli.

Tlatocalalli, tierras cuyo productos se destinaban al sostenimiento del Tlatocan o Consejo de Gobierno y altas autoridades. En este grupo quedaban comprendidas las tierras que se otorgaban a algunos funcionarios para sostener su cargo con dignidad.

Mitlchimalli, tierras cuyo frutos se destinaban al sostenimiento del ejército y a gastos de guerra.

Tectlalpan, que eran aquellas áreas territoriales cuyo productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por el sostenimiento de la función religiosa o culto público...

Los Pillali, eran posesiones otorgadas a los Pipiltzin con la facultad de transmitir las por herencia a sus descendientes, en tanto que la Tecpillali se otorgaba a los señores llamados Tecpantlaca que servían en los palacios Tlacatecutli, o Jefe Supremo.

Como se puede observar, la distribución anterior se hacía en función de las instituciones que se sostenían con su usufructo. Eran tierras cultivadas por macehuales, labradores asalariados y aparceros o mayeques..." (5)

De lo transcrito, vemos como en la sociedad Mexica el grueso de la población usufructuaba la tierra, ya fuera en organización en Calpullis o bien Altepetlaltin, concepto este último en su carácter de Altépetl, que eran las tierras comunales.

El pueblo común azteca no poseía la tierra en propiedad indi-

---

(5) Idem., pp. 94 y 95

vidual o particular, tal y como la conocemos actualmente, es decir, con la facultad de usarla, disfrutarla y abusar de ella.

Las tierras que eran poseídas a título particular, eran las tierras del Rey o Tlatocatlalli; las grandes haciendas de los nobles o Pillali, y los Caballeros descendientes del Rey tenían tierras de su exclusiva propiedad, "tierras conocidas" y las cuales podían disponer mediante su venta o mediante otras formas de transmisión.

En lo que respecta al pueblo Maya, de acuerdo con los razonamientos efectuados por Lemus García, los mayas tuvieron condiciones adversas, poco propicias para la producción agrícola, base de sustento de alimentación de los naturales, como una marcada aridez de sus suelos, carencia de corrientes permanentes de agua a flor de tierra, y la mínima e irregular participación pluvial, determinaron en el pueblo maya la adopción de un sistema comunal de tierra para obtener los productos necesarios para la subsistencia, los que abandonaban una vez levantada la cosecha, emigrando el grupo de pobladores hacia otros lugares propicios para realizar nuevas sementeras. Este sistema de vida determinó la posesión precaria de las tierras de cultivo que privó entre los Mayas, su régimen diverso al imperante entre la población del Valle del Anáhuac (6).

Esta breve descripción sobre los Mayas, nos refleja las condiciones adversas en las que vivían, tenían un territorio poco propicio para la tierra de cultivo, sin corrientes pluviales, aridez en

---

(6) Cfr. Idem., p. 95

los suelos y una topografía difícil para la agricultura. Ante estas condiciones adversas, tuvieron los Mayas que trabajar la tierra en forma colectiva para sobrevivir.

En el aspecto de la vivienda, vemos de las ruinas arqueológicas, por ejemplo de Chichen Itzá y de Uxmal, que en una determinada planicie, construían sus templos religiosos y políticos, y en el derredor, entre la selva misma, se conservan vestigios de construcciones humildes y casi a la intemperie, lo que nos hace suponer que el pueblo maya, no tenía la organización de sus ciudades como posteriormente lo fuera la Gran Tenochtitlán. Es de suponerse que la organización maya, descansaba en una teocracia, es decir, un gobierno apoyado en los elementos religiosos, en donde los sacerdotes, en conjunción con los nobles, entre los que se encontraba el Rey, dominaban a todo el pueblo. Ambas clases, constituían la élite política, que gobernaba y poseía la tierra en forma privada, en situación opuesta a la del pueblo, el que la usufructuaba y no disponía de ella en forma individual.

#### b) MEXICO COLONIAL.

El México colonial, que abarca desde el año de 1521 hasta el año de 1810, con la revolución de Independencia iniciada por Don Miguel Hidalgo y Costilla y Don José María Morelos y Pavón, entre otras distinguidas personalidades, se caracterizó por la implantación en la Nueva España, del modelo español en todos los ámbitos de la actividad humana; en el político, con la instauración del gobierno Virreinal, trasladado a América a imagen y semejanza del reino español; con las Instituciones políticas al igual que las -

de España; en el ámbito jurídico, se aplicaron las Leyes hispanas; en el aspecto económico, los modelos de explotación de la tierra, del comercio, de la industria y de todas las actividades profesionales, a semejanza que los modelos europeos del siglo XVI al siglo XIX; en el aspecto social, en la Nueva España se imitó igualmente los modelos hispanos, al igual que sus costumbres; en el ámbito cultural sucedió exactamente lo mismo; y, finalmente, en el aspecto religioso se consolidó un enorme poder en manos del clero y de las Instituciones religiosas, que en no pocas ocasiones se enfrascaron en disputas económicas y de poder político, el gobierno temporal, es decir, el Virrey y su gobierno, con el Alto Clero de la Nueva España y el Vaticano, es decir, el Papa.

Al triunfo de Hernán Cortés, el año de 1521, se consolida la conquista de las nuevas tierras, y se bautizan éstas con el nombre de la Nueva España.

Hernán Cortés, ordena la destrucción de todas las construcciones indígenas, sobre todo los templos y los adoratorios; asimismo, ordena toda la destrucción de la Gran Tenochtitlán, con el objeto de que el pueblo subyugado sufriera una transformación total, tanto en el aspecto espiritual, como en el aspecto material, por lo que respecta al primer aspecto, en conjunción con las misiones religiosas, inicia la conversión a la religión católica; en el segundo aspecto, al destruir la Gran Tenochtitlán, ordena el trazado de la nueva ciudad y la construcción de templos religiosos, de edificios de gobierno, y de las primeras fortalezas para los conquistadores.

Veamos lo que nos dice Manuel Orozco y Berra, acerca de las construcciones en los primeros tiempos recién conquistado el Imperio Mexicano:

"El primer edificio que en la ciudad se construyó fué destinado para guardar y se conoció con el nombre de Atarazanas... Atendiendo al estado de guerra en que el país aún estaba, Cortés permitió a los conquistadores construir sus casas como si fueran fortalezas; en consecuencia, a semejanza de las atarazanas, cada vecino hizo construir torres o al menos troneras. Don Hernando en los palacios de Motecuhzuma que hizo reparar, formó cuatro torres, una en cada esquina, con sus almenas, propias para sustentar artillería, y por el cuerpo del edificio troneras y saeteras... Los edificios en general eran de un piso, más bien bajos y altos, las paredes anchas de tezontli o de cal y canto, gruesas vigas para los techos y azoteas placas de terrados; pocas puertas y chicas para la calle, escasas ventanas al estilo morisco, y los balcones con antepechos de piedra; pequeñas aberturas en los lienzos bajos para disparar los arcabuces y ballestas; en el interior grandes patios, piezas amplias, cuadras para caballos, sala para las armas, habitaciones para los sirvientes, y chozas para los esclavos y para los indios de servicio que por tandas traían de los pueblos encomendados". (7)

En una relación de Torquemada, citado por Orozco y Berra, acerca de los primeros años del siglo XVII, en la Nueva España, nos refiere lo siguiente:

---

(7) OROZCO Y BERRA, Manuel: op. cit., p. 32

"...Y dado caso, que sea verdad (como lo es) que fué esta Ciudad de Tenochtitlán, tan populosa y célebre, es tanto más ahora que esta poseída y edificada de españoles, que no tiene comparación... Tiene siete mil españoles vecinos y con los indios, con el barrio de Tlatelulco, ocho mil: por manera por todos son quince mil, poco más o menos..." (8)

De lo hasta aquí narrado, nos percatamos de que en los primeros años de fundada la nueva ciudad, ésta se comienza a edificar en base a los modelos de las ciudades hispanas, los conquistadores inician la construcción de grandes casas fortificadas como si fuesen cuarteles militares, con almenas y ventanas a manera de agujeros para colocar los arcabuceros y los saeteros, y las paredes en piedras gruesas.

Por lo que hace a la población original, de acuerdo con Torquemada, ascendía ésta a quince mil personas, entre españoles e indígenas.

En cuanto al desarrollo de la Ciudad en el siglo XVII, según María E. Térres, "el desarrollo en el área de la Ciudad de México no fué notable. Más bien se llevaron a cabo trabajos de urbanización, de consolidación y de reconstrucción de nuevos edificios que amenazaban ruinas en parte, quizás, debido al subsuelo cenagoso - que sirvió de oriente a la capital y, en parte, a la poca o ninguna pericia de quienes dirigen tales obras.

La arquitectura prosperó, no obstante, los edificios no per-

---

(8) Idem., p 42

dían su apariencia a torre pesada, hosca y falta de toda esbeltez. Durante este siglo fué cuando más se trabajó en la obra de la Catedral.

Con el afán inmoderado de la ornamentación, empieza la decadencia de la arquitectura renascentista y se inicia el barroquismo, caracterizado por alteraciones extravagantes en los temas decorativos y gran profusión de adornos, que acaban con las líneas rectas, sin respetar ninguna regla arquitectónica de los estilos clásicos." (9)

Continuando con el desarrollo de las construcciones en la Ciudad de México en las diversas etapas históricas, continuamos con el siglo XVIII, este siglo "marcó el auge de las obras materiales: se construyeron muchas y se reedificaron en gran número, tanto en edificios como en residencias particulares que no estaban en consonancia con el lujo de la época. Triunfaba el churrigüesco, se labraban las canteras y las chilacas hasta convertirlas en verdaderas filigranas; se enriquecían los monasterios con cuantiosos donativos; y los templos se hermoseaban con altares suntuosos, en los que brillaba el oro en las intrincadas curvas de caprichosa ornamentación." (10)

Con esta descripción, vemos como el siglo XVIII, a diferencia del anterior, se caracterizó por la edificación de obras monumentales, sobre todo en cuanto a los estilos arquitectónicos, en cuanto a los templos religiosos y las casas de los nobles, en el último

---

(9) TERRES, María E.: op cit., pp 55 y 56

(10) Idem., p 63

siglo predomina el churriguaresco, mismo que suplanta al barroco.

A finales del siglo XVIII, de 1789 a 1794, la Nueva España, fué gobernada por el Virrey Conde de Revillagigedo, gobernante que dió un gran impulso al progreso de la Ciudad.

El Conde de Revillagigedo fué el iniciador de los trabajos de estadística de la Nueva España, realizado en el año de 1790, arrojó las cifras siguientes:

355 calles, 146 callejones, 12 barrios, 90 plazas y plazuelas, 19 mesones y 20 corrales o posadas de alojamiento, 3389 casas de las de viviendas, de las cuales, 722 eran de vecindad y 43 de pulquería. El total de rentas ascendía a \$2\*000,000.00 y la población era de 120,000 habitantes.

Manuel Orozco y Berra, nos da la transformación de la Ciudad durante la época colonial, desde su enfoque a la luz de mediados del siglo XIX en los siguientes términos:

"El México actual no es el fundado por el conquistador Don - Hernando. Las aguas del lago se han retirado al este y la ciudad se puede decir que está a seco, perdiendo su antigua semejanza con Venecia... Creciendo la población se hizo indispensable ahorrar el terreno; las fábricas comenzaron a tener dos y tres pisos, se suprimieron los patios muy grandes, las cuadras espaciosa, los jardines y los sembrados; se aprovecha todo el suelo, se forman macizas las manzanas; y no pudiéndose contener dentro de la traza, la ciudad se desborda por todos lados, invade los barrios de los indios, borra los linderos y se avanza en la dirección del clima más

benigno. Los mismos monasterios ceden de sus terrenos para nuevas habitaciones, desaparecen en parte las prolongadas cercas, las inmensas viviendas destinadas para las comunidades. En trescientos años nada ha quedado en pie de lo antiguo con pocas excepciones - las iglesias, los edificios más fuertes han sufrido una o más transformaciones...

En los siglos XVI y XVII, tiempo en que nuestra historia corresponde al estado inseguro de la conquista, a la preponderancia del principio religioso, se alzaron por todas partes iglesias y monasterios, unos a expensas de la manufidencia de los reyes, fundados otros por la piedad de los particulares.

En el siglo XVIII, en que se afirmó el poder real, no faltaron las fundaciones piadosas ni la erección de monasterios, aunque entonces se suprimió a los jesuitas, y desaparecieron las ordenes de los benitos y de San Antonio Abad. Recibió notables mejoras la parte material de la ciudad, en el empedrado, en el establecimiento del alumbrado, de la limpia y de la corriente de aguas..."(11).

La descripción que nos proporciona Orozco y Berra, nos demuestra el creciente papel que adquiere la Iglesia, no sólo en el aspecto espiritual, sino en el material, al afirmar que durante el siglo XVII y sobre todo durante el siglo XVIII, se consolida el poder económico de las órdenes religiosas. El poder creciente del clero se marca más en el siglo XIX, en el que va inclusive a obligar al gobierno juarista, a expedir medidas en contra de sus propiedades, y a tomar iguales medidas a Don Miguel Lerdo de Tejada.

---

(11) OROZCO Y BERRA, Manual: op. cit., pp 67 a 70

En cuanto al tipo o clase de propiedad que en forma individual se dió durante la Colonia, el Rey de España otorgó la propiedad individual y consecuentemente en forma privada para que dispusieran de ella los españoles.

Las mercedes. Se les otorgaban a los conquistadores y a los colonizadores para que las sembraran. La merced se daba en atención a los servicios prestados a la Corona, los méritos del solicitante y la calidad de la tierra.

La caballería. Era una merced que se le daba a un soldado de caballería.

La peonía. Eran tierras que se les daban en merced a los soldados de infantería.

Las suertes. Era un solar para labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación.

Compraventa. Eran tierras que pasaban del Tesoro Real a un particular mediante contrato de compraventa.

La confirmación. Este era un procedimiento por el que el Rey confirmaba la tenencia de tierras en favor de alguien que, o bien carecía de título sobre ellas, o le había sido titulada en forma defectuosa.

La prescripción positiva. Esta se hacía en favor de sus poseedores, sobre todo sobre tierras realengas y sometidas a un término variable.

La composición. Mediante la cual los terratenientes se hicieron de tierras realengas o de otros particulares. Se acogían a este beneficio, los poseedores que tuvieran diez años de serlo, acreditándolo mediante testimonial. Las composiciones fueron individuales o colectivas, se admitían con prelación las composiciones de indios.

Las capitulaciones. Esta se le daba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago se le daba determinada cantidad de tierras... Estas eran tierras de tipo individual y de tipo colectivo.

Las reducciones de indígenas. Estas eran las tierras que los indígenas habían poseído durante mucho tiempo. Las reducciones de indios, debían tener al igual que los pueblos de españoles, casco legal, ejido, propios, tierras de común repartimiento, montes pastos y aguas.

Entre las propiedades de tipo colectivo, tenemos el Fundo Legal, el cual era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de pobladores.

El Ejido y la Dehesa. El primero, era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta, destinado al solaz de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos. Era de carácter comunal y no enajenable. La segunda institución, la Dehesa era el lugar donde se llevaba a pastar al ganado.

El propio, se dedicaba al trabajo agrícola y cuyas utilidades

se destinaban a sufragar los gastos públicos.

Las tierras de común repartimiento. Eran tierras comunales, pero de disfrute individual, sorteadas entre los habitantes de un pueblo con el objeto de que las cultivaran.

Los montes, pastos y aguas. Estas propiedades eran disfrutadas en común por españoles e indígenas, por disposición del Rey español.

De estas instituciones vigentes durante la época colonial, nos damos una idea de lo injusto que era la propiedad de la tierra, como anteriormente se señaló las mejores posesiones eran de la nobleza, del gobierno peninsular, es decir del Monarca Español, y de la Iglesia, y por lo que tocaba a los indígenas, estos se encontraban en una situación precaria, ya que trabajaban la tierra no en calidad de propietarios de la misma, sino que en calidad de trabajadores al servicio de los españoles y de algunos de los criollos.

En cuanto a las propiedades urbanas, éstas también eran de las clases privilegiadas, de la nobleza, del clero, y de los españoles peninsulares, monopolizando las mejores tierras, dejando a los criollos y a los indios, mestizos y demás castas, en un plano de inferioridad. Esta injusta distribución de la riqueza y de las oportunidades de ascenso social, fueron las que provocaron la revolución de independencia.

## c) MEXICO INDEPENDIENTE Y CONTEMPORANEO.

Una vez consumada la revolución de independencia, encontramos que las tierras que componían el territorio del país se encontraban divididas en cuatro grupos de propietarios:

1. Los baldíos o antiguas tierras realengas, propiedad del Estado.
2. Las tierras pertenecientes al Clero.
3. Las tierras de los indios, y;
4. Las tierras de particulares.

El origen de los terrenos baldíos, se remonta a la época colonial. Todas las tierras realengas de los indios eran propiedad de la Corona Española, las tierras no tituladas en favor de los particulares ni de los pueblos indios, no salían del dominio real.

La Corona Española por medio de cédulas reales, obligaba a los particulares a exhibir sus títulos y a entrar en composición con la Corona Española mediante el pago de una cantidad por las tierras que poseyesen sin justo título.

Las leyes sobre terrenos baldíos tienen relación muy estrecha con las que se refieren a colonizaciones, unas y otras tienden a un mismo fin, aumentar las fuerzas sociales de la República, atrayendo elementos extranjeros útiles para el trabajo agrícola y procurar la adquisición de baldíos por los particulares en general.

Legislación importante referente a los terrenos baldíos, tenemos la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863, promulgada por Don Benito Juárez, en el Palacio del Gobierno Federal en San Luis Potosí, con apoyo en la fracción XXIV del artículo 72 de la Constitución de 1857.

El artículo primero define los baldíos como aquellos terrenos "que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidas por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuos o corporaciones autorizadas para adquirirlos. (12)

El propósito fundamental de esta ley, era el producir un movimiento migratorio, promoviendo simultáneamente el fraccionamiento territorial con base en los baldíos.

Durante el porfiriato, se produjo el fenómeno económico, político y social en el cual los índices de concentración de la tierra en pocas manos se elevaron en forma incontenible. Producto de los desastres del porfiriato, en materia de colonización y terrenos baldíos culminaron con la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos de los Estados Unidos Mexicanos, esta ley es una aberración histórica que contribuye al incremento del latifundismo.

Esta ley, promulgada por Porfirio Díaz el 18 de diciembre de 1893, disponía en su artículo primero:

"Artículo 1. Los terrenos de propiedad de la Nación, que son objeto de la presente ley, se considerarán para sus efectos, divididos en las siguientes clases:

- I. Terrenos baldíos.
- II. Demasías.
- III. Excedencias.
- IV. Terrenos Nacionales.

Artículo 2. Son baldíos todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a un uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

Artículo 3. Son demasías los terrenos poseídos por particulares con título primordial y en extensión mayor que la que éste determine, siempre que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título y por lo mismo, confundidos en su totalidad con la extensión titulada.

Artículo 4. Son excedencias las tierras poseídas por particulares, durante 20 años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan, pero colindando con el terreno que éste ampare.

Artículo 5. Son nacionales los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos, por comisiones oficiales o por compañías autorizadas para ello, y que no hayan sido legalmente enajenadas.

También reputarán terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando éstos hubieren abandonado el denuncia o éste se haya declarado desierto o improcedente siempre que se hu-

biere practicado el deslinde y la medida de terrenos..." (12)

Esta ley, al dejar sin límite alguno la extensión denunciabile y al no obligar a los propietarios de baldíos a cultivarlos, se favoreció el acaparamiento de tierras por especuladores, que eran ajenos al conocimiento de la tierra. Los extranjeros, los hacendados y las compañías deslindadoras fueron los únicos que resultaron beneficiados con la legislación de baldíos.

En el año de 1875, el Presidente Lerdo de Tejada, pensó que uno de los problemas que había que resolver era el de colonizar las tierras despobladas. Para tal efecto promulga el Decreto de 31 de mayo de 1875, en materia de colonización.

En el artículo primero, se autoriza al Ejecutivo para poner en práctica una política colonizadora por medio de la acción directa del Estado, o a través de contratos con empresas particulares. Otorga a las empresas colonizadoras una subvención por familia establecida y otra menor por familia desembarcada en puerto mexicano.

Este Decreto dió origen a las nefastas compañías deslindadoras, las que despojaron de sus tierras a los pueblos indígenas.

El 15 de diciembre de 1883, el Presidente Manuel González, expide el Decreto Sobre Colonización y Compañías Deslindadoras, disponiendo en su artículo primero:

---

(12) FABILA, Manuel: Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493 - 1940), Tomo I, Secretaría de la Reforma Agraria- CENAM, México, 1981, p 89

"Artículo 1. Con el fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el Ejecutivo mandó deslindar, medir, fraccionar, nombrando al efecto las comisiones de ingenieros que considere necesarios, y determinando el sistema de operaciones que hubiere de seguirse...

Artículo 5. Para ser considerado como colono, y tener derecho a las franquicias que otorga la presente ley, se necesita que, siendo el inmigrante extranjero, venga a la República con certificado del agente consular o de inmigración, extendido a solicitud del mismo inmigrante, o de compañía o empresa autorizada por el Ejecutivo, para traer colonos a la República" (13)

El artículo 18 de esta ley, regula a las compañías deslindadoras:

"Artículo 18. El Ejecutivo podrá autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúos y descripción, y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos" (14)

Por lo que respecta a las compañías deslindadoras, éstas se limitaron a aprovechar la alarma de los propietarios y a entenderse con ellos para gestionarles una composición en otros casos descubrieron realmente algunos terrenos baldíos, o que si no lo eran ningún poseedor se presentó a reclamarlos, como sucedió con la Ba-

---

(13) Idem., pp 183 y 184

(14) Idem., p 186

ja California y en el Itamo de Tehuantepec.

Aún cuando las compañías deslindadoras estaban obligadas a fraccionar y a poblar los terrenos deslindados, sólo insignificantes lotes pudieron dedicarse a ese objeto, pues cuantos intentos se hicieron al respecto por el gobierno fracasaron por el favoritismo a los poderosos.

Leyes sin duda importantes en el siglo XIX, lo fueron las llamadas Leyes de Reforma. Las Leyes de Reforma decretan la separación de la Iglesia y del Estado, suprimen los fueros eclesiásticos y las inmunidades y privilegios de las clases conservadoras, ordenando en principio, la desamortización de los bienes de "manos muertas", y posteriormente, la nacionalización de los bienes del clero, suprimen los conventos, reconocen la libertad de creencias, regulan el matrimonio como un contrato civil, secularizan los cementerios y decretan la libertad de enseñanza.

La Ley de Desamortización de Bienes de Manos Muertas, promulgada por el Presidente Ignacio Comonfort, en su considerando y artículo primero, establece la esencia de esta ley:

"Que considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación, es la falta de movimiento o falta de circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública...

Artículo 1. Todas las fincas rústicas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tie

nan arrendadas, por el valor correspondiente a la renta, que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento - anual." (15)

Los efectos de esta ley, aún cuando su pretensión era mejorar las condiciones de vida de las clases populares, este objetivo no pudo conseguirse, ya que ni a los arrendatarios ni a los enfiteutas se les adjudicaron las propiedades eclesiásticas que venían disfrutando por motivos religiosos y prejuicios religiosos, ya que la Iglesia declaraba excomulgados a los adjudicatarios de sus bienes. Los que resultaron directamente beneficiados por esta ley, - los capitalistas extranjeros, quienes se adjudicaron los bienes eclesiásticos incrementando el capitalismo laico.

La Ley de Nacionalización del 12 de julio de 1859, desempeñó un importante papel, en la conformación del Estado mexicano, promulgada por Don Benito Juárez el 12 de julio de 1859 en el Puerto de Veracruz.

Escogiendo algunos de los considerandos de esta ley, se desprende su importancia histórica.

Señala en el considerando, que el motivo principal de la actual guerra promovida y sostenida por el clero es conseguir el sustraerse de la dependencia de la autoridad civil que habiendo inútilmente hasta ahora los esfuerzos de toda especie para terminar una guerra que va arruinando a la República, el dejar por más tiempo - en manos de sus jurados enemigos los recursos de que tan gravemen-

---

(15) Idem., p 103

te abusan, sería volverse su cómplice...

Artículo 1. Entran al dominio de la Nación, todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de precios, derechos y acciones - en que consistan, el nombre y aplicación que hayan tenido." (16)

Con esta ley, a la enorme riqueza acumulada por el clero durante tres siglos de Virreinato, y parte del siglo XIX, pasó a manos del gobierno civil, contribuyendo de forma eficaz al movimiento de la riqueza y representó una importante ayuda al gobierno que se encontraba al borde de la quiebra.

Por lo que respecta al problema de la tenencia de la tierra - a principios del Siglo XX, tenemos que como resultado de las diversas leyes y los acontecimientos políticos del siglo XIX, encontramos que la propiedad de la República está en manos de dos grupos - definidos: el de latifundistas y el de pequeños propietarios, la desproporción entre unos y otros es enorme. Los pueblos de indios se hayan encerrados en haciendas y ranchos en condiciones serviles. El salario que obtenían los peones acasillados en las haciendas - era una miseria, esta pobreza aunada a su ignorancia hacen del indio un ser en condiciones de vida infrahumana.

En el censo de 1910 se registra que el 97.0% de la superficie cultivable de la Nación se encontraba en poder de 836 familias de hacendados. En las haciendas trabajaban en condición de vasallaje 10 millones de indios.

---

(16) Idem., pp 119 y 120

Algunos de los acontecimientos más importantes que dieron origen a esta concentración de la propiedad, fueron las funestas compañías deslindadoras y a las inmigraciones de colonizadores extranjeros que se les concedieron las mejores tierras. Al entrar las tierras del clero y los terrenos baldíos, fueron adquiridos por capitalistas extranjeros y mexicanos.

Esta situación terminó con el movimiento revolucionario de 1910, y el reparto agrario, aunque debemos precisar que este punto aún no da frutos, y en la actualidad se siguen dictando medidas para mejorar el agro y la producción.

## CAPITULO II

### BASES CONSTITUCIONALES Y LEYES REGLAMENTARIAS.

La preocupación del Poder constituyente de 1917, para proteger a las clases campesinas y trabajadoras, atendiendo a la condición miserable y desprotegida que durante siglos mantuvieron, se ordena la inclusión en la Constitución normas jurídicas de amplio contenido social, como lo son los artículos 27 y 123, mismos que consagran las "garantías sociales", relativas a la protección del campesino y de los trabajadores, respectivamente.

La Constitución de 1917, a diferencia de su antecesora la de 1857, protege ya no al individuo en forma personal, sino en su manifestación colectiva, es decir, como núcleos de población comunales y ejidales, en el ámbito agrario; y como agrupaciones obreras en sindicatos, en el ámbito laboral.

#### a) ARTICULO 27 CONSTITUCIONAL.

El artículo 27 Constitucional, consagra una de las garantías sociales en materia agraria, Ignacio Burgoa nos comenta a este respecto:

"Estas se han pretendido establecer mediante lo que se llama la "Reforma Agraria" la cual desde 1917 hasta la actualidad se ha enfocado hacia la consecución de los siguientes objetivos:

a). el fraccionamiento de latifundios para el desarrollo de

nuevos centros de población agrícola y para el fomento de la agricultura;

b). dotación de tierras y aguas en favor de los núcleos de población que carezcan de ellas o no las tengan en cantidad suficiente para satisfacer sus necesidades;

c). restitución de tierras y aguas en beneficio de los pueblos que hubiesen sido privados de ellas;

d). declaración de nulidad de pleno derecho de todos los actos jurídicos, judiciales o administrativos que hubiesen tenido como consecuencia dicha privación;

e). nulificación de divisiones o repartos viciados o ilegítimos de tierras entre vecinos de algún núcleo de población;

f). establecimiento de autoridades y órganos consultivos en cargados de intervenir en la realización de las citadas finalidades teniendo como autoridad suprema al Presidente de la República;

g). institución de procedimientos dotatorios y restitutorios de tierras y aguas..." (17)

Por lo que respecta al concepto de garantías sociales Burgoa las define en los siguientes términos:

---

(17) BURGOA O., Ignacio; Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 2a. ed., Esdit. Porrúa, México, 1989, p 202

"De esta consideración se infiere que las garantías sociales en materia agraria deben revelarse en una relación jurídica cuyos sujetos activos estén constituidos por la clase campesina en lo colectivo y por sus miembros singulares en lo individual, siendo el sujeto pasivo la entidad estatal. Esa relación implica derechos de sustancia económica y social en favor de los sujetos activos y las obligaciones correspondientes a cargo del Estado" (18)

Para efectos de la presente investigación, únicamente hablaremos en el presente inciso, sobre la distribución de la tierra, en base a que éste es el fundamental de nuestro tema.

El primer párrafo del artículo 27, dispone:

"La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada" (19)

De lo antecitado, se desprende que el Estado por ser un ente jurídico, susceptible de ser sujeto de derechos y obligaciones, requiere de un territorio en el que lleve a cabo sus actos de gobierno.

---

(18) Idem., p 203

(19) Art. 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa. México, 1989, p 22

El territorio es uno de los elementos del Estado, de tal manera que no se concibe el Estado sin el elemento territorio.

Los elementos del Estado, según Burgoa, son los siguientes:

"En el Estado convergen elementos formativos, o sea, anteriores a su creación como persona moral, y elementos posteriores a su formación, pero que son indispensables para que cumpla sus finalidades esenciales. Dentro de los primeros se encuentran la población, el territorio, el poder soberano y el orden jurídico fundamental, manifestándose los segundos en el poder público y en el gobierno." (20)

En lo que respecta a la propiedad originaria, ésta no debe entenderse en el sentido que comunmente conocemos de propiedad en el derecho común o civil, atendiendo a que el Estado no usa, ni disfruta o bien, dispone de la propiedad de la Nación, como cualquier particular con su propiedad, por lo que deducimos que es un sentido totalmente diferente.

Al decir de Ignacio Burgoa, la propiedad originaria "implica el dominio eminente que tiene el Estado sobre su propio territorio, consistente en el imperio, autoridad o soberanía que dentro de sus límites ejerce." (21)

En lo referente al párrafo segundo del artículo 27, se preve:

---

(20) BURGOA O, Ignacio: ob. cit., p 147

(21) BURGOA O, Ignacio: Las Garantías Individuales, Edit. Porrúa, México, 1984, p 456

"Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causas de utilidad pública y mediante indemnización." (22)

Por expropiación entendemos el acto de la autoridad consistente en privar de los derechos de uso, disfrute y de disposición que el particular tiene sobre su propiedad, por causa de utilidad pública.

Ejemplo de múltiples expropiaciones, se dieron en la Ciudad de México en el terremoto de 1985, acontecimiento que ocasionó que miles de familias quedaran sin hogar, motivando que el Estado, a través del Departamento del Distrito Federal, emitiera múltiples actos de expropiación sobre los terrenos en donde estaban edificadas los inmuebles que se vinieron abajo o se dañaron por el sismo.

Este acto expropiatorio, se dictó ante la necesidad de las familias que quedaron en el desamparo por el sismo, de modo que el proporcionarles vivienda a los desamparados fué la causa de utilidad pública.

El párrafo tercero del citado artículo, establece:

"La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar

---

(22) Art. 27 de la Constitución..., ob. cit., p 22

de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, - en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de nuevos centros de población agrícola con tierras y aguas que les sean indispensables..." (23)

Con respecto a la propiedad, "las fuentes romanas no nos proporcionan una definición del derecho de propiedad; ni siquiera utilizan una terminología uniforme para designar este concepto encontramos el término dominium, de mancipium y de proprietas-, pero los comentaristas condensaron el derecho de propiedad en la breve fórmula ius utendi, fruendi, abutendi. Derecho de utilizar, aprovechar los frutos y de disponer. Debe notarse que abutendi no significa abusar, sino disponer de, de manera que el ius abutendi corresponde a la facultad de vender, regalar, hipotecar, etc., el objeto del derecho de propiedad, y también a la posibilidad de consumirlo." (24)

---

(23) Idem., pp 22 y 23

(24) MARGADANT S., Guillermo F.: El Derecho Privado Romano, 6a. ed., Edit. Esfinge, México, 1975, p 245

El Código Civil para el Distrito Federal, en su artículo 830 dispone que "el propietario de una cosa puede gozar y disponer de ella con las limitaciones y modalidades que fijen las leyes." (25)

Una de las modalidades que impone el Estado con respecto a la propiedad, es la institución jurídica de la expropiación por causa de utilidad pública.

Ejemplo de limitación a la propiedad como modalidad, es la servidumbre de paso.

b) ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Los grandes movimientos obreros originados por las luchas obreras de Cananea y Rio Blanco, motivadas por la explotación de que eran objeto las clases trabajadoras, especialmente los campesinos y los obreros, por las condiciones miserables en las que se encontraban, produjeron años después el estallamiento de la Revolución de 1910.

El Constituyente de Queretaro, motivados por las condiciones en que se encontraban las clases trabajadoras, incluye entre las garantías individuales de la Constitución, algunas garantías sociales.

---

(25) Art. 830 del Código Civil para el Distrito Federal, Edit. Harla, México, 1989, p 162

El Proyecto del Capítulo: "Trabajo y Previsión Social", se-  
ría posteriormente al artículo 123 Constitucional. La parte medu-  
lar en lo concerniente a la habitación de los trabajadores, se de-  
prender los siguientes puntos.

En dicho Proyecto, se dispone que el Congreso de la Unión y -  
las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el tra-  
bajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir-  
las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros,  
jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera ge-  
neral todo contrato de trabajo.

En otra parte del Proyecto, se disponía que en toda negocia-  
ción, o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán o--  
bligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e  
higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excedan del me-  
dio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Asimis-  
mo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperati-  
vas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas  
a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, en plazos de--  
terminados.

En fecha 6 de septiembre de 1929, se publicó en el Diario Ofi-  
cial de la Federación, las reformas tanto al preámbulo del artícu-  
lo en estudio, así como la fracción XXIX, propuesta hecha por el -  
Presidente Emilio Portes Gil.

Dicho preámbulo al artículo 123 quedó como sigue: El Congre-  
so de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá ex-  
pedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los obreros,

jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de trabajo.

El Presidente Luis Echeverría en fecha 14 de febrero de 1972, hace publicar la reforma que modifica la fracción XII del Apartado "A" de la Constitución, la que tiene por objeto establecer un sistema diferente en materia de casas habitación para los trabajado--res, mediante la creación del Fondo Nacional de la Vivienda. De--clara de utilidad pública la expedición de una ley para la creaci--ón de un Organismo tripartita administrador del Fondo.

Este precepto da origen a la seguridad social habitacional.

Finalmente, el 8 de diciembre de 1978, el Presidente José López Portillo, hace publicar una reforma al párrafo inicial del proemio del artículo 123, quedando como actualmente lo conocemos.

A continuación transcribiremos el artículo 123, apartado "A", fracción XII, de la Constitución Política:

"XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cual---quier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósito en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Se -

considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad." (26)

Como indicamos al inicio del presente inciso, el Poder Constituyente de Querétaro, plasma en nuestra Constitución una garantía social con tendencias a proteger a la clase trabajadora, reivindicándole la dignidad perdida como seres libres, otorgándoles seguridad social y económica, y en el aspecto laboral, el derecho y la correspondiente obligación patronal, de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas, al ordenar la creación de un organismo público destinado al cumplimiento del Fondo Nacional de la Vivienda.

#### b. 1 LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

El preámbulo original del artículo 123 Constitucional, establecía la facultad del Congreso de la Unión y de las Legislaturas de los Estados para expedir leyes sobre el trabajo, en base a las necesidades de cada región, sin contravenir las bases contenidas -

---

(26) Art. 123 de la Constitución... , ob. cit., p 107

en el precepto de referencia. Permitiendo de esta manera, que los Estados promulgaran leyes atendiendo las necesidades reales de cada región, haciendo mención de dos leyes del trabajo, que fueron la base de la Ley Federal del Trabajo, nos referimos a la Ley del Trabajo de Veracruz, expedida el 14 de enero de 1918, y la Ley del Trabajo de Yucatán, expedida el 2 de octubre de 1918.

El artículo 123 es reformado en su proemio, durante el gobierno de Emilio Portes Gil, al considerarse que es inconveniente mantener leyes laborales distintas en cada entidad de la República, y que sea únicamente el Congreso de la Unión el que cuente con esa facultad. Esta reforma fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929.

En lo tocante, a la primera Ley Federal del Trabajo, la Comisión redactora propuso el primer Proyecto denominado "Código Federal del Trabajo", mismo que fuera rechazado tanto por los errores que contenía en materia sindical, como por la antipatía que sentían las agrupaciones obreras hacia el Presidente Emilio Portes Gil.

Desechado el Proyecto antecitado, se ordena la integración de otra Comisión redactora, la que realiza el Proyecto no ya de un Código del Trabajo, sino una Ley Federal del Trabajo, mismo que fué aprobado y promulgada la nueva "Ley Federal del Trabajo", publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de agosto de 1931, manifestándose en su artículo 14 transitorio, que se declaran derogadas todas las leyes y decretos expedidos con anterioridad por las Legislaturas de los Estados y por el Congreso de la Unión en materia de trabajo.

En materia de habitación para los trabajadores, esta ley tuvo una deficiencia, si bien este derecho se consagraba en la fracción XII no se le daba la fuerza jurídica en virtud de que los intereses de los patronos se veían afectados, dejando el derecho de los trabajadores a una vivienda digna sin efecto.

El primero de mayo de 1970, se promulga la nueva Ley Federal del Trabajo, que abroga a la ley de 1931, esta nueva ley consagra el Capítulo III del Título Cuarto a las "Habitaciones de los Trabajadores", preceptos que para la mayoría de los patronos sólo existen en la letra de la ley, pero que en la generalidad de los casos, es un derecho del trabajador que se torna ilusorio, toda vez que los obligados a otorgar vivienda buscan un sin fin de pretextos para hacer nugatorio el derecho a la vivienda para sus trabajadores.

La reforma al artículo 123, Apartado "A", fracción XII de la Constitución Política, que entró en vigor el 2 de marzo de 1972, hizo reformar la Ley Federal del Trabajo en los artículos 97 y 110, 136 al 151 inclusive el artículo 782.

El texto del nuevo articulado fué publicado el 24 de abril de 1972 y entró en vigor el día 25 del mismo mes y año.

Los artículos 136 al 151 inclusive fueron reformados totalmente en el año de 1972 y han vuelto a sufrir reformas y modificaciones el 7 de enero de 1982 y el 13 de enero de 1986.

La Ley Federal del Trabajo reafirma el rango constitucional que la reforma de 1972 dió a la prestación de habitaciones a los -

trabajadores y consecuentemente insiste en el derecho de los trabajadores para disfrutar de habitaciones cómodas e higiénicas, obligando al patrón a cumplir con este derecho de los trabajadores - aportando al Fondo Nacional de la Vivienda ahora el 5% sobre sus - salarios integrados como se ordena en el artículo 143 , esto es sobre la base de un salario integrado o los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, prima, comisiones, prestaciones en especie o cualquiera- otra cantidad que se entregue al trabajador por su trabajo.

En cuanto al articulado de la Ley Federal del Trabajo, refe-  
rente a la Habitación para los trabajadores, las expondremos en -  
forma global.

Se reitera la obligación del patrón a proporcionar habitacio--  
nes cómodas e higiénicas a sus trabajadores, mediante la aporta---  
ción al Fondo Nacional de la Vivienda equivalente al 5% sobre los  
salarios de sus trabajadores (artículo 136); teniendo por objeto -  
este Fondo el de crear sistemas de financiamiento para el otorga--  
miento de créditos baratos y suficientes para la adquisición de ha  
bitaciones, construcción, reparación o mejoras de sus casas habita  
ción (artículo 137).

Los recursos de este Fondo serán administrados por un Organismo integrado de forma tripartita (artículo 138), atribuyéndole la función de coordinador y el financiamiento de los programas de - construcción de casas habitación (artículo 140). Constituirán de pósitos en favor de los trabajadores las aportaciones de las empresas al Fondo Nacional de la Vivienda (artículo 141).

Se excluye la obligación consignada en el artículo 136 a los patrones que tengan bajo su dirección a domésticos (artículo 146) - en atención a que la mayoría de estos trabajadores cuentan con habitaciones en función del trabajo que desarrollan.

La aplicación de los recursos con que cuenta el Fondo Nacional de la Vivienda se distribuirá equitativamente entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas - empresas y grupos de trabajadores (artículo 149), el hecho de que los trabajadores reciban de sus patrones casas en comodato o arrendamiento no excluye a estos últimos de la obligación consignada en el artículo 136. Asimismo, para el caso de aquellos trabajadores - que hayan sido favorecidos con créditos del Fondo (artículo 150).

Para el caso de que den habitaciones a los trabajadores no excederá la renta del medio por ciento mensual del valor catastral - de la finca, observándose en el artículo 151 la obligación por parte del patrón de conservarlas en condiciones habitables y realizar las reparaciones necesarias y convenientes; así como los trabajadores deberán pagar las rentas, cuidarlas como si fueran propias, - dar aviso a los patrones de los defectos y deterioros que se observen y desocupar las habitaciones a la terminación de las relaciones de trabajo dentro de un término de cuarenta y cinco días; es - tándole prohibido a los trabajadores usar las habitaciones para fines distintos y subarrendarlas.

Finalmente, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, conocerán de los conflictos que deriven del incumplimiento de las obligaciones en materia habitacional. (27)

(27) Cfr. BREÑA GARDUÑO, Fco.: Ley Federal del Trabajo Comentada y Concordada, 2a. ed., Edit. Harla, México, 1979, pp 192 a 199

Con respecto a la importancia de la vivienda para los trabajadores, Baltazar Cavazos Flores, nos expone lo siguiente:

"Una de las mayores preocupaciones del Congreso Constituyente de 1917 fué el problema de las habitaciones de los trabajadores; - la casa es el local donde se forma y crece la familia y donde se educa a los hijos, de tal manera que constituye una de las condiciones primordiales para la elevación de los niveles de vida de los - hombres. Hablaban los Diputados Constituyentes de habitaciones - "cómodas e higiénicas", que deberían proporcionar las negociaciones agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra naturaleza, a sus trabajadores. La idea quedó plasmada en la fracción XIII del artículo 123 y se encuentra vigente, según lo dispone el artículo 9 transitorio de la Constitución..." (28)

La preocupación por parte de los legisladores ha sido desde - la Constitución de 1917, y posteriormente en la Ley Federal del - Trabajo, la de brindar mejores condiciones de vida a las clases - trabajadoras, por ello, se han dado de manera trascendental una serie de reformas y adiciones a la ley laboral, tan es así, que dada la problemática real en que se encontraba el trabajador fué necesario expedir una nueva ley, misma que hasta la fecha sigue siendo - vigente y en la que se han plasmado nuevas reformas y adiciones todas acorde a la realidad nacional.

Cabe resaltar que, independientemente de garantizar los dere-

---

(28) CAVAZOS FLORES, Baltazar: Nueva Ley Federal del Trabajo Tematizada y Sistematizada, 17a. ed., Edit. Trillas, México, 1984,

chos de los trabajadores en el aspecto económico, de capacitación, seguridad y otros, ha existido la preocupación desde el Constituyente de 1917 hasta nuestros actuales legisladores por otorgar a los trabajadores viviendas cómodas, higiénicas y baratas, mediante los mecanismos establecidos en la Ley Federal del Trabajo de 1970.

La prestación contenida en el artículo 123 Constitucional relativa a la habitación de los trabajadores, se constituye en garantía social, esta garantía la consagra la Ley Federal del Trabajo - en el Capítulo relativo a las "Habitaciones de los Trabajadores."

Aquí es necesario el precisar, que en la práctica aún no se aplica estrictamente los dispositivos legales, ya que los patrones no se preocupan en otorgarles a los trabajadores sus viviendas, argumentando amplios y variados puntos de vista a fin de eludir con el cumplimiento de sus obligaciones.

#### b. 2 LEY DEL INFONAVIT.

Durante el período de gobierno del Presidente Luis Echeverría Alvarez, uno de los múltiples problemas que aquejaban a la vida nacional, era el problema habitacional, dada la magnitud que alcanzaba la población, tanto rural como urbana.

Representantes del Poder Ejecutivo, presentaron diversos proyectos de reforma a la Ley Federal del Trabajo, enviando también al Congreso de la Unión, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, una vez estudiada y analizada, la aprobaron finalmente el 21 de abril de 1972, publicándose -

en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972.

En el año de 1972 se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores estableciéndose que este organismo sería el encargado de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y que este Fondo se integraría mediante aportaciones a realizar por los patrones y cuyo importe sería el 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio, sin distinción alguna.

Iniciado el año de 1982, la demanda de vivienda provocó que todo el sistema económico de aportaciones, créditos y retiros de los fondos se modificaran y el mismo sistema se afinara en 1983.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio que ha sido instituido atendiendo a las reformas de la fracción XII del artículo 123 Constitucional. La ley que lo crea es de utilidad social y de observancia general en toda la República, teniendo por fin regular las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad casas-habitación, según la disposición constitucional.

De conformidad con Dionisio J. Kaye, "técnicamente, el Instituto es un organismo público descentralizado, ya que su creación obedece a la idea que sea una corporación pública la encargada de atender en forma autónoma un servicio público que satisfaga una necesidad colectiva de los trabajadores, a saber: obtener crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas...

Atendiendo a sus finalidades el Instituto vendrá a funcionar como un organismo de seguridad social en materia de habitaciones para los trabajadores, estructurándose en la misma forma que el Instituto Mexicano del Seguro Social, o sea fundándose en la participación tripartita de los sectores gubernamentales, obrero y patronal." (29)

A continuación, veremos en términos globales el articulado más importante de la Ley del Infonavit:

Una vez que entra en vigor esta ley, se considera de utilidad pública y de observancia general en toda la República (artículo 1), creándose el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México (artículo 2), teniendo por objeto el de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda a que hace mención el artículo 138 de la Ley Federal del Trabajo, así como establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores, obtener un crédito barato y suficiente para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y al pago de pasivos contraídos por tales conceptos (artículo 3).

El artículo 5 de la ley, establece que el patrimonio del Instituto se integrará con el Fondo Nacional de la Vivienda, con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal, con los bienes y derechos que adquiera por

---

(29) KAYE, Dionisio J.: Estudio Práctico de las Relaciones Individuales de Trabajo, Edit. ISEF, México, 1986, p 80

cualquier título y con los rendimientos que obtenga de la inversión de sus propios recursos. Este Instituto, se compondrá por una Asamblea General, el Consejo de Administración, La Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, las Comisiones Consultivas Regionales (artículo 6).

También establece la obligación al patrón para que éste inscriba a sus trabajadoras al Instituto, efectúe las aportaciones al Instituto y haga los descuentos a sus trabajadores de sus salarios, tal y como lo previene la Ley Federal del Trabajo, en sus artículos 97 y 110 (artículo 29).

Asimismo, tiene la facultad el Instituto a inscribir a los trabajadores sin previa gestión de éstos o de los patronos (artículo 33).

De manera general, hemos indicado algunos de los preceptos contenidos en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, desprendiéndose que en la actualidad, los patronos no dan cumplimiento a las obligaciones contenidas en la presente ley y aunado a esto, violan el derecho a que tienen derecho los trabajadores a una vivienda digna y decorosa, tal y como lo regula la Ley Federal del Trabajo y la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

b. 1.1 LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El artículo 43 de esta Ley, establece las obligaciones de los

titulares a que se refiere el artículo 1 de esta ley; y en la fracción VI, se establece la obligación de cubrir las aportaciones que fijan las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes: inciso h) constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistema de financiamiento que permitan otorgar a estos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construir las, repararlas, o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes. (30)

Vemos que en la Legislación de los Trabajadores al Servicio del Estado, también se consagra el derecho a la vivienda de los trabajadores del Estado o burocratas. Esta ley, también consagra la garantía social contenida en la Constitución en su artículo 123.

---

(30) Cfr. TRUEBA URBINA, Alberto: Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Edit. Porrúa, México, 1988, pp 36 a 38.

## b. 1.2 LEY DEL ISSSTE

En la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1983, promulgada por Miguel de la Madrid Hurtado, consagra en el Capítulo VII, De la Vivienda, Sección Primera, Del Crédito para la Vivienda, el objeto del derecho a la vivienda.

En el artículo 100 de la ley, se dispone que para los fines - a que se refieren las fracciones XI, inciso f) del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, el inciso h) de la fracción VI del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y las fracciones XIII y XIV del artículo 3 de esta ley, se constituirá el Fondo de la Vivienda que tiene por objeto:

I. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes mediante préstamos con garantía hipotecaria en primer lugar sobre inmuebles urbanos, por una sola vez;

II. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas, y

III. Los demás que esta ley establece." (31)

---

(31) LEY DEL SEGURO SOCIAL Y DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS, 40a. ed., Edit. Porrúa, México, 1986, p 663

En el artículo 103 se dispone que los recursos del Fondo se destinarán: I. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores - que sean titulares de depósito constituidos a su favor por mas de seis meses en el Instituto. El importe de estos créditos deberá - aplicarse a los siguientes fines: a) A la adquisición de terrenos para que se construyan en ellos viviendas o conjuntos habitacionales destinados a la habitación de los trabajadores; b) A la adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas incluyendo aquellas sujetas al régimen de condominio cuando carezca el trabajador de ellas; c) A la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y d) Al pago de pasivos contraídos - por los conceptos anteriores; II. Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los - trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto... III. Al pago de los depósitos que les corresponden a los trabajadores en los términos de ley; IV. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo... V. A la inversión de inmuebles estrictamente necesarios para sus fines; VI. El precio de venta fijado por el Instituto, se tendrá como valor de avalúo - de las habitaciones para efectos fiscales... VII. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto." (32)

En términos generales, podemos afirmar que la Ley del ISSSTE, también extiende la función protectora de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado, en concordancia con la Carta Magna, en su artículo 123, Apartado B), mismo que regula la relación de los empleados públicos y el Estado como patrón.

---

(32) Idem., pp 664 y 665

La fracción XI del Apartado B) del artículo 123 Constitucional, regula el derecho a la vivienda en las relaciones jurídicas entre el Estado y sus empleados, artículo que en lo relativo dispone, que toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas... Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda." (33)

Con esta transcripción del artículo 123 en su Apartado B) de la Constitución, vemos como también se prevé el derecho a la vivienda para los trabajadores públicos o burócratas, quienes pueden aspirar a tener una vivienda.

---

(33) Cfr. TRUEBA URBINA, Alberto: Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Ob Cit., p 6

### CAPITULO III

#### EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO GARANTIA INDIVIDUAL.

##### A) ANTECEDENTES.

Antes de examinar el derecho a la vivienda como garantía individual, es menester que veamos el concepto de "vivienda". Para la Academia de la Lengua, el concepto de vivienda, viene del latín vivenda, de vivere, "vivir, morada habitación; género de vida o modo de vivir" (34)

El Código Civil para el Distrito Federal no define la vivienda, únicamente señala el domicilio, entendiéndolo por éste: "el domicilio de una persona física es el lugar donde reside con el propósito de establecerse en él; a falta de éste, el lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios; y a falta de uno y otro, el lugar en que se halle."

Para Michel Verwilghen, citado por Alicia E. Pérez Duarte y Noroña, la vivienda "es un concepto que abarca a la vez la acción de habitar y la infraestructura que le sirve de apoyo. Es el lugar donde una persona vive, reposa, se alimenta, goza de sus pasatiempos; es, sentimentalmente hablando "el santuario de su vida - privada." (35)

---

(34) Diccionario de la Lengua Española, 19a. ed., Edit. Espasa - Calpe, Madrid, 1970, p 1349

(35) VERWILGHEN, Michel, citado por PEREZ DUARTE Y NOROÑA, Alicia E.: La Vivienda Familiar, Anuario Jurídico, XI, UNAM, México, 1984 p 516

Por su parte, para Alicia E. Pérez Duarte, la vivienda "es un concepto opuesto al lugar donde se realiza la actividad económica o profesional de la persona. Aunque con ello llegamos a un verdadero absurdo en virtud de que el domicilio jurídico comprende dos conceptos opuestos entre sí. Absurdo que se justifica por la necesidad de ubicar a las personas en un lugar cierto para los efectos del cumplimiento de sus obligaciones, pero hace necesaria una definición precisa de ambos conceptos." (36)

El concepto de habitat, significa "habitación o estación de una especie vegetal o animal." (37)

El habitat, en su aspecto sociológico, significa la zona en la que se encuentra inmersa la vivienda, abarcando las áreas verdes, áreas de recreación, zona escolar, zona comercial, etcétera.

Ambos conceptos, el de vivienda y el de habitat son fundamentales para el desarrollo físico y psíquico del individuo, no podemos concebir uno sin el otro, existe una mutua dependencia, si uno no funciona el otro no puede funcionar adecuadamente.

En México, principalmente en las grandes manchas urbanas, como las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, y otras de menor envergadura, como Puebla y Veracruz, se encuentran superpuestas, haciéndose sumamente problemática el acceder a una vivienda digna, sobre todo en aquellos lugares que se han denominado "cinturones de miseria", mismas que se forman a las orillas de las

---

(36) Idem.

(37) Diccionario de la Lengua, op. cit., p 1399

grandes urbes.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que en las grandes ciudades el habitat se va volviendo imposible, debido a la anárquica concentración de la población, con la evidente excepción de las clases económicamente poderosas, las cuales sí viven cómodamente, tanto en el aspecto vivienda como en el de habitat.

Situación totalmente contraria es la de las clases medias y populares, las que se tienen que conformar con conjuntos habitacionales, también llamadas unidades habitacionales de interés social; y en las que viven aglomerados los moradores haciéndose cada vez más difícil las formas de vida en dichos lugares.

Por lo que respecta a los "cinturones de miseria", éstos se encuentran a las orillas de las ciudades, incluso en las faldas de los cerros: en la Ciudad de México, en las faldas de los cerros que circundan el Valle de México, al igual que en la Ciudad de Monterrey, o el llamado "anfiteatro" de Acapulco, Guerrero; asentamientos humanos, o más bien, infrahumanos que son fuente potencial de desequilibrio poblacional y de delincuencia, puesto que un problema lleva directamente al segundo.

Por las razones anteriormente expuestas, entre otras de menor importancia, se ha hecho necesario regular jurídicamente el derecho a la vivienda. Este derecho tiene tres aspectos complementarios, al decir de Alicia E. Pérez, "que pueden ubicarse claramente: el derecho a obtener una vivienda, el derecho a escogerla libremente y el derecho a conservarla. Cada uno de estos aspectos tiene su especial problemática en México, ya que no han sido sistematiza

dos jurídicamente a pesar de la reforma constitucional aprobada el 21 de diciembre de 1981 por la LI Legislatura, misma que adiciona el artículo 4 de la Carta Magna y mediante el cual, a partir del 7 de febrero de 1983, fecha en que se perfeccionó el proceso de reforma de la Constitución, se consagra explícitamente el derecho de toda persona a tener una vivienda digna y decorosa." (38)

Con esta reforma Constitucional, el derecho a la vivienda se eleva a la categoría de una garantía individual, toda vez que los primeros 28 artículos constitucionales comprenden las garantías individuales; además de las garantías sociales sancionadas por los artículos 27 y 123 constitucionales.

Para comprender el rango o importancia del derecho a la vivienda, veremos qué se entiende por "garantía" y por "garantía individual", de lo que deduciremos los efectos jurídicos que tiene el derecho a la vivienda.

El concepto de garantía, de acuerdo con Ignacio Burgoa, "parece ser que la palabra "garantía" proviene del término anglosajón "warranty" o "warrantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar... "Garantía" equivale pues, en su sentido lato, a "aseguramiento" o "afianzamiento", pudiendo denotar también "protección", respaldo, "defensa", "salvaguardia" o "apoyo". Jurídicamente, el vocablo y el concepto "garantía" se originaron en el derecho privado, teniendo en él las acepciones apuntadas." (39)

(38) PEREZ DUARTE y N., Alicia: op. cit., p 518

(39) BURGOA O., Ignacio: Diccionario de Derecho Constitucional Garantías y Amparo, 2a. ed., Edit. Porrúa, México, 1989, p 181

Garantía individual, según Burgoa, "desde el punto de vista - de nuestra Ley fundamental vigente, las "garantías individuales" , implican, todo el variado sistema jurídico para la seguridad y efi cacia del estado de derecho, sino lo que se ha entendido por "dere chos del gobernado" frente al poder público. La relación entre am bos conceptos, "garantía individual" y "derechos del gobernado" se deduce de la gestación parlamentaria del artículo primero de la - Constitución de 1857... A nuestro entender, sin embargo, no puede identificarse la "garantía individual" con el "derecho del hombre" o "derecho del gobernado", como no se puede confundir el "todo" - con la "parte". (40)

Por su parte, Arturo Serrano Robles bajo el rubro de "Las Ga- rantías Individuales", expone:

"El derecho no puede nunca ser una creación caprichosa del Es tado, pues, por el contrario, debe ser siempre el resultado de las necesidades de la colectividad para la cual se legisla.

Y los derechos del gobernado que debe respetar toda autoridad constituyen las garantías individuales." (41)

Eduardo Pallares, por su parte, nos ilustra con relación a - las acepciones de las "Garantías Constitucionales" en los siguien- tes términos:

---

(40) Idem., pp 181 y 182

(41) SERRANO ROBLES, Arturo: Manual del Juicio de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Edit. Themis, México, 1988, pp 6 y

"a) La de derechos subjetivos de naturaleza constitucional, - que el Estado reconoce a la persona humana y que declara en la Ley Fundamental de una nación. En este sentido, los primeros 28 artículos de la Constitución Federal enuncian las garantías constitucionales porque en ellos se hace la declaración de los mencionados derechos subjetivos... Se han formulado diversas definiciones de las garantías constitucionales.

Héctor Fix Zamudio nos da a conocer las siguientes:

a) Se identifican las garantías constitucionales con las individuales consignadas en los primeros 28 artículos de la Constitución, y se las define como "los derechos subjetivos públicos", declarados en esas normas legales. Tal es la manera de concebirlas - de José Ma. Lozano e Ignacio Burgoa.

b) Kelsen las define "como los medios de asegurar la observancia de los principios y garantizar la constitucionalidad de las leyes..." (42)

Como vimos en el Capítulo anterior, antecedentes en relación con el derecho a la vivienda, no los encontramos en el artículo 4 de la Constitución, sino hasta la reforma a dicho precepto de fecha 21 de diciembre de 1981. Ahora bien, donde hubo grandes progresos en este aspecto, fué en el artículo 123 Constitucional y la Ley Reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo, la que inicialmente comienza a regular el derecho a la vivienda de los trabajadores.

---

(42) PALLARES, Eduardo: Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, 3a. ed., Edit. Porrúa, México, 1975, p 117

Los trabajadores han venido obteniendo conquistas laborales - en el derecho social, en los contratos colectivos de trabajo han - conquistado gradualmente mejores condiciones de trabajo y presta-- ciones. En cuanto a estas últimas, muchos contratos colectivos - otorgan a sus trabajadores el derecho a obtener un crédito para ob-- tener una vivienda, previos los trámites administrativos correspon-- dientes.

Sin embargo, a aquellas personas que no se encuentran sujetos a una relación laboral, resulta casi imposible que puedan gozar de una vivienda, por ejemplo los trabajadores independientes no sujetos a dicha relación, es improbable que obtengan de los Organismos Públicos competentes en materia de vivienda, una prestación de esta naturaleza, con lo que se le hace nugatorio un derecho constitu-- cional elevado a rango de garantía de todo gobernado.

#### B) ARTICULO 4 CONSTITUCIONAL

Como antecedente a la reforma del artículo 4 Constitucional, - tenemos lo que nos señala Jorge Madrazo:

"Desde nuestro punto de vista se encuentran en proceso de - aprobación siete modificaciones constitucionales: cuatro muy re--- cientemente promovidas, una intermedia y dos que ya han excedido - del tiempo normal para la aprobación de una reforma y que por ello ya empiezan a preocupar; iniciamos con estas últimas.

Artículo 4, cuarto párrafo. El año próximo pasado, el diputa-- do Guauhtemoc Amezcua, del grupo parlamentario del Partido Popular

Socialista, presentó a nombre de este grupo una iniciativa para -  
 adicionar el artículo 4 Constitucional con un cuarto párrafo, a -  
 fin de instituir el derecho a la vivienda como una garantía indivi-  
dual, en los siguientes términos: "Toda familia tiene derecho a -  
 disfrutar de vivienda digna y decorosa. Este derecho será garanti-  
zado por el Estado."

La iniciativa se turnó a comisiones, se imprimió, se rindió -  
 dictamen de primera lectura y, durante el debate, el texto de la -  
 iniciativa fué modificado y aprobado en los siguientes términos:  
 "Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decoro-  
sa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin  
 de alcanzar tal objetivo."

La iniciativa pasó a la Cámara de Senadores y ahí fué aproba-  
 da en diciembre de 1981, ordenando pasar a las legislaturas loca--  
 les para su aprobación. Después de 10 meses la adición al artícu-  
 lo 4 no ha sido publicada en el Diario Oficial de la Federación.  
 Nos parece difícil que los congresos estatales se hayan opuesto a  
 esta adición, pues se trataba, en resumidas cuentas, de una amplia-  
 ción significativa en la esfera de los derechos fundamentales de -  
 los gobernados ¿Se deberá a que la iniciativa provino de una enti-  
 dad distinta del Presidente o del grupo parlamentario del PRI, que  
 parecen ser son las únicas iniciativas que prosperan? Pero si ya  
 existía ésa decisión ¿por qué se aprobó en la Cámara de Diputados-  
 y en la de Senadores? En todo caso, no será la primera vez que -  
 una reforma constitucional es metida a la congeladora." (43)

---

(43) MADRAZO, Jorge: Las Reformas Constitucionales del Sexenio  
1976-1982, Anuario Jurídico, XI, op cit., p 140

La adición fué publicada en los siguientes términos:

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo."

En base a la iniciativa original del diputado Amezcua, y la - variación que sufrió ésta, nos percatamos que la modificación consistente en modificar: "Este derecho será garantizado por el Estado", sustituyéndolo por: "La Ley establecerá los instrumentos y -

apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo", consideramos - que la última redacción sólo hace remitir a la Ley Reglamentaria - de dicho artículo el establecer las condiciones y requisitos para - alcanzar el objetivo a obtener el derecho a la vivienda. Pero es preciso el asentar, que la Ley Reglamentaria (actualmente la Ley - Federal de Vivienda), no puede restringir ni limitar éste derecho, bajo la sanción de ser declarada una ley anticonstitucional.

Es de destacarse, que de cualquier forma el derecho a la vivienda será garantizado por el Estado.

Ahora bien, por lo que respecta a la parte última de lo asentado por Jorge Madrazo, en el sentido de que la iniciativa al provenir de un grupo parlamentario de la oposición, el Partido Popular Socialista, no fué lo suficientemente ágil el procedimiento como si hubiese sido del partido oficial, o bien, a iniciativa directamente del Presidente de la República.

En este contexto, coincido con lo asentado por Jorge Madrazo,

la mayoría de las iniciativas de reformas a las leyes provienen - del titular del Poder Ejecutivo, las cuales sin mayor discusión - son aprobadas ipso facto por las Cámaras, atendiendo a que el Poder Legislativo tiene una mayoría abrumadora del partido en el poder, y proveniente del jefe político líder máximo del partido y - del gobierno, tienen que someterse indefectiblemente a sus decisiones por "disciplina de partido."

En relación con este punto, Jorge Carpizo al hablarnos de las facultades del Presidente en el Procedimiento Legislativo, nos comenta:

"De acuerdo con el artículo 71 Constitucional, el Presidente de la República tiene el derecho de iniciar leyes y decretos y en la realidad es él quien envía la gran mayoría de las iniciativas - que posteriormente se convierten en ley. En muchas ocasiones, los proyectos presidenciales se aprueban sin mayor discusión, situación que en los últimos años ha cambiado algo en virtud de lo que se denominó "diputados de partido" y que representó una mayor representación para los partidos de la oposición, principalmente para el PAN." (44)

Aprobada la vivienda familiar como un derecho constitucional, y entendiendo por familia "todas aquellas personas que están ligadas entre sí por el matrimonio; por el concubinato; por un parentesco consanguíneo en línea recta hasta el infinito y en colateral hasta el cuarto grado; por afinidad y por adopción... El derecho-

---

(44) CARPIZO, Jorge: El Presidencialismo Mexicano, 2a. ed. Edit. Siglo XXI, México, 1979

a la vivienda es indiscutible para los individuos y adquiere magnitud cuando se habla del grupo familiar, no sólo el individuo sino éste y su familia quienes tienen la facultad de obtener, escoger, y conservar su morada." (45)

No nos atreveríamos a afirmar que no sólo es el derecho a la vivienda una garantía individual, sino colectiva o social, toda vez que protege no sólo al individuo, sino al individuo y su familia - en conjunto, lo que constituye ya un derecho social, una garantía social.

Ignacio Burgoa al hablarnos de los sujetos de las garantías - sociales, nos comenta:

"a) Sujetos. En síntesis, los sujetos de la relación jurídica en que se traduce la garantía social están constituidos desde - el punto de vista activo, por las clases sociales desvalidas, esto es, carentes de los medios de producción, en una palabra, por la - clase trabajadora, es decir, por aquella que en el proceso productivo tiene injerencia a través de su energía personal o trabajo; y desde el aspecto pasivo, por aquel grupo social detentador de los medios de producción o capitalista." (46)

Efectivamente, la familia que reclama su derecho a obtener - una vivienda digna y decorosa, siendo la familia el centro o la célula de la sociedad, debe de ser protegida mediante el otorgamiento de crédito barato, proveniente de tres fuentes; el sector so-

---

(45) PEREZ DUARTE, Alicia P.: La Vivienda Familiar, op. cit. p 518

(46) BURGOA O., Ignacio: op. cit. p 201

cial, el sector público y el sector privado, a fin de que se acate el mandamiento constitucional, mismo que no puede ser desofdo o conculcado, como sucede actualmente con tantas familias que no poseen vivienda.

En el Capítulo siguiente, examinaremos la actual situación de los Organismos Públicos y del Sector Social, haciendo hincapié en que aún no ha tenido el éxito esperado el derecho a la vivienda - digna y decorosa, proponiendo algunas reformas.

## CAPITULO IV

### ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA QUE FOMENTAN LA CONSTRUCCION Y EL OTORGAMIENTO DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

#### A) INFONAVIT.

En base a lo que dispone Guillermo Margadant, "bajo el régimen echeverrista, se notó una preocupación especial por el problema de la vivienda obrera (reforma constitucional publicada el 14 - II 1972; Infonavit, D.O. 24 IV 1972)." (47)

La Ley Federal del Trabajo de 1970, reglamentó la obligación patronal fijada en la fracción XII del artículo 123 constitucional, en la que se impuso a toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

La disposición constitucional fué puesta en vigor hasta ese año, tanto por motivos políticos, como incapacidad económica para su cumplimiento.

"En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial para la reforma de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 constitucional, se expresa que para la solución del problema habi-

---

(47) Margadant, S. Guillermo F.: Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Edit. Esfinge, México, 1988, p 212

tacional la clase obrera obtuvo se incluyera en la Ley Federal del Trabajo un capítulo reglamentario de dicha fracción, pero ante los obstáculos presentados por la mayoría de las empresas se buscaron formas asequibles que permitieran la implantación de un sistema - más amplio de solidaridad social. De ahí la creación del Fondo y las reglas para su operación en condiciones de "garantizar los mínimos de bienestar para la población de mayor eficacia que la exigencia directa a una empresa determinada." (48)

Mario de la Cueva critica la fracción XII del artículo 123 - constitucional, misma que transcribimos en el Capítulo II, y que tutela el derecho de los trabajadores a obtener vivienda, argumentando:

"La victoria del capital: nos asalta en este instante la - idea de compararla con la victoria de las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki, porque fué una victoria total, que arrasó con un trozo de la Revolución sin sufrir ninguna pérdida, sin tener siquiera que realizar estudios, ni pagar abogados o economistas, porque fueron el movimiento obrero y las dependencias gubernamentales - quienes destruyeron la frac. XII del artículo 123.

A) El aspecto primero de la victoria consiste en ver elevada a la categoría de una norma de la primera Declaración de derechos sociales de la historia, una tésis que sostuvieron los empresarios en el año de 1969. De ahí que deba decirse que el pensamiento de la reforma es el capital y la realización de los líderes obreros y

---

(48) BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago: Manual de Derecho Administrativo del Trabajo, Edit. Porrúa, México, 1985, p 236

del gobierno.

B) La segunda consecuencia de la victoria es la supresión de una obligación actual, concreta y exigible: ya no tendrán que sentarse los empresarios a la mesa de los debates para discutir con los trabajadores las características de las habitaciones y los plazos para entregarlas, ni será necesario que busquen los terrenos, los constructores y los materiales, ni tendrán que preocuparse por el mantenimiento y reparación de los edificios y casas.

C) La tercera consecuencia es la victoria de la bomba atómica: el fondo para la vivienda será cubierto por el pueblo, pues las empresas cargarán el cinco por ciento a los costos de producción, lo cual, a su vez, se pagará con el aumento a los precios de sus productos... La pérdida del derecho está consumada. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores quedó instalado el primero de mayo, lamentemos que en él se sienten los representantes de las empresas, que nada tienen que hacer ahí, por que se trata de dinero del pueblo para una parte del pueblo. Un voto por el éxito de sus funciones." (49).

Al decir de Santiago Barajas Montes de Oca, "hubo un cambio de la norma constitucional y fué modificada la obligación patronal mediante la creación de un fondo nacional de la vivienda, al que contribuyen obligatoriamente todas las empresas o patrones en una parte proporcional al salario que se paga a cada trabajador (5%) , con cuyas aportaciones se han constituido depósitos a su favor pa-

---

(49) DE LA CUEVA, Mario: El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 4a. ed., Edit. Porrúa, México, 1977, pp 406 a 409

ra, con base en un sistema de financiamiento propio, otorgar a los obreros crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad tales habitaciones. Se consideró asimismo de utilidad social la expedición de una ley que creó un organismo paraestatal integrado con representantes del gobierno, de los trabajadores y de los patronos, que administra los recursos aportados a dicho fondo nacional." (50)

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, forma parte - de la administración pública nacional del trabajo.

La Ley otorga al Instituto el carácter de organismo de servicio social, cuyos órganos de administración son: la asamblea general, integrada con cuarenta y cinco representantes (quince del ejecutivo federal, quince de las organizaciones nacionales de los trabajadores y quince de las organizaciones nacionales de los patrones), correspondiendo a la Secretaría del Trabajo fijar las bases más representativas de trabajadores y patronos. Dicha asamblea debe reunirse por lo menos dos veces por año. La misma designa un consejo de administración integrado con quince personas ajenas - (cinco por cada sector), no pudiendo formar parte de dicho consejo los miembros de la asamblea; designa también a los miembros de vigilancia, de inconformidades y valuación y las consultivas regionales y al Director General, a propuesta del Presidente de la República.

Se considera que las aportaciones empresariales constituyen - gastos de previsión social a las cuales se encuentran obligadas en

---

(50) BARAJAS MONTES DE OCA, S.: op cit., p 236

beneficio de quienes les prestan servicios, y en su totalidad han sido aplicadas para constituir depósitos que en caso de no ser utilizados en alguna forma son devueltos a los propios trabajadores - cuando dejan de prestar sus servicios o se retiran por edad avanzada, o que entregan a sus beneficiarios si mueren antes de gozar de alguno de los beneficios legales establecidos en su favor.

El artículo 3 de la Ley del Infonavit, establece el objeto - del Infonavit:

"I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;

II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;

b) La construcción, reparación ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y

c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores;

IV. Los demás a que se refiere la fracción XII del Apartado-

A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece." (51)

Obligación patronal es inscribirse en la misma forma y términos fijados para su inscripción en el IMSS e inscribir a sus trabajadores; efectuar las aportaciones legales; hacer los descuentos a sus trabajadores (de los salarios que perciban) cuando se les haya otorgado algún crédito o préstamo y deban hacer los pagos parciales correspondientes y hacer entrega bimestralmente, a través de las formas impresas que se les entreguen, de las aportaciones y descuentos, con arreglo a las altas y bajas habidas en cada bimestre.

Para concluir con este punto, señalamos a continuación la intervención del Lic. José Campillo Sáinz, quien fungía como Director del Infonavit, en una conferencia celebrada en la Procuraduría General de la República:

"Vivir, en la plena acepción del concepto, no será posible al hombre si no dispone de los satisfactores casa, vestido y sustento, que den a su existencia dignidad y decoro.

Si bien el universo es el habitat natural del hombre, la vivienda es el universo del individuo; el espacio que le corresponde en el mundo; el soporte material de su intimidad; ámbito espacial de la familia y lugar desde donde concreta su realización personal

---

(51) CAUDILLO, Tomás: Manual de Procedimientos Seguro Social e Infonavit, 3a. ed., Edit. PAC, México, 1986, pp 125 y 126

y la proyecta a la comunidad.

La vivienda está tan íntimamente vinculada al hombre que por eso se llama "vivienda". Es el lugar donde la gente vive por eso cuando tratamos de inquirir dónde habita una persona, le preguntamos ¿Dónde vives?, porque es en la vivienda, donde se realiza, en su parte más íntima y más auténtica, la vida del hombre.

"Una vivienda insuficiente, una vivienda pequeña -dice Dostoiéwski en sus memorias- empequeñece todo, hasta el pensamiento" El tugurio, significa promiscuidad, hacinamiento, injusticia y frustración personal y familiar..." (52)

Nos detenemos aquí para hacer la siguiente reflexión: la vivienda, tal como lo asienta Campillo Sáinz, es el universo del individuo y lugar desde donde concreta su realización personal y la proyecta a la comunidad. Coincidimos plenamente con esta apreciación, la vivienda al ser el universo del individuo y de su familia, es un factor de fundamental importancia, tanto para la realización del mismo, como la de su familia. Lo que nos hace concluir la imperiosa necesidad de que toda la comunidad posea una vivienda digna, que le permita realizarse en el plano humano y social. Sin embargo, en las grandes ciudades e incluso pequeños poblados de toda la República Mexicana, se carece de este factor vivienda; se conjuntan diversos factores que imposibilitan la adquisición de vivienda: la crisis económica que produce cada vez más pobreza; la inflación,

---

(52) CAMPILLO SAINZ, José: Vivienda para los Trabajadores Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, México, 1985, p 289

que cada vez va encareciendo más los precios de los productos de la construcción, haciéndolos inaccesibles para el común de la población; la mano de obra cara, tanto de los ingenieros, arquitectos y constructoras, como de los albañiles y personal que trabaja en la construcción; y, entre otras causas, la ausencia de crédito barato que pueda financiar a la construcción.

Retomando el discurso pronunciado por Campillo Sáinz, tenemos:

"Miles de millones de seres humanos carecen de una vivienda - en estas condiciones; la solución a esta problemática se agrava cada día por el incremento del costo financiero y el costo de la construcción... En nuestro país la vivienda es un problema ancestral que se agrava en gran medida por la falta de una urbanización adecuada; por un defecto de la distribución de los asentamientos humanos y por un crecimiento demográfico acelerado que lo complica cada vez más.

Como medir, entonces, la gravedad de la carencia, la magnitud del problema. En realidad todas las familias habitan en algún lugar; son muy pocos, en verdad, aquellos que no tienen ninguna habitación y que tienen que dormir en las calles, como ocurre en otros lugares del mundo. Lo que en realidad, ocasiona el problema es la falta de una vivienda adecuada, decorosa y digna. Esta falta de adecuación puede surgir por muy diversas causas; porque no se disponga de servicios suficientes porque se habita en un lugar donde no haya luz, agua o drenaje o porque no haya comunicación; esto sería un déficit de vivienda no inherente a la misma sino a su entorno que, obviamente, forma parte del problema habitacional de un país.

Otro probable criterio para determinar un déficit de vivienda sería el de la vivienda que está hecha con materiales no duraderos; la vivienda hecha de pedazos de lámina, de cartón, de pisos de tierra, que no dispone de servicios sanitarios.

Otro criterio sería el de la vivienda insuficiente; es decir, aquella vivienda en la que en una sola habitación se hacina un grupo de personas que exceden en mucho a las proporciones humanas del espacio de que disponen..." (53)

De lo hasta aquí anotado, se desprende de la comparecencia de Campillo Sáinz, y tal como lo asentamos al hablar de los antecedentes de la vivienda en nuestro país, nos percatamos que desde la época de la Colonia, paulatinamente fué creciendo la población en forma acelerada y contrariamente, la fundación de poblados y ciudades, fué realizada en forma irregular. Probablemente en la fundación de las ciudades y de los poblados, durante la época colonial, lo que se organizaba en forma adecuada era el centro de las mismas: la plaza de armas, la iglesia, los edificios de gobierno, y los edificios de los comerciantes; y en su entorno, los edificios y casas de los personajes más pudientes de la ciudad o del poblado. Hasta aquí el asentamiento era planeado y en forma regular, en base a los modelos de las ciudades hispanas, pero los problemas venían con posterioridad, cuando la población iba creciendo desordenadamente, de modo que el crecimiento de esta última en relación con el de la ciudad era desproporcional: la primera crecía a ritmo mayor que la construcción, acumulándose la gente sin vivienda.

---

(53) Idem.

Otro factor muy importante que influye en forma determinante en la carencia de vivienda, es el de la inmigración de la gente del campo a las ciudades y poblaciones grandes. Esto se da fundamentalmente por la carencia de arraigo que el trabajador del campo tiene con la tierra, debido a la pobreza extrema en la que se encuentra y a la falta de apoyo del gobierno para que pueda trabajar la tierra y hacerla producir. Es lógico el pensar que los campesinos, en lugar de morir de hambre en el campo emigren a las poblaciones cercanas y a las grandes ciudades, en las que tienen mejores oportunidades de sobrevivencia.

Por lo que respecta a los elementos que nos proporciona Campillo Sáinz, como motivadores o causantes de la carencia de vivienda, como las condiciones del entorno en el que se instala la vivienda, carente totalmente de servicio, como son luz, agua, drenaje y servicios públicos; y el otro factor, los materiales con los que se hacen las viviendas, los que son totalmente inadecuados y perecederos, son factores muy válidos y que debemos tomar en cuenta, toda vez que éstos influyen en el déficit de la vivienda en México.

Continuamos con la conferencia de Campillo Sáinz en la Procuraduría General de la República:

"El programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda, señala actualmente los requerimientos anuales de vivienda se estiman en más de 500 000 unidades, que comprenden las correspondientes al incremento demográfico y las derivadas del deterioro del inventario existente." (54)

---

(54) Idem.

En el año de 1985, de acuerdo con las previsiones que nos proporciona el multicitado conferencista, los requerimientos de vivienda anual es de medio millón, de conformidad con el crecimiento demográfico. Ahora bien, estas exigencias de vivienda no se pudieron satisfacer debido a la crisis económica que caracterizó al sexenio de Miguel de la Madrid, crisis que se inicia a principios de los años setentas. En la actualidad, lleva México dos décadas de crisis aguda, caracterizada por un casi nulo crecimiento real; la calidad de vida del pueblo es muy limitada, lo que hace imposible que se haga de una vivienda digna.

Para concluir con este punto, veremos la parte final de la intervención de Campillo Sáinz, según la cual, se toman diversas medidas para solucionar el problema de la vivienda, empero, debemos reconocer que estas medidas no han dado resultado en base a que la población en su mayoría carece de vivienda, e inclusive la población trabajadora aún no ha obtenido vivienda por parte del Infontavit:

"Así las cosas, expone Campillo, sin embargo, se realizan diversas acciones por parte del Gobierno: el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas construye viviendas; los Generales Abelardo Rodríguez y Lázaro Cárdenas dan instrucciones de que se construyan viviendas por el Departamento Central y que las vendan baratas a los trabajadores; se crean instrumentos de apoyo a la vivienda como el Instituto Nacional de la Vivienda; el IMSS o construye unidades habitacionales; algunas empresas aisladamente lo hacen; se crea el FOVI, que es un fondo de apoyo a la vivienda para facilitar préstamos con tipos bajos de interés a vivienda de interés social, lo mismo que el FOGA pero todavía no se reglamenta ni-

se legisla sobre la obligación de las empresas de proporcionar habitaciones a los trabajadores y las acciones que se realizan en esporádicas y aisladas.

La solución de las carencias de vivienda es, en gran parte, - la solución al problema del desarrollo; del desarrollo económico y del desarrollo social, del desarrollo económico para que nos dé el sustento material que nos permita después, a través de una distribución justa de los frutos del progreso, lograr un desarrollo social y finalmente, un desarrollo humano.

El desarrollo económico por sí sólo, el incremento de bienes y servicios, no siempre asegura el bienestar de las mayorías; tiene que estar además influido, iluminado por un propósito de justicia, porque al fin y al cabo, lograr el desarrollo de un país es - lograr que todos sus habitantes vivan mejor. El desarrollo tiene que ser social o no es desarrollo; pero, finalmente, tiene que ser humano..." (55)

Vemos como de la parte última de la intervención de Campillo-Sáinz, que el solucionar el problema de la vivienda, es la solución del problema económico y social, esto aunado con la justicia social, con la distribución de los beneficios de la vivienda a toda la población. Como certeramente asienta el autor antecitado, - el desarrollo o es social o no es desarrollo. Con esta conclusión podemos concluir este punto: no será posible que exista justicia social sin que todos los habitantes de la población tengan vivienda digna, aunque esto parece un objetivo irrealizable, casi una uto--

---

(55) Idem., pp 296 a 298

pía o cosa ideal.

B) FOVISSSTE.

El Fondo para la Vivienda de los Trabajadores del Instituto - de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, tiene su objeto establecido en el artículo 34 de la - Ley del ISSSTE:

"Artículo 34. El Fondo de la Vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores amparados por el régimen del Instituto, obtener por una sóla vez, crédito barato y suficiente mediante préstamos con garantía hipotecaria en primer lugar sobre inmuebles urbanos, para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar su vivienda, amortizar pasivos adquiridos por dichos conceptos, así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores."

Este artículo está en armonía con el artículo 137 de la Ley - Federal del Trabajo, el que dispone que "el Fondo Nacional de la - Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que - permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para - la construcción, reparación o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos"; en el artículo 138 de la Ley, se dispone que "los recursos del Fondo Nacio- - nal de la Vivienda serán administrados por un organismo integrado - en forma tripartita por representantes del Gobierno Federal, de

los trabajadores y de los patrones."

A la interrogante: ¿Cómo se integra el patrimonio del INFONAVIT?, lo responde el artículo 5 de la misma ley, con el Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123, Apartado "A", fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Título Cuarto, Capítulo III, de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos; en segundo lugar, se integra con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal; con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título, y con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren las fracciones II y III.

A este respecto, con relación al fondo de la vivienda del ISSSTE, cabe la observación que si bien tiene como finalidad el allegarse de recursos económicos tanto de las aportaciones de los patrones y de los trabajadores, así como de instituciones oficiales y de rendimientos que obtenga de cualquier operación financiera, nos percatamos que además de que los beneficios sólo son disfrutables por los trabajadores al servicio del Estado, y aún en tratándose de éstos, no todos pueden aspirar a obtener un crédito de vivienda, por razones burocráticas y por las políticas sindicales, toda vez que intervienen factores extralegales, como favoritismos: también debemos decir que el Fondo es insuficiente para satisfacer la creciente demanda de vivienda por las clases trabajadoras, construyéndose las unidades habitacionales con lentitud debido a la carencia de recursos económicos.

El Fondo de la Vivienda del ISSSTE, no puede cumplir con los planes generales o globales de brindar vivienda a la población, - con lo que no se remedia en forma mínima la obtención de la vivienda de la población en general.

C) FONHAPO.

Con relación al Fondo Nacional de Habitaciones Populares, sólo diremos que éste al igual que el Fondo de la Vivienda del ISSSTE, es insuficiente para poder atender la demanda de las agrupaciones creadas para tal fin, destacando que este Fideicomiso únicamente otorga crédito a las personas morales a diferencia que en los organismos descentralizados mencionados en los incisos anteriores del presente capítulo.

Estimamos que el establecimiento de un Fondo Nacional para conseguir habitaciones populares es encomiable, pero su operatividad o funcionalidad es remota, debido a que se deben de coordinar diversos organismos para poder allegarse de fondos para la vivienda, los que no se han podido consolidar, haciendo fracasar el programa de vivienda y, por ende, el establecimiento de fondos para la vivienda están condenados al fracaso.

Lo anterior se debe a que para lograr el otorgamiento de créditos para la adquisición y construcción de viviendas habrá que constituir primeramente asociaciones civiles o bien cooperativas que tengan por objeto el logro de una vivienda y posteriormente agotar los trámites establecidos por dicho Fideicomiso que en la mayoría de las veces excede de un año para la aprobación del multi

citado crédito, haciendo mención también que en algunos casos se ven frustrados los esfuerzos y el tan anhelado sueño al derecho a la vivienda, en virtud de que no prospera el crédito por cuestiones burocráticas y a favoritismo impuesto por cuestiones políticas.

### D) FICAPRO.

La figura del fideicomiso ha sido otro de los intentos para poder establecer fórmulas jurídicas a fin de solucionar el problema de la obtención de vivienda para la población y cumplir con el mandato constitucional.

En el presente punto, examinaremos primeramente la figura del fideicomiso mercantil para en seguida examinar el fideicomiso público, realizando una comparación entre sendas instituciones jurídicas.

El concepto de fideicomiso, según Guillermo Colín Sánchez; "de acuerdo con la referida Ley de Títulos y Operaciones de Crédito: "en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria" (artículo 346). En esta descripción se destacan, desde luego, tres elementos: el fideicomitente, que es quien constituye el fideicomiso; es decir, el que destina todo o parte de su patrimonio a un fin determinado; en segundo lugar, están los propios bienes afectos a dicho fin; por último, - el fiduciario, o sea, la persona encargada de la realización del fin. Es conveniente aclarar que no nos pasa por desapercibido un cuarto elemento, no esencial para la validez del acto, ya que pue-

de faltar o serlo el propio fideicomitente; este es el fideicomisario, persona a quien aprovechan los beneficios derivados del fideicomiso." (56)

Atendiendo a lo anteriormente descrito, pueden ser fideicomitentes las personas físicas o jurídicas que tengan libre disposición de sus bienes.

Pueden ser fideicomisarios, las personas físicas o jurídicas que tengan la capacidad necesaria para recibir el provecho que el fideicomiso implica.

Sólo pueden ser fiduciarias, las instituciones expresamente autorizadas conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito.

De conformidad con el artículo 351 de la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito: "Pueden ser objeto del fideicomiso toda clase de bienes y derechos, salvo aquellos que conforme a la ley, sean estrictamente personales de su titular."

En base a lo que establece Ramón Sánchez Meda, "en el fideicomiso mexicano no hay transmisión de bienes a la institución fiduciaria, sino sólo se inviste a ella de la legitimación para ejercitar en forma exclusiva aquellos derechos que necesita para realizar la finalidad del fideicomiso sobre bienes cuyo dominio conserva el fideicomitente. De esta manera la institución fiduciaria, con una legitimación que el acto constitutivo entre vivos del fi-

---

(56) COLIN SANCHEZ, Guillermo: Procedimiento Registral de la Propiedad, 3a. ed., Edit. Porrúa, México, 1985, p 248

deicomiso le otorga y que la ley le confirma y reconoce, realiza - actos válidos sobre un patrimonio ajeno, esto es, sobre bienes que pertenecen al fideicomitente, pero sin que tales bienes puedan disponer el fideicomitente ni los acreedores de éste puedan embargarlos o practicar ejecución sobre dichos bienes." (57)

Con esta explicación, nos percatamos claramente del fideicomiso y su función jurídica. Desde el punto de vista mercantil el fideicomiso como institución de derecho mercantil, ha tenido diversas aplicaciones en la práctica jurídica. Así tenemos en el campo del derecho administrativo, la aplicación del denominado fideicomiso público, mismo que participa de las características del fideicomiso mercantil y del derecho administrativo.

Antes de entrar al concepto y regulación del fideicomiso público, primeramente, veamos cuales son las atribuciones guardadas entre el Estado y los particulares, toda vez que, las necesidades individuales y generales subyacen en toda colectividad.

La doctrina ha comprendido las atribuciones del Estado respecto de los particulares en los tres grupos siguientes:

a) atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada;

b) atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad, y

---

(57) SANCHEZ MEDAL, Ramón: De los Contratos Civiles, 9a. ed. Edit. Porrúa, México, 1988, pp 590 y 591

c) atribuciones para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

A continuación, veremos esta distinción en base a lo que nos informa Gabino Fraga:

"a) Atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada. Si el Estado interviene regulando jurídicamente esa actividad es porque los intereses individuales necesitan ser coordinados a fin de mantener el orden jurídico...

b) Atribuciones del Estado de fomentar, limitar y vigilar la actividad privada. La intervención del Estado realizando esta categoría de atribuciones tiene el propósito también de mantener el orden jurídico; pero a diferencia de las que forman la primera categoría cuyo propósito es el de coordinar los intereses individuales con el interés público... Entre las disposiciones que se consignan en el artículo 123 Constitucional, puede notarse que la tendencia de ellas es la de que el Estado debe procurar el establecimiento de seguros sociales de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo... De la misma manera, en materia agraria, el Estado interviene con un espíritu de ayuda y de la impulsión en favor de los campesinos a quienes benefician las dotaciones y restituciones de tierras. Existen entre las leyes relativas al crédito agrícola y ejidal una serie de actividades que el Estado desarrolla con el propósito de facilitar a los agricultores y ejidatarios el beneficio del crédito bancario para mejorar la situación en que se encuentran.

c) Atribuciones del Estado para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva... La legislación de nuestro país establece algunos casos de paralelismo de la actividad oficial con la privada siendo de citarse por su importancia: los servicios de asistencia, de enseñanza, de la explotación de algunas riquezas naturales y de vías de comunicación.

Dentro de esta misma categoría de atribuciones, se encuentran por una parte los servicios públicos administrativos, y por la otra las empresas del Estado. Los servicios públicos administrativos aún dentro de un sistema liberal, son los de defensa nacional, de policía, de comunicaciones, de prestaciones exigidas por la vida urbana, de puertos marítimos y aéreos de irrigación, etc. Estos servicios se realizan en unos casos por gestión directa del Estado; en otros mediante concesiones y en un buen número por organismos descentralizados...

Además de esos servicios públicos administrativos existe otra categoría de empresas económicas, comerciales o industriales que el Estado maneja dentro de su programa de evitar que actividades básicas para el desarrollo económico del país puedan ser manejadas por particulares en perjuicio del interés social. En este grupo se encuentran, además de otros organismos descentralizados, las sociedades de economía mixta que nuestra legislación denomina empresas de participación estatal..." (58)

---

(58) FRAGA, Gabino: Derecho Administrativo, 20a. ed., Edit. Porrúa, México, 1985, pp 15 a 20

Expuesta la doctrina de Gabino Fraga, nos percatamos que el - derecho a la vivienda, al estar considerada dentro del capítulo de las garantías individuales de nuestra Constitución Política, es un derecho elevado al rango constitucional, y como tal, es un derecho de orden público y cuya naturaleza debe ser cumplida en forma exacta e imperativa.

En este tenor, tenemos que el Estado debe garantizar el derecho a una vivienda digna a la población, a los gobernados, si quiere cumplir al pie de la letra con el mandato constitucional. En el supuesto, de que la actividad del Estado incumpla con esta obligación, sin temor a equivocarnos podemos afirmar que procede el juicio de garantías en el caso de que el Estado haga nugatorio el derecho del gobernado a obtener una vivienda digna.

Empero, la estructura actual en relación con la vivienda ha - hecho prácticamente imposible que se cumpla estrictamente el derecho a la vivienda, tal y como lo ordena el mandato constitucional, debido fundamentalmente a razones de estructura jurídica y económica.

La estructuración jurídica actualmente en vigor en nuestra legislación, requiere de una modificación a fondo a fin de que el derecho a la vivienda digna sea una realidad y no una ilusión o una utopía. Posteriormente, daremos nuestro punto de vista con respecto a la nueva estructura jurídica que proponemos a fin de que este derecho sea una realidad.

Asimismo, el aspecto económico debe de ser modificado de modo que existan recursos suficientes para la vivienda y pueda la pobla

ción acceder a ésta. También se propondrá con relación a las medidas económicas una reforma a la estructura actual para la mejor - operación de los programas de vivienda.

Con respecto al fideicomiso público, en esencia no se distingue de la institución del fideicomiso privado, a no ser que el fideicomitente sea el Estado o un organismo público, sea descentralizado o paraestatal, con lo que la aportación económica y los recursos económicos otorgados por el fideicomitente serán fondos públicos destinados, a través de una institución fiduciaria, a la obtención de los fines mandados por el primero, en beneficio de los fideicomisarios.

El patrimonio fiduciario, es uno de los elementos importantes en el fideicomiso público. Según Miguel Acosta Romero, "el fideicomiso siempre implica la existencia de un patrimonio que se transmite por el fideicomitente, al fiduciario para la realización de - un fin lícito y que éste se covierte en titular del mismo, con las modalidades y limitaciones que establezcan en el acto constitutivo.

El titular del patrimonio fiduciario, lo será siempre la institución de crédito que desempeñe el cargo de fiduciario, el fideicomitente, y en su caso, los fideicomisarios o beneficiarios sólo-tendrán derecho a los rendimientos que produzca el patrimonio o, - en su caso, a los remanentes que quedaron una vez cumplido el fin-para el cual se constituyó, o los derechos que expresamente se hubieren reservado en el acto constitutivo..." (59)

---

(59) ACOSTA ROMERO, Miguel: Teoría General del Derecho Administrativo, 8a. ed., Edit. Porrúa, México, 1988, pp 430 y 438

En el caso del fideicomiso público, en lo que respecta a el patrimonio fiduciario, "la transmisión de la titularidad de los bienes del dominio público o del dominio privado de la Federación de fondos públicos, de acuerdo con la Ley Cambiaria deberá seguir la forma de transmisión que se requiere para cada tipo de bienes, pero si se trata de bienes del dominio público, deberá tenerse en cuenta que éstos deberán desafectarse de dicho dominio, y pasar al dominio privado de la Federación, mediante el respectivo Decreto de desincorporación dictado por el Ejecutivo. Constituyen el patrimonio fiduciario el conjunto de bienes de las entidades que ya hemos mencionado y que puede consistir en:

- a) Bienes del dominio público, previa desincorporación
- b) Bienes del dominio privado
- c) Bienes inmuebles
- d) Bienes muebles
- e) Dinero en efectivo
- f) Subsidios
- g) Derechos.

El patrimonio del fideicomiso puede estar constituido por cualquiera de los bienes antes citados o por una combinación de ellos, dentro de la más amplia gama de posibilidades." (60)

En cuanto a la terminación del fideicomiso, entre otras causas, se destacan las siguientes: por hacerse imposible el cumplimiento del fin, y por desaparecer el patrimonio fiduciario.

Con relación con los fideicomisos que se han instrumentado para crear la vivienda, mencionamos en el inciso que antecede al FONCIAPO, asimismo a título de ejemplo el Plan de Productividad con el financiamiento accesible de los materiales de construcción y la regularización de lotes. De igual forma, se han establecido metas para las distintas acciones que comprende el Programa Nacional de Vivienda, el cual se inicia desde el concepto suelo urbano, sigue con el pie de casa, considerando como casa que crece, pasa a la vivienda progresiva y remata en la vivienda terminada; empleándose además la modalidad de autoconstrucción.

Ahora bien, para que dichas acciones se realicen bajo el entorno del fideicomiso es indispensable señalar que en materia de vivienda el conjunto de entidades relacionadas con este aspecto requieren de altos niveles de disponibilidad presupuestal para superar el déficit habitacional del país, pues es en la vivienda donde se entroniza el espacio físico necesario para la satisfacción de las necesidades vitales del ser humano y es ahí donde tiene asiento la familia, célula de la subsistencia de la sociedad.

Es precisamente el factor económico, los altos niveles de disponibilidad presupuestal, lo que ha impedido materialmente cumplir con el mandato constitucional de una vivienda digna para el pueblo. Los planes y programas que se han instrumentado para cumplir con los requerimientos de vivienda, han fracasado debido a la carencia de recursos económicos y a la organización estructural actual de las autoridades gubernamentales.

El aspecto económico, ha hecho fracasar a los fideicomisos que se han creado para fomentar la construcción de vivienda, tal y

como señalamos supra, los motivos por los que termina el fideicomiso se debe, o bien por imposibilidad de cumplir con sus fines, o por quedarse sin recursos económicos. Los fideicomisos de vivienda al quedarse con recursos insuficientes, han fracasado en su misión y sin para el que fueron creados, con lo que se está haciendo nugatorio el derecho a obtener una vivienda digna. De aquí que el fideicomiso no sea el camino para lograr cumplir con la Constitución en materia de vivienda.

En relación con el Programa Nacional de Vivienda, mismo que no tuvo éxito en lo que respecta a sus fines, el de proporcionar vivienda digna a la población, señalamos a modo de apuntamiento lo siguiente:

El Programa Nacional de Vivienda, promulgado por José López Portillo, el 7 de diciembre de 1979, mediante el cual se establece el marco general de acción en materia de vivienda por parte del Gobierno Federal, así como las bases de coordinación con los gobiernos de los Estados y Municipales y con los sectores social y privado, se establece en lo relativo a sus considerandos:

"Que el acelerado crecimiento de la población en nuestro país ha provocado desequilibrios entre la demanda y oferta de vivienda, por lo que el Gobierno Federal a mi cargo, se ha visto en la imperiosa necesidad de fortalecer la ejecución de acciones e inversiones del Sector Público en materia de vivienda.

Que el déficit de vivienda se ha acumulado e incrementado en los últimos años, generando problemas que impiden obtener un desarrollo urbano y socioeconómico equilibrado y justo, por tal motivo,

urge encauzar las acciones públicas de vivienda, bajo un fin programático, hacia la satisfacción de las demandas de vivienda, principalmente las de la población con menores recursos.

Que dentro de este contexto, y en complemento de lo previsto por la Ley General de Asentamientos Humanos se elaboró y aprobó el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el cual estableció entre otros objetivos el de proporcionar condiciones favorables para que la población pueda resolver sus necesidades de suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbanos.

Que dentro del Plan Nacional de Desarrollo Urbano se establecen entre otras políticas, la de ampliar las posibilidades de acceso a la vivienda popular con programas de mayor alcance social, - que estimulen la participación de la población en acciones de vivienda y mejorarla...

Que para lograr un habitat justo para todos los mexicanos, - evitando que la realidad nos rebase y la problemática habitacional se agudice, dicho Programa pretende lograr que la vivienda nazca - junto con la pareja humana.

#### D E C R E T O .

Artículo 1. Se aprueba el Programa Nacional de Vivienda conforme al cual el Gobierno Federal establece el marco general de acción en materia de vivienda, así como, las bases de coordinación - con los gobiernos estatales y municipales y con los sectores social y privado.

Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, deberán tomar en cuenta lo dispuesto en el Programa al definir y ejecutar sus acciones y proyectos de inversión que incidan - en la vivienda.

Artículo 2. Para los efectos a que se refiere el artículo anterior, el Programa Nacional de Vivienda determina:

I. Los objetivos a los que están orientadas las acciones en- congruencia con los planes de desarrollo urbano previstos en la - Ley General de Asientos Humanos...

V. El sistema de evaluación que permita controlar, en base a los objetivos y metas, la ejecución adecuada del programa.

Artículo 4. Son objetivos del Programa Nacional de Vivienda, los siguientes:

I. Propiciar condiciones favorables para que la población - cuente con una vivienda adecuada, particularmente la de menores ingresos;

II. Coordinar las acciones e inversiones de la Administra--- ción Pública Federal en materia de vivienda así como establecer bases de coordinación con los Gobiernos de los Estados y Municipios- y con los sectores social y privado; y

III. Transformar a la vivienda en un factor de desarrollo so

cial, económico y urbano." (61)

Este programa instrumentado por el gobierno de López Portillo, mismo que no cumplió con el cometido para el que fué creado, quedó en una buena intención por parte del Gobierno Federal en brindar vivienda al pueblo, en coordinación con los Gobiernos Estatales y Municipales. Sin embargo este programa no cumplió con sus fines, quedando una vez más incumplido el mandato constitucional de vivienda digna.

Con relación al Fideicomiso de Casa Propia, también llamado - FICAPRO, tenemos el Decreto por el que se autoriza la instrumentación y ejecución de un programa de adquisición, por parte de los ocupantes de las viviendas y locales comerciales que estén integrados a éstas, preferentemente a aquéllas que quedaron sujetas al régimen de rentas congeladas; Decreto promulgado por Miguel de la Madrid, en el Diario Oficial de la Federación el 16 de noviembre de 1987, el cual en su parte relativa a los considerandos se establece:

"Que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece en su artículo 4, párrafo cuarto, el derecho que tiene toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa y dispone que para ese efecto, se establecerán los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo;

---

(61) Programa Nacional de Vivienda, publicado en el Diario Oficial de la Federación, Núm. 26, del 7 de diciembre de 1979, pp 5 y 6

Que en el Distrito Federal, la escasez de vivienda constituye una de las apremiantes sociales más importantes, habida cuenta que día con día el ritmo de crecimiento de la construcción de viviendas deberá satisfacer no solamente las necesidades derivadas del crecimiento demográfico, sino además superar el índice del déficit actual;

Que la vivienda constituye un aspecto fundamental del urbanismo y de la planeación de los asentamientos humanos, puesto que está vinculada con los problemas más amplios que en esta materia debe afrontar una de las ciudades con mayor densidad demográfica en el mundo;

Que en ese sentido, debe concebirse a la vivienda no sólo en cuanto a su uso como inmueble, sino también en su dimensión como elemento generador de desarrollo por su relación con las actividades económicas, sociales, políticas y culturales;

Que el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 contempla dentro de las líneas de acción para el Distrito Federal, el proveer mejores condiciones para el desarrollo de la vivienda a través de la instrumentación de las políticas necesarias para avanzar en la promoción de mecanismos de autoconstrucción así como reforzar los sistemas de crédito para la adquisición de materiales de construcción para los estratos más rezagados de la población, lo que supone reestablecer la capacidad de financiamiento para la adquisición de vivienda popular;

Que el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, establece como lineamiento básico el reforzamiento de -

los mecanismos públicos para estimular la participación social en la promoción de vivienda y adecuar los requerimientos de financiamiento para su adquisición, en beneficio de los sectores sociales de escasos recursos...

Que tomando en cuenta las consideraciones precedentes, se ha estimado indispensable sentar bases de actuación para la instrumentación y ejecución de un programa de adquisición de vivienda que tenga por objetivo primordial mantener el arraigo de los moradores que actualmente ocupan las vecindades sujetas al sistema de renta congelada, así como aquellas que se encuentran en notorias condiciones de deterioro de manera de que vuelvan a concurrir en la acción autoridades y organismos paraestatales..." (62)

Entre los puntos destacados en este decreto, se destacan los siguientes:

"Primero. Se autoriza la instrumentación y ejecución de un programa de adquisición, por parte de los ocupantes, de las viviendas y locales comerciales que estén integrados a éstas, preferentemente aquellas que quedaron sujetas al régimen de rentas congeladas derivadas de los Decretos del Honorable Congreso de la Unión, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 8 de mayo de 1946, el 31 de diciembre de 1947 y el 30 de diciembre de 1948.

Segundo. El programa tendrá como objeto financiar a los ocupantes de los inmuebles señalados en el artículo anterior de este

---

(62) Programa de Adquisición de Vivienda, publicado en el D. O. F. de 16 de noviembre de 1987, p 99

Decreto, únicamente la adquisición, la escrituración y los demás - gastos relativos por esos conceptos.

Tercero. En los inmuebles se constituirá el Régimen de Propiedad en Condominio, en los términos de la legislación común.

Cuarto. El Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares destinará una línea de crédito hasta por cincuenta mil millones de pesos, recursos que serán autorizados por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Quinto. Los fondos crediticios a que se refiere el artículo anterior serán otorgados por el citado Fideicomiso al Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano, Entidad Paraestatal, sectorizada al Departamento del Distrito Federal." (63)

Este Decreto, que sólo pretende satisfacer las necesidades de obtención de vivienda para quienes se encuentran en posesión de las habitaciones con rentas congeladas, con base en el Decreto de congelamiento de 1946 y en 1947, así como el Decreto de 30 de diciembre de 1948; vemos que resulta en sí mismo este Programa muy reducido, empero se otorga crédito además a todas aquellas personas que tengan en arrendamiento inmuebles que no se encuentren en el régimen de rentas congeladas. Además, de que, sólo abarca el referido Programa al Distrito Federal.

En este Decreto se desprende de los numerales cuarto y quinto, que para el debido cumplimiento del Programa, el Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares destinará una línea de crédito- (63) Idem., p 100

autorizada por la Secretaría de Programación y Presupuesto, al Fideicomiso de Vivienda, Desarrollo Social y Urbano, entidad paraestatal sectorizada al Departamento del Distrito Federal.

De lo que antecede, tenemos que para la obtención del crédito para la construcción de la vivienda, a modo de ejemplo, el Decreto en comento, nos hace alusión a la coordinación de los fideicomisos, a la autorización de la Secretaría de Programación y Presupuesto, mismo que deberá autorizar el crédito.

Inicialmente, para la aprobación de un crédito solicitado al Fideicomiso Programa Casa Propia por parte de los inquilinos para la adquisición de su vivienda tenían que esperar más de un año para que se aprobara debido a la gran demanda y a la insuficiencia de recursos humanos con que actualmente sigue teniendo dicho fideicomiso, aunado a esto, se debía poner a consideración del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares si procedía o no el referido crédito, ocasionando que en algunas ocasiones los propietarios del inmueble materia de la compraventa se desistieran de la misma en virtud del incremento del valor real, lesionando con esto, los esfuerzos realizados por los arrendatarios y como consecuencia ver frustrados sus sueños de poder ser dueños de su vivienda.

En la actualidad, los créditos son aprobados de forma interna en este fideicomiso en el que se integra un subcomité para su estudio y aprobación, logrando que las gestiones sean un tanto rápidas, no obstante que en la práctica duren éstas aproximadamente de ocho a diez meses.

Como señalamos con antelación, la institución jurídica del fiducioso se ha visto inoperante en la vida jurídica nacional, para dar debido cumplimiento al enorme proyecto nacional de brindar una vivienda digna y decorosa a la población en su conjunto, toda vez que no se ha podido consolidar ningún programa de vivienda.

De lo anteriormente expuesto, atendiendo a que el derecho a la vivienda es un derecho constitucional, y como tal, es un imperativo elevado al rango de garantía individual, en la medida que el pueblo carezca de este derecho elemental para su desarrollo integral, en esa misma medida se estará conculcando la garantía individual prevista por el artículo cuarto de la Constitución. Pero, como asentamos en el Capítulo anterior, el derecho a la vivienda no sólo es una garantía individual, sino una garantía social, toda vez que los destinatarios del mandato constitucional es la sociedad en general.

Por las razones expuestas, proponemos una reforma a fondo de la estructura jurídica relativa, a efecto de hacer viable la adquisición de la vivienda.

Proponemos la creación de una nueva Secretaría de Estado, que se denomine: Secretaría de la Vivienda; mediante la adición en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de esta nueva Secretaría de Estado, de modo que pueda tener una partida presupuestal en la Ley de Ingresos y en la Ley de Egresos de la Federación, con lo que se resolverá el problema actual que han detenido todos los programas y planes de vivienda, que es el de falta de presupuesto suficiente para construir viviendas.

Por lo que la adición propuesta en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, quedaría en los siguientes términos:

"Artículo 26. Para el estudio, planeación y despacho de los negocios del orden administrativo, el Poder Ejecutivo de la Unión contará con las siguientes dependencias:

... Secretaría de la Vivienda."

Asimismo, para determinar todo lo relativo a las funciones de esta nueva Secretaría, se haría necesario el adicionar esta Ley Orgánica con un artículo 44 bis, el cual podría quedar en los siguientes términos:

"Artículo 44 bis. A la Secretaría de la Vivienda corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Coordinar al Gobierno Federal, al Gobierno Estatal y Municipal, a fin de que se cumplan los Planes y Programas Nacionales y Sectoriales de adquisición de vivienda para la población.

II. Vigilar el cumplimiento de los Planes y Programas de Vivienda.

III. Coordinar a los organismos descentralizados y paraestatales en materia de vivienda para el pueblo. Así como con los sectores social y privado, a fin de complementar los Planes y Programas de vivienda."

Con estas medidas jurídicas, pensamos que los Planes y Programas de vivienda no quedarán en meros proyectos inacabados, aten---

diendo al hecho de que al crearse una Secretaría de Estado contará con los recursos suficientes para cumplir con sus fines, y no tendrá las limitaciones que actualmente tienen los fideicomisos sobre todo en materia económica. A estos se les termina el patrimonio - fiduciario, y se acaba el fideicomiso, quedando sólo como instituciones formalmente constituidas pero sin un funcionamiento real.

Las Secretarías de Estado, son el órgano superior político administrativo compuesto por la estructura jurídica y el conjunto de personas y elementos materiales a su disposición, para ejercitar - su competencia, bajo la autoridad del titular, quien a su vez, depende del Ejecutivo.

La estructura jurídica que regula a los Secretarios de Estado o de Despacho, está regulada en los artículos 90 a 93 de la Constitución Política, así como en el artículo 89, fracción II del mismo ordenamiento. Y, por el título segundo de la Ley Orgánica de la - Administración Pública Federal, que habla de las Secretarías de Estado y los Departamentos Administrativos.

Al elevarse la problemática de la vivienda a la jerarquía de una Secretaría de Estado o de Despacho, considero que se resolverán gran parte de los problemas relacionados con la obtención de - la vivienda para el pueblo, de modo que se cumpla fielmente con el mandato constitucional en el artículo cuarto. En el aspecto económico, al destinarse una partida presupuestal al Sector Vivienda, - se podrá cumplir mejor acuél derecho constitucional.

La institución de los fideicomisos en nuestro país ha sido - desfavorable, así tenemos ejemplos de diversos ramos, como el tu--

ristico, el de café, el de proyectos de unidades habitacionales, etc., que no han funcionado adecuadamente. Si bien es cierto que el fideicomiso privado es una herramienta de suma utilidad en la celebración de actos jurídicos, en el fideicomiso público no ha funcionado adecuadamente esta institución jurídica, por lo que nos ha hecho reflexionar acerca de la fórmula jurídica mejor para resolver el problema de la vivienda, y ésta es la creación de una -- Secretaría de la Vivienda.

#### E) FIVIDESU.

El Fideicomiso de Vivienda de Desarrollo Social y Urbano, es una entidad paraestatal sectorizada al Departamento del Distrito Federal, que tiene por objeto fundamental el de facilitar la construcción de vivienda popular y satisfacer las necesidades crecientes y demandas de vivienda colectiva en el Distrito Federal.

Con relación a este fideicomiso, nos percatamos que su función está constreñida a la jurisdicción del Distrito Federal, con lo que no se soluciona en forma alguna la demanda nacional de vivienda.

Tiene el Fideicomiso, como asentamos con anterioridad, la gran limitante del patrimonio fiduciario, el que una vez acabado o terminado, el fideicomiso ya no puede cumplir con sus fines. Este es uno de los grandes problemas que han afrontado los programas de construcción de vivienda en el Distrito Federal.

Sólo restamos por apuntar, que la vivienda es uno de los ele-

mentos fundamentales para el desarrollo integral del individuo y de su familia. En la medida en que el pueblo en su integridad no tenga una vivienda digna y decorosa, en esa misma medida el crecimiento mental y económico del individuo no podrá crecer, trayendo innumerables problemas de carácter social en la población, lo que se traduce en factor de desestabilidad social e injusticia social. Los cinturones de miseria que en las grandes urbes se asientan, son asentamientos amenazadores de la seguridad pública de éstas, - traduciéndose en mayor delincuencia. Para concluir, dirémos, que la construcción de vivienda es el parámetro de la riqueza de una sociedad.

## CONCLUSIONES.

1. La Ciudad de México desde sus orígenes, requirió de gran des espacios de vivienda. Al asentarse los primeros pobladores en el Valle del Anáhuac, se encontraron con una gran laguna y algunos islotes, lo que con los años le fueron ganando tierra al agua.

2. De acuerdo a los cronistas que vinieron con los conquista dores, se calculaba la población en la gran Tenochtitlán, entre - unos 250 mil y unos 500 mil habitantes; población que era enorme - para el año de 1521.

3. Durante el periodo colonial, mismo que dura trescientos - años de virreinato, los asentamientos humanos en la Nueva España , crecen paulatinamente lo que obliga al crecimiento de las ciudades. Este crecimiento, se agudiza en el México independiente y contempo ráneo.

4. El país actualmente cuenta con una población de noventa - millones de habitantes, y la Ciudad de México, con veinte millones de habitantes, son manifestaciones claras del enorme índice de cre cimiento demográfico. Esto hace necesario que se instrumenten medidas legislativas urgentes para satisfacer con la demanda de vi-vienda.

5. En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexica- nos se plasmó en el artículo cuarto, el derecho a la vivienda digna y decorosa para la población en general. Elevandose a garantía in dividua y social.

6. En ordenamientos secundarios, tales como la Ley Federal - del Trabajo, reglamentaria del artículo 123 Constitucional; en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, reglamenta-ria del Apartado "B" del artículo 123 Constitucional; en la Ley - del INPCNAVIT y en la Ley del ISSSTE, se establecieron los prime--ros antecedentes del derecho a la vivienda para los trabajadores.

7. Organismos de la Administración Pública Centralizada como Descentralizada, se han creado para crear y construir la vivienda. Instituciones que no han podido satisfacer las crecientes demandas de vivienda en México: INPCNAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, FICAPRO y - FIVIDESU.

8. Es necesario que se cree una nueva Secretaría de la Vivienda a fin de que se cumpla con el mandato constitucional. Con la creación de ésta se contará con un presupuesto para el cumplimien-to de sus fines, lo que remediará, sin duda alguna, el problema - económico en materia de vivienda.

9. Propongo la adición a la Ley Orgánica de la Administra---ción Pública Federal, al artículo 26, y la creación de un artículo 44 bis, para establecer la Secretaría de Vivienda.

10. La creación de esta Secretaría, como cabeza de Sector, - podrá coordinar organismos descentralizados, paraestatales y desconcentrados, que podrán cumplimentar en materia de vivienda su come-tido.

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

ACOSTA ROMERO, Miguel: Teoría General del Derecho Administrativo. --- 8a. ed., Edit. Porrúa, México, 1986.

BARAJAS MONTES DE OCA, Santiago: Manual de Derecho Administrativo del Trabajo, Edit., Porrúa, México, 1985.

BREÑA GARDUÑO, Fco.: Ley Federal del Trabajo Comentada y Concordada, 2a. ed., Edit. Harla, México, 1979.

BURGOA O., Ignacio: Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo, 2a ed., Edit. Porrúa, México, 1989.

BURGOA O., Ignacio: Las Garantías Individuales, Edit. Porrúa, México, 1984.

CAMPILLO SAINZ, José: Vivienda para los Trabajadores. Obra Jurídica Mexicana, Procuraduría General de la República, México, 1985.

CARPISO, Jorge: El Presidencialismo Mexicano, 2a. ed. Edit. Siglo XXI, México, 1979.

CAUDILLO, Tomás: Manual de Procedimientos Seguro Social e INFONAVIT. 3a. ed., Edit. PAC, México, 1986.

COLIN SANCHEZ, Guillermo: Procedimiento Registral de la Propiedad, 3a. ed., Edit. Porrúa, México, 1985.

DE LA CUEVA, Mario: El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, 4a. ed. Edit. Porrúa, México, 1977.

**PABILA, Manuel:** Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940), Tomo I, Secretaría de la Reforma Agraria-CEHAM, México, 1981.

**FRAGA, Gabino:** Derecho Administrativo, 20a. ed., Edit. Porrúa, - México, 1985.

**KAYE, Dionisio J.:** Estudio Práctico de las Relaciones Individuales de Trabajo, Edit. ISEP, México, 1986.

**LEMUS GARCIA, Raúl:** Derecho Agrario Mexicano (Síntesis Histórica) 2a. ed., Edit. Limusa, México, 1978.

**MADRAZO, Jorge:** Las Reformas Constitucionales del Sexenio 1976-1982, Anuario Jurídico, XI, UNAM, México, 1984.

**MARGADANT, S., Guillermo P.:** Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Edit. Esfinge, México, 1988.

**MARGADANT, S., Guillermo P.:** El Derecho Privado Romano, 6a. ed., Edit. Esfinge, México, 1975.

**OROZCO Y BERRA, Manuel:** Historia de la Ciudad de México (Desde su fundación hasta 1854), Edit. SEP-SETENTAS, México, 1973.

**PALLARES, Eduardo:** Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, 3a., Edit. Porrúa, México, 1979.

**PEREZ DUARTE Y NOROÑA, Alicia, E.:** La Vivienda Familiar, Anuario-Jurídico, XI, UNAM, México, 1984

**SANCHEZ MEDAL, Ramón:** De los Contratos Civiles, 9a. ed., Edit. - Porrúa, México, 1988.

SERRANO ROBLES, Arturo: Manual del Juicio de Amparo, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Edit. Themis, México, 1988.

TERRES, María Elodia: La Ciudad de México (Sus orígenes y Desarrollo), Edit. Porrúa, México, 1977.

TRUEBA URBINA, Alberto: Legislación Federal del Trabajo Burocrático, Edit. Porrúa, México, 1986.

Código Civil para el Distrito Federal, Edit. Harla, México, 1989.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Edit. Porrúa, México, 1989.

Diario Oficial de la Federación, fecha de 16 de noviembre de 1987.

Diario Oficial de la Federación, fecha de 7 de diciembre de 1979.

Diccionario de la Lengua Española, 19a. ed., Edit. Espasa-Calpe, - Madrid, 1970.

Ley del Seguro Social y Disposiciones Complementarias, 40a. ed. - Edit. Porrúa.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Edit. Porrúa, - México, 1989.