

A
24



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

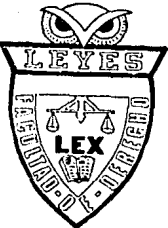
ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LA
PROBLEMATICA HABITACIONAL EN EL
DISTRITO FEDERAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A:
JESUS HIRAM ACEVEDO FREGOSO

SEMINARIO DE SOCIOLOGIA GENERAL Y JURIDICA

ASESOR DE TESIS:
LIC. RAFAEL B. CASTILLO RUIZ

CD. UNIVERSITARIA, DISTRITO FEDERAL AGOSTO 1991



FALLA DE ORIGEN



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

ANALISIS SOCIO-JURIDICO DE LA PROBLEMATICA HABITACIONAL EN EL DISTRITO FEDERAL

Introducción	pág. 1
--------------------	--------

CAPITULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1. Refugio	pág. 4
1.2. Posesión	pág. 13
1.3. Propiedad	pág. 22
1.4. Habitación y Vivienda	pág. 35
1.5. Domicilio y Residencia	pág. 38

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA VIVIENDA EN MEXICO

2.1. Epoca Precolonial	pág. 43
2.2. Epoca Colonial	pág. 50
2.3. Independencia	pág. 58
2.4. Epoca Revolucionaria	pág. 60
2.5. Epoca Post-Revolucionaria	pág. 66

CAPITULO III

LEGISLACION APLICABLE EN MATERIA HABITACIONAL

3.1. Artículo Cuarto Constitucional	pág. 72
3.2. Artículo 123 Constitucional, Fracciones XII y XXX, Apartado A y B	pág. 81
3.3. Ley General de Asentamientos Humanos	pág. 99
3.4. Ley General de Bienes Nacionales	pág.105
3.5. Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores	pág.110
3.6. Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas	pág.117
3.7. Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social	pág.120
3.8. Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos	pág.122

CAPITULO IV

REPERCUSIONES SOCIALES

4.1. Hacinamiento Humano	pág.125
4.2. Zonas Marginadas y Cinturones de Miseria en la Ciudad	pág.128
4.3. Servicios Urbanos	pág.131
4.4. Autoridades de la Ciudad y Trámites Legales	pág.133
4.5. Altos Costos de Materias Primas para Construcción	pág.143

CONCLUSIONES	pág.152
BIBLIOGRAFIA	pág.162

INTRODUCCION

El presente trabajo comprende el análisis socio-jurídico de una problemática en el Distrito Federal que, con el transcurso del tiempo se va tornando más y más compleja, y con menos soluciones posibles: la habitación.

Desde que se tiene conocimiento que el hombre apareció en la tierra, éste ha buscado solución a los problemas ocasionados por la falta de protección, tanto de él como de su familia y su grupo social, ya fuera contra las inclemencias del tiempo, desastres naturales, ataques tanto de animales como de otros grupos sociales, incendios, etc., y buscando dicha protección, en primer término acudió a las cuevas que encontraba, ya fuera en las montañas o en el subsuelo; con posterioridad, al no contar de manera permanente con dichas cuevas, y al observar detenidamente la forma de éstas, se dio a la tarea de construir algo parecido a las mismas con los elementos de que disponía en ese momento, como lo eran piedras, tierra y madera; a través del tiempo, del desarrollo y crecimiento de ese grupo social, propició que estos alojamientos tuvieran un espacio insuficiente y se construyeran otros más amplios en lugares específicamente buscados para tal efecto, y sobre todo cercanos a donde existiera agua suficiente.

Uno de los muchos problemas por los que atraviesa México, es el crecimiento demográfico, el cual, al ser desmedido y sin control, trae como consecuencia que, si no existen fuentes de trabajo suficientes, sobre todo en el campo, trae consigo un hacinamiento humano donde en apariencia existen, que es en las grandes ciudades, con lo que se originan entre otros, aparición de zonas marginadas, cinturones de miseria, ciudades perdidas, etc., y las cuales evidentemente carecen de los servicios más elementales. Así las cosas, esto está íntimamente relacionado con la falta de educación, ya que al existir tanta gente, no a todos se les puede dar educación como debiera ser, y solo una

minoría tiene acceso a ella, y por tanto controlar su crecimiento.

Por otro lado, y tal vez sea el principal problema, existen muchos conflictos en el campo; ya que no existe el reparto efectivo de la tierra, escasean la maquinaria e implementos agrícolas, falta de recursos crediticios, ausencia de conocimientos agrónomos por parte del campesino, etc., y todo ésto agravado en parte por los trámites burocráticos y la crisis económica; lo que se traduce en baja producción agrícola, desempleo en la siguiente cosecha, y por tanto emigración incontrolada a los centros urbanos, como en el caso que nos ocupa que es el D.F., siendo de ésta forma, como se da origen a otros problemas aparte de los ya mencionados anteriormente, como son los altos índices de contaminación, tala inmoderada de árboles, fraccionamiento desmedido de terrenos, invasión de terrenos ejidales, etc. lo que sociológicamente se transforma en cada vez menos oportunidades para todos, inseguridad, violencia, altos costos en servicios, etc., y jurídicamente, en un problema muy complejo para dar cumplimiento a la Garantía Constitucional del Derecho a la vivienda digna y decorosa, que es una garantía más que nada social, y que tiene repercusiones muy serias en la célula de la sociedad, que es la familia, y que ésta sin la seguridad de una vivienda decorosa, jamás podrá desarrollar al máximo sus potencialidades.

Por todo lo anterior, considero que, el problema habitacional en el Distrito Federal, está llegando a un colapso, y que si no se estructuran planes adecuados de vivienda de carácter emergente, aplicados con políticas congruentes a los mismos, así como estudios profundos, las siguientes generaciones, tendrán que enfrentar gravísimos problemas sociológicos, ecológicos y jurídicos, aún más difíciles de resolver; por lo que es el momento de puntualizar debidamente algunos de los problemas que generan dicho conflicto habitacional, y de ésta forma tratar de ofrecer a las

generaciones venideras, más y mejores perspectivas habitacionales.

CAPITULO I

CONCEPTOS FUNDAMENTALES

1.1. Refugio.

Las cuevas fueron los primeros refugios que utilizó el hombre para protegerse del medio ambiente; pero habiendo aparecido el fuego, la vida del pequeño grupo social se empezó a desarrollar en torno a éste, lo que de alguna manera tiene una estrecha relación con el crecimiento del grupo social, y en particular de la familia, ya que al aumentar ésta sus miembros, y la cueva no podía ampliarse para dar cobijo a todos, el hombre empezó a buscar la forma de adecuar su refugio a sus necesidades, y no por el contrario, que él se ajustara a lo establecido; siendo de ésta forma como el hombre realmente empieza a tener algo de dominio sobre el medio que lo rodea, originándose con esto las primeras construcciones artificiales, es decir, dejar las cuevas para experimentar con piedras, tierra y madera, para que con esta combinación se diera una consistencia y resistencia parecida a la de las cuevas.

Por otro lado siempre ha existido un factor determinante en el carácter y estructura de la vivienda: el clima. De ésta forma, se observa que en los países que tienen un clima predominantemente frío o húmedo, la vida del grupo social tiene su centro en el hogar, y por el contrario, en los países cálidos o templados se busca la construcción de áreas más frescas y ventiladas con lo que el hombre no necesitó de momento pensar en nada más que fuera la estricta supervivencia y protección, con lo que al haber logrado construir una vivienda acorde a sus necesidades, y tener un abastecimiento alimenticio regular, el hombre comenzó a desarrollar su capacidad creativa más allá de la estricta supervivencia y protección.

Así las cosas, el hombre se dio a la tarea de buscar nuevos métodos de construcción con materiales nuevos, pero sus avances fueron realmente limitados, ya que dichos avances solo eran algunas variaciones de lo mismo, y otras más, combinaciones de los materiales ya usados.

De esta forma nos encontramos con que, la civilización Cretense, tiene las viviendas Griegas más primitivas, corroborado ésto con una serie de ruinas descubiertas en la ciudad de Knossos, en las cuales encontramos varias escaleras ascendentes, ya que para poder proteger la ciudad, se necesitaba concentrar a mucha gente en poco espacio, naciendo de esta forma 3000 años A. de C., el concepto de los edificios o viviendas múltiples, que con el tiempo darían paso a las grandes concentraciones urbanas verticales.

Las casas Romanas en la época primitiva, constaban solamente de una sola pieza, la cual era llamada atrium, en la cual se organizaba toda la casa, consiguientemente con muchas incomodidades, ya que ahí estaba la cocina, comedor, dormitorio y tal vez sala. Surgiendo nuevas necesidades de espacio y habiendo aumentado el número de miembros en la familia, se agregaron algunas habitaciones nuevas, más reducidas en torno al atrio, llamadas cubículos, las cuales no tenían el techo completamente fijo, ya que se abrían por el centro para dar paso a la luz.

Las casas de los patricios acomodados, llegaban a tener hasta 2 comedores, los cuales se utilizaban en diferentes épocas del año, tanto para invierno como para verano, teniendo como material de construcción principalmente manpuestos de ladrillos de adobe, y los cuales algunas veces se recubrían con yeso para darle mayor estética a las paredes, abundando los suelos de mosaico y mármol, y en las casas del pueblo se utilizaban baldosas de cerámica sin vidriar y suelos de argamasa ya que ésto era lo que económicamente se tenía más a su alcance.

Teniendo de forma somera como antecedentes inmediatos de

la vivienda en Europa, la civilización Griega y el Imperio Romano nos encontramos con que las viviendas de éste Continente en la edad media eran tan inestables como la época misma, ya que principalmente se construían para dar estricta protección y seguridad a sus ocupantes, contruyéndose alrededor de las más importantes fosas o empalizadas, las que eran muy comunes en los castillos Ingleses del siglo XIV, ya que éstos estaban contruidos con gruesos muros de piedra que albergaban un salón con sus departamentos accesorios, como lo eran las habitaciones, bodega, despensa, sala de audiencias, y añadiéndose en el siglo XV un comedor. Estas casas tenían como características, que no estaban destinadas a la comodidad o conveniencia, sino a la seguridad, por lo que esteticamente no estaban muy bien planeadas, provocando con ésto, que al ritmo de las necesidades se fueran extendiendo de manera desordenada.

Las ciudades Europeas amuralladas, tenían un área tan restringida, que las necesidades de espacio interior provocaron que los pisos altos sobresalieran con mucho al muro de la fachada, originándose con ésto los pórticos o soportales. De las pocas casas medievales que subsisten en Inglaterra, una de las más antiguas (Siglo XII) es la Jew's House, en Lincoln. Se conservan también muestras notables en Sussex y Lincolnshire. En Nuremberg y Hildeshin (Alemania), existían algunas casas medievales que fueron destruidas durante la segunda guerra mundial; estaban contruidas con entramado de madera y adobes o piedra y altos tejados que formaban áticos utilizados como almacén y secadero de ropa, según costumbre que aún persiste. ¹.

Conforme transcurre el tiempo, se dá paso al Renacimiento, y con éste, las casas Europeas experimentan su transformación más importante, ya que al inventarse la polvora, las murallas dejaron de tener la utilidad de antaño, y de ésta forma los

¹ Vives, Juan Luis.- "Vivienda", gran Enciclopedia del Mundo Bruser A. Cerucita Durvan, S.A., Ediciones Bilbao, Editorial Marín, S.A., páginas A-456, A-755 A-757.

Arquitectos de esa época tuvieron más espacio hacia donde extender sus ideas, pudiendo de ésta manera, darle al concepto "belleza", un papel más importante por medio de la simetría. En Inglaterra, el Hall, de proporciones enormes, que había sido centro de la vida familiar y social de las casas medievales, se vió considerablemente reducido hasta convertirse en un vestíbulo de entrada de donde irradiaban las salas de estar. Estas últimas se construyeron también más con la mira puesta en el esplendor externo del conjunto, que en la comodidad de sus moradores.²

La elegancia tanto interior como exterior, estuvo tan influenciada por el Renacimiento, que caracterizó a las viviendas de la época, ya que las decoraciones talladas se extendían por los aleros de los tejados y los frisos de columnas y pórticos de las casas urbanas, y villas campestres, rivalizando los interiores en grandeza con sus altos vestibulos, regias escalinatas y ricos artesonados.

En forma general, ésto es lo que sucedía en la Europa del Renacimiento, pero también existen otras formas, estilos y necesidades de vivienda en el mundo, como lo son las viviendas Orientales.

Los principales estilos de la vivienda Oriental son, el Islámico, Chino y Japonés. Así vemos que, las ciudades Islamitas, las cuales siempre han estado muy pobladas, han necesitado de casas de más de un piso, además del tradicional deseo musulmán de aislar la familia de origen al sistema de distribución de habitaciones en torno a patios interiores y en pisos superiores; observando, por otro lado, que los labradores Chinos tienen una vivienda tradicional, la cual es una choza rectangular, con tejados de barda, con divisiones de una o dos habitaciones, extendiéndose a lo largo de una de las paredes de la sala principal una tarima llamada "Kang", y sobre la cual duerme la familia, distribuyéndose bajo dicha tarima los ductos

² Rapaport, Amos.- "Vivienda y Cultura". Editorial Gili 1972, Barcelona-España, pág.217.

de calefacción que parten de la estufa situada en un extremo.

En relación al estilo Japonés, éste es más original, ya que, aparte de ser uno de los más antiguos, en muchos aspectos, también es uno de los más modernos, ya que, por ejemplo la idea de la construcción prefabricada tiene su origen en Japón. El suelo de éstas viviendas está cubierto por tatamis de bambúes, que es un material prefabricado en diferentes tamaños, y por tanto la vivienda debe construirse de manera que se ajuste al tamaño y cantidad de los tatamis, construyéndose el armazón y paredes de maderas nativas sin pintar, además de que éstas, pueden ser corredizas y hasta de cartón, teniendo la gran ventaja de que las mamparas interiores pueden separarse cuando se quiera agrandar una habitación, o reducirla. De ésta forma es más fácil obtener ventilación en el verano o más calidez si es invierno. La gran mayoría de éstas casas son de un solo piso con techos de teja, aunque también llega a haber de dos pisos.

Habiendo hecho éste recorrido por las principales formas de vivienda, tanto en Europa como en el Oriente del planeta, tenemos que, también existen diferentes manifestaciones y necesidades en éste sentido en América y sus primeros colonizadores.

Los primeros colonos Ingleses que se asentaron en Massachusetts, construyeron unas viviendas en forma de cabañas, con sólo dos habitaciones, de las cuales a una se le daba el uso de cocina y a la otra de dormitorio, teniendo vigas y pilastras de madera desnuda, contrastando con el exterior, el cual tenía una superficie enyesada, además de tener techos de escasa altura y ventanas pequeñas. Posteriormente se construyeron viviendas más refinadas imitando los estilos europeos de la época.³

La influencia de sus conquistadores se vió reflejada en el estilo de las casas de los Hispanoamericanos, las cuales

³ Op. cit. Rapaport. págs. 120, 121 y 123.

eran alargadas y bajas en torno a patios cerrados, abriendo al exterior ventanas enrejadas y puertas labradas, siendo frecuentes las azoteas en climas secos. En el Siglo XVIII hace su aparición la primera casa estilo norteamericano, con la típica granja en la cual, toda la vida gira en torno al hogar.

Este tipo de casa tenía una cocina muy amplia, ya que era frecuente que en la época de recolección, los braceros cenaran en ella; teniendo instaladas las camas en las habitaciones superiores, las cuales por cierto eran muy frías, y contrastando, casi todas las casas de esa época tenían una muy amplia y cálida sala de visitas, utilizada sólo en las grandes ocasiones y eventos sociales relevantes.

Pero no todo era realmente armonía, ya que el mantenimiento de una casa de este tipo, hecha realmente al capricho de sus moradores, comenzó a tener incrementos en los materiales y mano de obra, lo que a futuro iba a originar uno de los principales problemas de los Arquitectos modernos: construcción al más bajo costo.

En 1920, un Alemán llamado Erich Freiberger, diseñó una "casa creciente", la cual, no era otra cosa que un tipo de casa adaptable, ya que el constructor edificaba una casa de mínimo tamaño lo suficientemente resistente y con sus respectivos servicios, para que con el tiempo y en base a sus necesidades de espacio se le fueran agregando más habitaciones con material prefabricado. Con la innovación de este tipo de construcción, aparecieron firmas industriales dedicadas a la fabricación de diferentes modelos y materiales, pero el modelo más perfecto de los de este tipo, fue el que diseñó Buckminster Fuller, de nombre Dymaxion, y el cual estaba destinado para su construcción en serie. Este modelo, consiste en que los suelos y paredes muy delgadas, se asientan sobre cables soportados por una columna central de duraluminio, que contiene escaleras de acceso al primer piso e instalaciones de alumbrado, calefacción y acondicionamiento de aire, y su mobiliario va empotrado, como las camas de los pullman de ferrocarril, teniendo una forma

redonda y pudiéndose mover a cada cambio de dirección del viento para ofrecer menor resistencia al mismo.

Continuando con el análisis de la vivienda Hispanoamericana, regresamos a Europa para observar que, la casa Española es de 2 tipos; siendo el primero el de la vivienda cerrada, muchas veces su piso alto volado sobre la calle o los pisos, si hay 2, sobre la planta baja, lo que se hace con la finalidad de ganar espacio, y si el dueño es comerciante pues entonces en dicha planta tendrá su tienda taller, y en la parte posterior el corral; y el segundo tipo de casa es realmente muy cerrada al exterior, contando casi exclusivamente con la puerta y un patio que generalmente es muy pequeño, destinando la planta alta a las habitaciones de la familia y la planta baja al acceso de visitantes.

Situándonos en el norte del Continente Americano, haremos una descripción comparativa de las diferentes zonas climatológico-geográficas que integran ésta parte del Continente, comenzando por su parte más alta, o sea muy cerca del Polo Norte, en donde encontramos unas casa llamadas "iglús", y dentro de las cuales viven las tribus de los Esquimales. Este iglú se construye a base de pequeños bloques de nieve, cortados de forma que puedan superponerse en forma espiral, y así quede un sólo hueco y llenarlo con el último bloque.

La forma que tienen los Esquimales para calentar el interior de sus viviendas, es mediante cuencas de piedra o cerámica, y en las cuales arde aceite de foca con ayuda de una mecha.

Pero también ellos tienen su vivienda invernal, la cual se construye cavando un pozo de alrededor de 2 mts. de profundidad, y en cuyas paredes se adosa un armazón de madera o huesos de ballena, teniendo como techo, y para aprovechar a dicho animal, las costillas del mismo cubiertas de musgo y tierra. Este tipo de vivienda tiene la característica de que su acceso es cerrado.

Realmente no existen diferencias extremas entre las viviendas primitivas Americanas y Europeas, salvo en climas verdaderamente extremos, lo que motiva que las funciones de la vivienda estén en relación directa con el clima y las necesidades de los moradores.

Situándonos en América Central y Meridional, nos encontraremos con que, los habitantes de México y América Central fueron los primeros en practicar la agricultura en este Continente, y por tanto en volverse sedentarios; todo esto ocurría antes de la era cristiana. Los Incas, Mayas, Toltecas y Aztecas tienen mucha semejanza en éste aspecto, ya que comunmente la habitación era rectangular, utilizando ramas o piedra para los muros de aproximadamente dos mts. de altura, soportando un armazón de larguero con superhilera alzada unos cinco mts., recubierto el tejado muy prolongado con bálago. Se utilizaban ramas recubiertas de barro y emplastecidas de blanco para recubrir las paredes laterales, y lo curioso de todo esto es que los templos estaban contruidos de hormigón con fachadas de piedra sobre plataformas elevadas o pirámides truncadas, lo que contrasta con la modestia de las casas del pueblo.

De ésta forma, los Toltecas primero y los Aztecas después, edificaron ciudades con casas de importancia escalonada, esto es, que el orden de importancia de las personas estaba determinado por las casas que se ubicaban más cerca del centro de la ciudad, de forma que en las afueras de la misma estaban las cabañas de los labradores y las cuales eran muy frágiles, siguiendo a éstas edificios con paredes de adobe, viniendo a continuación las casas de la clase acomodada, y al final los palacios y templos.

El Jefe tenía una casa con paredes de adobe, las cuales estaban apoyadas en cimientos de piedra. Este tipo de construcción llegó a su esplendor con el palacio de Moctezuma, en el cual las habitaciones estaban en diferentes niveles que semejabán terrazas o plataformas. Alrededor de un patio

central se situaban las salas de recepción, dormitorios, alojamientos para la servidumbre, la cocina y despensa. Como no tenían conocimiento de las ventanas, las habitaciones exteriores daban a un patio, y las interiores recibían la luz y ventilación por las puertas.

Después de ésta somera exégesis de la vivienda en sus diferentes formas, estilos, usos, y destinos, concluimos pues, que la vivienda es el espacio semicerrado y a veces cerrado que adopta el hombre para desarrollar sus diversas funciones y actividades, tanto familiares, como religiosas y conyugales; habiéndose definido mejor ésta en un texto editado por la Organización de las Naciones Unidas como: "la unidad habitación que satisface normas mínimas de construcción relacionadas con la seguridad, la higiene y la comodidad, y disfrute de acceso fácil a los servicios residenciales conexos de calidad adecuada, incluso sistema de suminstras de agua y desagüe, suministro de electricidad, comunicaciones, transporte, tiendas y servicios culturales y recreativos".

No obstante, cualquier otra definición no estaría exenta de críticas, pues supone conjuntar realidades tan contrastantes como las chozas Africanas o los apartamentos de los países industrializados.⁴

⁴ Gran Enciclopedia Rialp, Tomo XXIII, Ultraje-Zuinglio.- Ediciones Talp, S.A.- Madrid España, 1975 pág. 644

1.2. Posesión

Aunque existen diversas teorías y criterios para definir el origen de ésta palabra, el más aceptable es el que etimológicamente la define como proveniente de "possidere", y ésta a su vez de "sedere", o sea sentarse, y "pos" prefijo de refuerzo, por lo tanto sería como hallarse establecido o establecerse.⁵

Por otro lado, según Savigny, el Derecho Romano la define de la siguiente manera: "Posesión es una relación o estado de hecho que da a una persona la posibilidad física actual y exclusiva de realizar en una cosa actos materiales de uso, goce y transferencia, como si fuera propietario de la misma."⁶

Abundando en la teoría romana de la posesión, en un principio sólo se aceptó sobre bienes corporales, y posteriormente se aceptó sobre los derechos, a la que se le llamó Cuasi possessio, lo que viene siendo lo ya expuesto, toda vez que, lo que se está poseyendo es el derecho sobre la cosa, no la cosa misma, y por tanto para ellos poseer el derecho de propiedad, íntimamente relacionado con el de posesión, equivale a poseer la cosa misma.

Existen diversas teorías sobre las cuales es importante escribir para tener un concepto más amplio y claro de la misma.

Teoría Objetiva.- Esta enuncia que la posesión debe protegerse por sí misma, de manera independiente de la persona del poseedor, en virtud de que la posesión no es sino la exteriorización del derecho de propiedad.

⁵ Araujo Valdivia, Luis.- "Derecho de las Cosas y Derecho de las Sucesiones", Edit. Cajiga, pág. 129

⁶ Aguilar Carvajal, Leopoldo.- "Segundo Curso de Derecho Civil, Bienes, Derechos Reales y Sucesiones".- Segunda Edición, Edit. Porrúa, S.A. México 1967, pág.22

Teoría Subjetiva.-Expresa que la protección posesoria tiene como base la persona del poseedor, es decir, no se protege a la posesión por sí misma, sino en atención a la persona del poseedor, para que no sea privado violentamente de la posesión y nadie se haga justicia de propia autoridad.

Elementos de la posesión.- Esta tiene como elemento material al "corpus"; y el psicológico "animus", y que a continuación se definirán de la manera más clara posible.

Corpus.- Este comprende el conjunto de actos materiales que demuestran la existencia del poder físico que ejerce el poseedor sobre la cosa, para retenerla en forma exclusiva; sin embargo, el corpus por sí sólo no implica la posesión, la cual requiere del animus, no siendo necesario que el corpus se tenga directamente; ya que puede tenerse indirectamente o por conducto de otra persona.

Animus.- De característica psicológica consiste en tener el corpus con la intención de conducirse como propietario o porque realmente se es dueño.⁷

Teoría de Savigny.- Para este autor es una relación o estado de hecho, que da a una persona la posibilidad física, actual, inmediata y exclusiva de ejercer actos materiales en aprovechamiento sobre una cosa, con el animus dominii o intención de conducirse como propio.

Los elementos que maneja el autor son:

- 1.- La relación o estado de hecho.
- 2.- Posibilidad física, actual, inmediata y exclusiva que por tanto debe ser absoluta y presente.
- 3.- El ánimo dominii, el cual no implica una intención arbitraria; sino una situación legal que deriva del título de la posesión y no de un capricho o intransigencia del poseedor.

⁷ Rojina Villegas, Rafael.- "Derecho Civil Mexicano.-Bienes Derechos Reales y Posesión", Tomo 3, Quinta Edición, Editorial Porrúa, S. A. México 1981, p.584

Jhering por su parte, hace una crítica a la Doctrina de Savigny, en cuanto a lo posible de ejercer el poder físico del corpus y el concepto del animus dominii, Jhering afirma, que en el Derecho Romano existen casos en donde no siempre se produce la posesión, aún existe la posibilidad, y nos da como ejemplo la compra-venta de muebles, en la cual se le entregan al comprador las llaves del inmueble donde se encuentran éstos, declarando el Derecho Romano que no había posesión; y nos da otro ejemplo en sentido contrario, cuando hay posesión, pero no posibilidad, ésto sería, en el caso del animal que cae en la trampa de redes y que aún no llega a las manos del cazador, por tanto, existe la posesión de dueño, aunque no haya la posibilidad inmediata y presente de ejercer sobre ellos el poder físico que caracteriza la posesión. ⁸

Resumiendo esta crítica de forma más concreta, lo que se debiera hacer es probar de alguna forma el animus, pero, para eludir esta prueba que, en su caso sería el elemento psicológico, inventa la presunción Juris Tantum, la que se refiere a que el animus queda acreditado una vez probada la causa de la posesión.

Además de hacer una crítica a Savigny, al mismo tiempo también Jhering propone una teoría, a la cual se le ha llamado Teoría Objetiva.

En su teoría, estima de forma diferente al corpus y al animus, ya que en cuanto al corpus, para que exista la relación física, y ésta tenga jurídicamente un significado, es necesario que exista el interés; considerando al animus como que está totalmente ligado al corpus, y que además constituye la forma de exteriorizar un propósito específico de explotación económica, sintetizando que, la detentación es posesión, salvo texto expreso de la ley; y en cuanto a la prueba, también propone algo novedoso, ya que siempre será poseedor, no por la prueba de la causa, sino que para dejar de serlo, se necesita

⁸ Op. Cit. Rojina Villegas. Pág. 590.

texto expreso de la ley que así lo disponga.

Pero también Jhering, con todo y su teoría novedosa e interesante, sufre una crítica por parte de Saleilles, quien dice que Jhering necesita del concepto de propiedad para explicar la posesión, y asimila la posesión a la detentación al prescindir la causa que la origina, ya que cifra la posesión en la explotación económica, sin relacionarla en lo absoluto con la causa de que proceda esa explotación.

Saleilles, por su parte, además de criticar la teoría anterior, también tiene la suya propia, empezando por aceptar los elementos clásicos, o sea el corpus y el animus; definiendo a la posesión como, la realización consciente y voluntaria de la apropiación económica de las cosas, concluyendo que los principios aplicables sobre el particular son:

1.- Hay que recurrir a la causa posesoria para saber si hay posesión o detentación.

2.- La conducta del poseedor es un factor determinante para averiguar si es usurpador el que ha adquirido la posesión.

3.- El estado de la detentación en el momento de la toma de posesión, es lo que decide si hay o no posesión.⁹

Para tener una idea más clara de las anteriores teorías y sus diferencias más importantes o sobresalientes, expondremos a continuación un resumen comparativo de las mismas.

Primeramente, como punto central de su teoría, Savigny puntualiza a la apropiación jurídica, ya que sólo existe posesión cuando el poseedor tiene el animus dominii, es decir, tiene a la propiedad.

En segundo lugar, considerando sólo el vínculo de explotación, Jhering, manifiesta que todo detentador es poseedor, salvo que lo excluya un texto expreso de la ley.

Y en tercer y último lugar, Saleilles, considera a la

⁹ Op. Cit. Araujo Valdivia, págs. 134 a 137.

posesión como una relación de apropiación económica, ya que, para él, es poseedor quien está gozando de la cosa, independientemente de que se le considere como dueño de la misma.

Después de tener conocimiento de la forma de pensar respecto de la posesión de tres relevantes autores a nivel mundial sobre éste y muchos otros temas del Derecho, tenemos que situarnos en el país donde vivimos, y saber que es lo que piensa el Legislador Mexicano y las diferencias conceptuales que ha tenido este tema en las distintas legislaciones hasta nuestro código civil vigente.

El Artículo 822 del Código Civil de 1884, establece que, "la posesión es la tenencia de una cosa o el goce de un derecho por nosotros mismos, o por otro en nuestro nombre". En la definición que de posesión nos da este artículo, es evidente la conjunción de los elementos clásicos, el corpus y el animus, el primero por la tenencia de la cosa o el goce del derecho, y el segundo, porque esa tenencia o ese goce se realizan por nosotros mismos o por otro en nuestro nombre; y en su Artículo 828, a quien tiene la posesión se le da la presunción de propietario para todos los efectos legales.

Por otro lado, el Código de Procedimientos Civiles, en su Artículo 1142 admite la detentación o posesión, según dicho Artículo, precario es "cualquier título que sin ser traslativo de dominio, sólo confiere la simple tenencia o posesión material de la cosa en nombre de otro", por lo que ésta posesión tiene una determinada duración temporal. Este Código particularmente, evidencia que el título de buena fé debe ser bastante para transferir el dominio; y en relación a la pérdida de la posesión, es de distintas formas, a saber; por el abandono, por cesión a título oneroso o gratuito, destrucción o pérdida de la cosa, por quedar fuera del comercio, y cuando otro posee la cosa por mas de 1 año, el cual se contará a partir del día en que comenzó publicamente la nueva posesión.

Nuestro Código Civil toma como modelo la Teoría Objetiva,

y en esencia reproduce las definiciones de los Códigos Alemán y Suizo, admitiendo la posesión de los derechos, existe en consecuencia la posesión de las cosas, Derechos Reales, Derechos Personales y aún extrapatrimoniales, además de establecer la detentación subordinada, y clasifica a la posesión en originaria y derivada, estableciendo que el poseedor se presume que lo hace a título de dueño.

Para adquirir la posesión, es necesario que el poseedor reúna los 2 elementos, corpus y animus, y en ese momento comenzará la posesión, perdiéndose ésta, normalmente por la desaparición de uno de sus elementos.

La posesión debe tener determinadas cualidades específicas, encontrando de esta forma el primer requisito, el cual no es una condición, sino la posesión misma, puesto que si la posesión, no es un concepto de propiedad, no será apta para adquirirla, sino que se tratará de una posesión derivada, por lo tanto vemos que no es cualidad sino es esencia de la posesión originaria.¹⁰

Para que la posesión pueda ser considerada como tal, debe reunir las siguientes cualidades: que sea pública, pacífica y continua.

En términos del Artículo 825 del Código Civil vigente para el D.F. se entiende por pública: "...la que se disfruta de manera que pueda ser conocida de todos, también lo es la que está inscrita en el registro de la propiedad...", lo que nos indica que esa publicidad se presume una vez inscrita en dicho registro.

En seguida, tenemos que la posesión también debe ser pacífica, remitiéndonos al Artículo 823 del ordenamiento en cita, el cual establece que: "...es la que se adquiere sin violencia...", o sea que todo aquel que ejerza violencia para poseer la cosa, será poseedor de mala fe.

Por último, existe la continuidad, y que el Artículo 824

¹⁰ Op. Cit. Aguilar Carvajal.- Págs.224 y sigs.

del Código adjetivo puntualiza de la siguiente manera "...es la que no se ha interrumpido por alguno de los medios en el capítulo V, título VII, de éste libro...", el cual se refiere específicamente a la prescripción positiva y a la prescripción negativa, y de la forma de interrumpirlas, suspenderlas y la manera de contar el tiempo.

De la lectura de lo anterior, se colige que para que la posesión sea perfectamente válida, debe contener las 3 cualidades, ya que, de no ser así, estaríamos en presencia de algún vicio, el cual la volvería inútil.

A lo largo del análisis sobre la posesión, y en particular de las cualidades de la misma, existen dos conceptos íntimamente ligados a ésta, y los cuales son; la buena fe y la mala fe, y que a continuación explicaremos brevemente.

El Artículo 806 del Código Civil vigente para el D. F., nos dice que: "...es poseedor de buena fe el que entra en la posesión en virtud de un título suficiente para darle derecho a poseer. También es el que ignora los vicios de su título que le impide poseer con derecho..."

El mismo Artículo, en su párrafo segundo, puntualiza: "...es poseedor de mala fe el que entra a la posesión sin título alguno para poseer; lo mismo que el que conoce los vicios de su título que le impiden poseer con derecho..."

Al final, el mismo Artículo nos llama la atención en lo referente a lo que debe entenderse por "título", el cual es la causa generadora de la posesión.

Así como la posesión tiene formas para obtenerla, también tiene formas de perderse, y las cuales están debidamente contempladas en nuestro Código Civil, ésto particularmente en el Artículo 828, que a la letra dice: "...La posesión se pierde:

- I. Por abandono
- II. Por cesión a título oneroso o gratuito
- III. Por la destrucción o pérdida de la cosa o por quedar fuera del comercio.

- IV. Por resolución judicial
- V. Por despojo, si la posesión del despojado dura más de un año.
- VI. Por reivindicación del propietario
- VII. Por expropiación por causa de utilidad pública.

Además la posesión de los derechos se pierde cuando es imposible ejercitarlos, o cuando no se ejercen por el tiempo, basta para que puedan prescribir".

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, también protege a la posesión dentro de las garantías individuales, en sus Artículos 14 y 16, y que a continuación se transcriben para mejor comprensión de los mismos.

"Artículo 14.- Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos..."

"Artículo 16.- Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento..."

Pero no basta con tener la mera protección declarativa, aunque ésta sea Constitucional, sino que el poseedor debe contar con acciones diversas para protegerla, conservarla y hasta recuperarla.

Por un lado, existen las acciones interdictales, las cuales no hacen otra cosa que proteger al hecho mismo de la posesión, y se otorgan a quien la tenga, aunque sean poseedores derivados, tanto para retener como para recuperarla.

Por otro lado tenemos a la acción publiciana o plenaria de posesión, la cual además de juzgar y declarar el mejor derecho, únicamente se otorga al adquirente con justo título

c de buena fe o por quien teniendo titulo de igual calidad haya poseído por menos tiempo, siempre que éste no tenga su titulo registrado o que no sea el legitimo dueño.

Concluyendo que, la posesión va más allá de una simple situación de hecho, siendo verdaderamente un derecho, puesto que hay formas y acciones de adquirirla, perderla, protegerla, y recuperarla, previstas en nuestra legislación, tanto teóricas como prácticas, esto es, judicialmente.

1.3. Propiedad

En éste estudio, estaremos en ocasión de darnos cuenta como el derecho de propiedad, es el derecho real más completo como el que otorga a su titular todas las ventajas económicas de la cosa objeto del mismo.

Cuando la sociedad llega al suficiente desarrollo psicológico de distinguir al hecho del derecho, o sea preocupado de que si ese contacto con el satisfactor es o no legítimo, entonces nace la Institución Jurídica de la propiedad, la cual obviamente es posterior a la posesión.

Para comprender mejor la institución a que nos referimos, es necesario estudiarla desde sus inicios, en el Imperio Romano, ya que éste llegó a tener una concepción muy clara sobre el tema. En la primera época del Derecho Romano, la propiedad era una Institución del Jus Civile, en otras palabras, sólo los ciudadanos romanos podían gozar del derecho de propiedad, con características de absoluta, perpetua y exclusiva, ya que no admitía limitaciones, no se extinguía por el no uso y no se podía ejercer conjuntamente por más de una persona sobre el mismo objeto; ésto en cuanto a que sólo los verdaderos romanos podían tener el derecho de propiedad *ex jure quiritum*.¹¹

El derecho de propiedad, en ésta época está integrado por tres facultades, a saber: Jus Utendi, Jus Fruendi y Jus Abutendi; facultando la primera al propietario a usar la cosa o destinarla a cualquier fin, pudiendo ser utilizada y aprovechada; la segunda para, producir frutos y hacer suyos esos frutos y disponer de ellos como cosa propia, facultando la tercera al propietario de, gravarla y disponer de ella pero

¹¹ Op. Cit. Rojina Villegas. págs.295 a 298

no abusar, porque el abuso implica un mal uso.

Pero también los extranjeros tenían su propiedad, la cual recibía el nombre de propiedad pretoriana, y la cual estaba protegida por el Juez Gentium, con atributos semejantes a la propiedad quiritaria, exclusiva de los romanos; pero posteriormente, al extenderse el imperio romano mas allá de los estrictos fundos itálicos, se tuvo que otorgar la ciudadanía a todos los habitantes del Imperio, con lo que el derecho de propiedad dejó de ser reglamentado por el derecho público, para pasar a ser una institución de derecho privado.

A la caída del Imperio Romano, y la ascensión inminente del feudalismo, se consideró a la propiedad como un derecho que trae aparejada, sobre todo, tratándose de tierra, privilegios, por la confusión entre imperium y dominium, lo que provoca que la represente nuevamente el derecho público.

En la época de la revolución Francesa, se caracterizó por la abolición de los privilegios inherentes a la tierra y de las rentas vitalicias, volviendo a ser la propiedad una institución de derecho privado. Pero, con el Código de Napoleón y la declaración de los derechos humanos, hacen de la propiedad un derecho natural.¹²

Posteriormente al decaer esta teoría, se llega a la conclusión de que el hombre tiene deberes antes que derechos, y en cuanto a los derechos, son los de cumplir con su obligación, y que la propiedad constituye una función social que deberá ser protegida en tanto que el propietario ejecute actos que contribuyan al beneficio social, reprimiendo los contrarios a la sociedad.

Existen algunos tratadistas que han dedicado gran parte de su vida al estudio de las instituciones jurídicas, mencionaremos entre ellos a dos de los más importantes como Planiol y Ripert, quienes definen a la propiedad como: "el derecho en virtud del cual una cosa se halla sometida de modo

¹² Op. Cit. Aguilar Carvajal.- Pág.102

perpetuo y exclusivo a la acción y a la voluntad de una persona".¹³

El análisis de esta definición nos conduce a pensar que, el propietario puede impedir que otro (s) utilicen su cosa, además de que jamás podrá perderse porque deje de ejercitar su derecho de propiedad; pero la característica principal que ellos le atribuyen a este derecho, es la de disponer de la cosa por consumo, por su destrucción material o por la transformación de su substancia.

Pero no nada más las teorías de los tratadistas extranjeros tienen relevancia para mencionarse en este espacio, ya que nosotros también contamos con excelentes juristas e investigadores en nuestro país; y por sólo mencionar a uno de ellos, quien tiene una gran trayectoria dentro del estudio de la ciencia jurídica, nos referimos a el maestro Rojina Villegas, quien dice que el derecho de propiedad "se manifiesta en el poder jurídico que una persona ejerce en forma directa e inmediata sobre una cosa para aprovecharla totalmente en sentido jurídico, siendo oponible este poder a un sujeto pasivo universal, por virtud de una relación que se origina entre el titular y ese sujeto. Establece además que, la propiedad es un poder jurídico que se ejerce en forma directa e inmediata como cualquier otro derecho real, pero que en la propiedad éste poder jurídico, se ejerce sobre una cosa corpórea, ya que realmente no hay propiedad sobre bienes incorpóreos, pues la llamada propiedad literaria adquiere las características singulares de los derechos de autor, con perfiles enteramente propios".¹⁴

Habiendo realizado este recorrido por las mas importantes etapas de la propiedad en algunas culturas Europeas, y teniendo como antecedente de la propiedad las definiciones de tres autores de particular importancia para el derecho, debemos

¹³ Op. Cit. Aguilar Carvajal, pág.100

¹⁴ Op. Cit. Rojina Villegas.- Pág 295

situarnos en el punto que realmente nos interesa; México.

En México como en Europa, y particularmente en el Imperio Romano, también existen antecedentes de tipo histórico sobre la propiedad, aún antes y después de la colonización.

Antes de la llegada de Hernán Cortés a las tierras de Anáhuac, tres pueblos eran por su civilización y por su importancia militar, los que dominaban la mayor parte de lo que actualmente forma el territorio mexicano, conociéndose con los nombres de Azteca o Mexica, Tepaneca y Acolhua o Texcocano, respectivamente.¹⁵

Estos pueblos formaban una triple alianza ofensiva y defensiva, y en cuanto a su Gobierno, puede decirse que, de una oligarquía primitiva, evolucionando hacia una monarquía absoluta.¹⁶

Entre los pueblos de la triple alianza, existía una forma genérica de propiedad, y la cual el maestro Mendieta y Nuñez, la clasifica de la siguiente manera:

1. Propiedad del Rey, de los nobles y de los guerreros
2. Propiedad de los pueblos
3. Propiedad del ejército, de los dioses y de ciertas instituciones públicas.

Dicho en otras palabras, y tomando en cuenta la anterior distribución, era, en primer término la propiedad privada, la propiedad de la comunidad de los pueblos y la propiedad pública.

Para tener un mejor conocimiento de esta distribución, explicaremos sucintamente cada una de ellas.

La propiedad privada pertenece, única y exclusivamente al rey, quien podía disponer de ella como quisiera y cuando

¹⁵ Mendieta y Nuñez, Lucio.- "El problema agrario en México y la Ley Federal de la Reforma Agraria".- Edición, Edit.Porrúa, S.A. México 1981, pág. 13

¹⁶ Orozco y Berra.- "Historia Antigua y de la Conquista de México". 1880, pág. 363.

quisiera. De esta forma favorecía a los miembros de la familia real dotándolos de tierras, sin excluir a los nobles guerreros. Al recibir la tierra otorgada, los nobles debían transmitirla a sus hijos, pero nunca a los plebeyos, y así rendir pleitecía la rey.

En cuanto a la propiedad de la comunidad o pueblos, tenemos que los reinos de la triple alianza fueron fundados por tribus que vinieron del norte ya organizadas. Estos pueblos Aztecas o Mexicas, Tepanecas y Acolhuas o Texcocanos, integrados por la mencionada triple alianza, cuando llegaron a constituirse por pequeños grupos emparentaban entre sí, y cuya autoridad se reconocía en el más anciano de la tribu. Al establecerse definitivamente, los grupos descendientes de una misma "cepa" se organizaban en pequeñas secciones o barrios, sobre los que edificaban sus hogares y se apropiaban de las tierras necesarias para su subsistencia.

En su lenguaje tales barrios fueron llamados "Chicancalli" o "Calpullalli", esta última significando tierra del Calpulli. En esta época existían 20 barrios o Calpullallis, a cuyos grupos se les entregaba cierta cantidad de tierra que debían distribuirse en parcelas, una a cada jefe de familia residentes en el lugar, aconteciendo todo esto en Tenochtitlán.¹⁷ Las tierras del Calpullalli, eran la pequeña propiedad de los indígenas, y cuando alguna quedaba libre por cualquier circunstancia, se repartía entre otras familias.

Por último y en relación a la propiedad pública eran grandes extensiones de tierra destinadas al sostenimiento del ejército en campaña y sufragar los gastos del culto; el goce de estas tierras correspondía a individuos particularmente designados, los cuales no eran propietarios sino usufructuarios.

A grosso modo, hemos dado un panorama de la situación que guardaba la propiedad antes de la colonización, pero no menos

¹⁷ Chávez P. de Velázquez, Martha.- "El Derecho Agrario en México".- Edit. Porrúa. S. A. México 1964 pág. 93

importante es la que surgió con la llegada de los españoles y toda su cultura.

El tratadista Alemán Kohler, afirma que: "Las Condiciones de la Tierra eran Substancialmente las mismas en los Estados Vecinos".¹⁸

Con la Bula de Alejandro VI, del Papa Alejandro VI, de fecha 4 de Mayo de 1493, se quiso dar a la Colonización la apariencia y plena jurisdicción sobre los territorios y los habitantes de las "Indias", para enterarlos de esa situación y no ejercer violencia en contra de ellos.

Según los monarcas españoles los territorios descubiertos eran de propiedad privada, lo que dio lugar a la concentración de la tierra en unas cuantas personas que detentaban el poder político, social y religioso.¹⁹ De esta forma los primeros actos de apropiación privada de la tierra fueron los repartos que de ella se hicieron entre los conquistadores, reparto que los reyes confirmaron, mediante las mercedes reales por servicios prestados a la corona.

Con posterioridad surgió una figura llamada "encomienda", a la cual Solórzano y Pereyra, se refiere de la siguiente manera: "les daban a los indios por tiempo limitado y mientras otra cosa no dispusiese estaban a disposición de los encargados de su instrucción y enseñanza en la religión y buenas costumbres, encomendándoles mucho sus personas y buen tratamiento, comenzando estas reparticiones "encomiendas", y los que recibían los indios en esta forma eran llamados "encomenderos" o "comendatarios", del verbo latino commendo, que unas veces significaba recibir una cosa en guarda y

¹⁸ J. Kohler. "El Derecho de los Aztecas".- Traducción del Alemán por Carlos Rovalo y Fernández.- Editado. Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho.- México 1924, pág. 51.

¹⁹ Op. Cit. Mendieta y Nuñez.- Págs. 14 y sigs.

depósito, otras recibirla en amparo y protección y bajo su fe.
20

A la llegada de los españoles al señorío mexicano, el Tecatlecutli concedía una merced a los individuos de su confianza, guerrero, funcionario, para que cobrara los tributos que correspondían al señor, el cacique disponía así de medios suficientes para dominar a los habitantes de una región.²¹

El sistema de "encomienda" tuvo su origen en la conducta de Cristóbal Colón, cuando al poblarse comenzaron los primeros descubrimientos de islas. Los españoles que llegaron a poblar las primeras islas, necesitaban para el servicio y trabajo de sus casas, de los campos que cultivaban, de la guarda del ganado y sobre todo para la explotación del oro y la plata en las minas, de gente que les sirviese, y pidieron a Colón que les repartiera pueblos con tal objeto.²²

Pero los reyes al tener conocimiento de las actividades abusivas de los españoles para con los indios, y en un afán de protegerlos, dictaron numerosas leyes, las cuales en ningún momento fueron obedecidas, y por el contrario, los españoles se apoderaron de todos los bienes comunales de los indígenas. Estas leyes fueron llamadas como las "Leyes de Indias", siendo dos las más importantes, a saber, la del 31 de mayo de 1535, que ordenaba drásticamente a los españoles devolver las tierras despojadas, y la del 24 de mayo de 1571., del Rey Felipe II, que establecía un mecanismo para que los indios pudieran vender.

Pero, dichas leyes en ninguna forma pudieron cambiar la situación que se vivía, ni la actitud de los españoles, y por

²⁰ Solórzano y Pereyra.- "Política Indiana", Tomo II Edición de la Compañía Iberoamericana de Publicaciones. pág. 7

²¹ Jiménez Rueda.- "Historia de la Cultura en México". México 1950, pág. 45

²² Rivapalacio Vicente.- "México a través de los Siglos".- Tomo II Capítulo XI Edit. Cumbre, S. A. pág. 72.

el contrario, la decadencia de los indígenas se manifestaba de manera alarmante, al grado de que el Obispo de Michoacán, Abad y Queipo, escribió al rey en representación de los labradores y comerciantes de Valladolid, de la siguiente manera: "...la Nueva España es agrícola solamente, con tan poca industria que no basta a vestir y calzar a un tercio de sus habitantes. Las tierras mal divididas desde el principio, se acumularon en pocas manos, tomando la propiedad de un particular (que debía ser la propiedad de un pueblo entero) cierta forma individual opuesta en gran manera a la dividida, y que por tanto, siempre ha exigido y exige en el dueño facultades cuantiosas. Las tierras recayeron en los conquistadores y sus descendientes, en los empleados y comerciantes, que las cultivan con los brazos de los indígenas y de los esclavos del Africa, sin haberse atendido en aquellos tiempos la policía de las poblaciones, las cuales se dejaron a la casualidad sin territorio, y lejos de desmembrarse las haciendas, se han aumentado de mano en mano, aumentando por consiguiente la dificultad de sostener y perfeccionar su cultivo, y también el aumento de las necesidades de recursos para uno y otro objeto a los caudales piadosos con que siempre se ha contado aún para las adquisiciones. Los pueblos quedaron sin propiedad, y el interés mal entendido de los hacendados no les permitieron ni les permite todavía algún equivalente por medio de arrendamiento siquiera de cinco a siete años. Los pocos arrendatarios que se toleran en las haciendas, dependen de los caprichos de los señores o de los administradores, que ya los sufren, ya los lanzan, persiguen sus ganados e incendian sus chozas.

La individualidad de las haciendas dificultan su manejo, y la falta de propiedades en el pueblo produjeron y aún producen efectos muy funestos a la agricultura, a la población y al estado en general."²³

²³ Op. Cit. Mendieta y Nuñez.- págs. 56, 57, 78, 90 y 91.

Del análisis de la carta anteriormente transcrita, se desprenden 2 factores de vital importancia; por un lado el abuso y opresión desmedida por parte de los españoles, y por otro la decadencia y miseria de los indígenas, que con el transcurso del tiempo serían la combinación perfecta para dar nacimiento a la guerra de Independencia.

Consumada ésta, y siendo Iturbide Emperador de México, del 23 al 27 de Marzo de 1821, expidió un decreto por medio del cual se concede a los militares "una fanega de tierra y un par de bueyes en el lugar de su nacimiento o en el que hubiese elegido para vivir".²⁴ Posteriormente, el 4 de enero de 1823, se expidió un decreto cuyo objetivo principal era estimular la colonización con los extranjeros, ofreciéndoles tierras para que se establecieran en el país; siguiendo a éste decreto, otro de fecha 14 de octubre de 1823, con el cual se creaba una nueva provincia llamada Itsmo, con Tehuantepec como capital, ordenando que sus tierras se dividieran en tres partes: la primera para militares, pensionistas y cesantes, las segundas para capitalistas nacionales y extranjeros y las últimas en provecho de los habitantes que carecieran de propiedades.

Pero el problema, más que de colonización, era de tipo agrario, y como no se aisló debidamente, siguió creciendo a pesar de tantas leyes para proteger a los indígenas.

No conformes con no distinguir el problema en su esencia, y a pesar de las leyes de desamortización, la iglesia siguió incrementando sus riquezas de manera considerable, teniendo gran parte de sus tierras absolutamente improductivas. En 1832, después de un estudio y algunos recuentos sobre los bienes muebles e inmuebles de la iglesia, éstos llegaron a alcanzar un valor de \$ 179'163,250.00.²⁵

Esta situación coadyuvó a que la economía del país

²⁴ Op. Cit. Mendieta y Nuñez.- Pág. 101

²⁵ Op. Cit. Mendieta y Nuñez.- Pág. 108 y siguientes.

empeorara, ya que el estado requería cada vez más ingresos, y la iglesia al tener tantos bienes improductivos y no pagar contribuciones, originó que el estado comenzara a pensar en quitarle al clero, si no todos sus bienes, si gran parte, ya que se había llegado a la bancarrota y se tenía a un ejército muerto de hambre y desnudo, y todo esto acentuado por el invasor norteamericano.

El Presidente Valentín Gómez Farias, propuso a la Cámara de Diputados, la obtención de 15 millones de pesos del clero, para sufragar los gastos pendientes, habiéndose aprobado dicha iniciativa en la sesión de los días 7 al 10 de enero de 1847. Pero desgraciadamente, Antonio López de Santa Ana, al recuperar la Presidencia apoyado por el clero, derogó toda clase de ocupación de los bienes de la iglesia ²⁶, comenzando de esta forma la lucha entre el Gobierno y la iglesia.

Esto provocó que, con el triunfo del movimiento de Ayutla, Don Ignacio Comonfort, decretara intervenidos los bienes del clero en Puebla, lo que posteriormente se traduciría en la Ley de Desamortización del 25 de Junio de 1856.

Esta Ley estableció, con características de mandato, que las tierras rústicas y urbanas pertenecientes al clero, fueran adjudicadas a sus arrendatarios, calculando su valor por la renta considerada al rédito del 6% anual. Pero aún así los problemas seguían siendo severos y algunos hasta se agravaron, ya que en algunos casos el rédito anual que se tenía que pagar por la tierra era más alto que la renta, por lo que el Gobierno al darse cuenta de las consecuencias desastrosas de esta Ley, de alguna forma pretendió atenuarlos, extendiendo los beneficios de la misma a la clase media, reconociendo el perjuicio que causaba esa ley a los pueblos indios, disponiendo mediante resolución de 20 de octubre de 1856 que: "Todo terreno cuyo valor no pase de \$ 200.00 conforme a la base de la Ley de 25 de Junio de 1856, se adjudique a los antiguos arrendatarios,

²⁶ Toro, Alfonso.- "Compendio de Historia de México". 5ª Edición. Editorial. Patria.- México pag. 679.

sin que se les cobre alcabala (impuesto, mitad en numerario y mitad en bonos conciliados de deuda interior) ni se les obligue a pagar derecho alguno y sin necesidad del otorgamiento de la escritura de adjudicación, por lo que bastará el título que les dará la Autoridad Política en papel marcado con el sello de la oficina, protocolizándose en el archivo de la misma".²⁷

Las Leyes anteriores y las disposiciones que éstas contenían, provocaron una lucha sangrienta por parte del clero, con lo que el Gobierno consideró necesario expedir la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos, del 12 de Junio de 1859, y de ésta forma excluir a la iglesia de las actividades políticas y anular la influencia que tenía sobre la población.

Esta Ley tenía rasgos eminentemente políticos, ya que, establecía la separación estricta entre el Estado y la iglesia, dominio de todos los bienes del clero secular, supresión de las órdenes religiosas regulares, prohibición de construcción de nuevos templos, nulidad de las enajenaciones realizadas por el clero y otras mas. Pero por desgracia, al eliminar la concentración de los bienes en manos eclesiásticas, se dio nacimiento a otro fenómeno que también tendría consecuencias graves: el latifundismo.

Quando casi en su totalidad fue llevada a cabo la desamortización, fue expedida la llamada Ley de Liberación de fecha 12 de noviembre de 1892, por medio del cual se clasificaba a los propietarios de toda clase de fincas para solicitar a la Secretaría de Hacienda, una declaración de la renuncia absoluta sobre los derechos eventuales que por nacionalización o por otras causas pudiera tener sobre las expresadas fincas.²⁸

²⁷ Molina Enríquez, Andrés.- "Los Grandes Problemas Nacionales".- México, pág.53.

²⁸ Moreno Cora, Silvestre.- "Leyes Federales Vigentes sobre Tierras, Bosques, Aguas, Edificación, Colonización y Gran Registro de la Propiedad." Sin editorial.

Con posterioridad, mediante una Ley de Colonización, aparecen las compañías deslindadoras, las cuales debían localizar tierras baldías, con el objeto de que fueran colonizadas, pagándoles con un tercio de las mismas; pero esto también desembocó una serie de abusos, atropellos y despojos por parte de dichas compañías, agravando de ésta forma el problema de la propiedad en México.

Habiéndose consumado el movimiento de 1910, e instaurado el Congreso Constituyente, el cual en 1917 promulga una nueva Constitución, consagrando el principio de propiedad como función social, el párrafo III del Artículo 27, que a la letra establece: "La Nación Tendrá en todo tiempo el Derecho de Imponer a la propiedad las modalidades que dicte el Interés Público, así como de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación".

"Se dictarán las medidas necesarias con el objeto de evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad, como por ejemplo: fraccionamiento de los latifundios para el desarrollo de la pequeña propiedad, para la creación de nuevos centros de población agrícola con las tierras y aguas que les sean indispensables para el fomento de la agricultura y para evitar la destrucción de los elementos naturales".²⁹

Es evidente que la finalidad que se persigue al imponer modalidades a la propiedad privada, es la de estructurar el régimen de la propiedad privada, dentro de un sistema que haga prevalecer el interés público sobre el interés privado, y esto

²⁹ Mendieta y Nuñez, Lucio.- "El Sistema Agrario Constitucional".- 5ª Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1980, pág. 61-63.

esta claramente plasmado en el Artículo 832 del Código Civil, el cual nos dice: "Se declara de utilidad pública la adquisición que haga el Gobierno de terrenos apropiados, a fin de venderlos para la construcción del patrimonio de la familia o para que se construyan casas habitacionales que se alquilen a las familias pobres, mediante el pago de una renta módica", con lo que de alguna manera, se dan las herramientas para resolver el problema habitacional en D. F., y aún más, en el país.

1.4. Habitación y Vivienda.

Los términos que a continuación analizaremos, tienen una íntima relación, a grado tal de que, uno no puede existir sin el otro, ya que ambos forman parte del Habitat del hombre, pero que de ninguna manera son iguales o sinónimos.

En efecto, primeramente tenemos a la habitación, y de la cual los Artículos 1050 y 1051 del Código Civil del D. F., nos dicen:

"Artículo 1050.- La habitación da, a quien tiene éste derecho, la facultad de ocupar gratuitamente, en casa ajena, las piezas necesarias para sí y para las personas de su familia".

"Artículo 1051.- El usuario y el que tiene derecho de habitación en un edificio no pueden enajenar, gravar ni arrendar ni en todo ni en parte su derecho a otro, ni éstos derechos pueden ser embargados por sus acreedores".

Así pues, se colige que la habitación es un derecho, mismo que permite a una persona ocupar las piezas necesarias para sí y las personas de su familia en un inmueble que pertenece a otro. Este derecho no tiene contraprestación, ya que el beneficiario no ha de pagar alquiler; únicamente debe participar en los gastos de conservación, y en el pago de las contribuciones debidas por la casa o parte de la casa que tiene a su disposición; además de que, como lo establece el Artículo 1051 anteriormente transcrito, éste derecho no puede ser cedido, arrendado ni gravado.

Por otro lado, como el capítulo del uso y la habitación del Código Civil, no es muy amplio, puede llegar a tener ciertas lagunas, para lo cual, las disposiciones establecidas

para el usufructo son aplicables a éstos derechos, en tanto no se opongan a lo dispuesto por el mismo en el capítulo relativo a éstos derechos.

En éste orden de ideas, se piensa, comunmente, que la habitación es un "Edificio o parte de él, que se destina para habitarse.- Cualquiera de los aposentos de la casa o morada",³⁰ lo que nos puede llevar a confusiones respecto al tema que tratamos, por lo que intentaremos explicar más claramente las varias diferencias existentes entre éstos dos vocablos.

Remitiéndonos estrictamente al lenguaje jurídico, decimos que, la habitación es un derecho que tiene una persona para ocupar los espacios interiores de un edificio o "vivienda", y es aquí donde encontramos al segundo concepto que está tan íntimamente relacionado con este derecho, y que es conveniente tratar de analizarlo lo más apartadamente posible.

En relación a la palabra "vivienda", tenemos que puntualizar que, más que un término jurídico, es un término sociológico, sin que por ésto, deje de tener injerencia en nuestra legislación, como se demuestra en el párrafo cuarto del Artículo 4º Constitucional, que indica: "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 efecto, la palabra "vivienda", es sinónimo de alojamiento, de un refugio natural o construido por el hombre, en el que éste habita de modo temporal o permanente; por tanto tenemos que la vivienda es la estructura en general, teniendo internamente varias habitaciones.

Pero, la vivienda está rodeada de una serie de factores que influyen en su construcción, material, destino etc., y que determinan el número de habitaciones que ésta requiera para su

³⁰ Diccionario Enciclopédico Quillet, Tomo IV. Estuche-Historia. Editorial Cumbre, S.A., México 9ª Edición, 1978, pág. 479.

mayor funcionalidad en relación con el número de sus ocupantes.

En primer lugar, hay que tomar en cuenta la influencia que el medio ambiente, y especialmente el clima, tienen sobre la vivienda; la estructura la pluviosidad y las variaciones climatológicas ejercen una acción muy importante en la forma o elección de materiales, ya que así como en un clima tropical se utilizarán preferentemente simples paravientos o chozas de ramas; para defenderse de los rigores del clima ártico se construirán viviendas semisubterráneas o hasta de hielo; en regiones de gran pluviosidad se utilizarán techos de marcada pendiente, y en los países ecuatoriales de escasa pluviosidad se preferirán los techos planos. También la naturaleza del suelo, la abundancia o escases de madera o piedra pueden influir en la forma de las viviendas.

Para finalizar este análisis en relación a éste par de figuras, concluimos que, la habitación es el derecho que permite a una persona ocupar los espacios internos de una vivienda, entendiendo por ésta, como el refugio natural o la estructura construida por el hombre para ser habitada temporal o permanentemente por éste y su familia.

1.5. Domicilio y Residencia

Con frecuencia, se confunden, comprensiblemente, estos dos términos, por lo que procederemos a definirlos, explicarlos y detallarlos, a efecto de no incurrir más en este tipo de confusiones.

La palabra domicilio, tiene sus raíces en la palabra latina "domicilium" y en la palabra Griega "domus" (Casa), las cuales quieren decir, lugar de habitación de una persona; el lugar donde tiene su morada.

Esta definición era completamente válida y funcional en el Imperio Romano, pero con los progresos de la ciencia jurídica y de las investigaciones que sobre el tema se han realizado, se llega a la conclusión de que, dicha definición es incompleta en sí misma, además de que ha dejado de ser funcional en nuestros días.

Pero, en busca de una idea más clara, y sobre todo funcional, nos remitimos a lo que la Ley, en su Artículo 28 del Código Civil para el D. F. nos dice:

"Artículo 29.- El domicilio de las personas físicas es el lugar donde residen habitualmente, y a falta de éste, el lugar del centro principal de sus negocios; en ausencia de éstos, el lugar donde simplemente residan y, en su defecto, el lugar donde se encontraren. Se presume que una persona reside habitualmente en un lugar, cuando permanezca en él por mas de seis meses".

Pero, habiendo acudido a las raíces etimológicas de la palabra en cuestión, y a lo que la Ley nos dice al respecto, nos faltaría saber como define la doctrina al domicilio.

El Maestro Rojina Villegas, nos dice al respecto: "Lugar

en que una persona reside habitualmente con el propósito de radicarse en él".³¹

Del análisis de la definición que nos da la Ley, de domicilio, se desprenden dos elementos:

1.- El objetivo, constituido por la residencia de una persona en cierto lugar; y

2.- El subjetivo, consistente en el propósito de esa persona de radicarse en el lugar donde tiene su residencia.

Pero, lo realmente problemático es precisar donde se halla la residencia habitual de la persona, cuando ésta divide su tiempo en diferentes lugares y actividades.

Para dar solución a esta problemática, el mismo Artículo 29 del Código Civil para el D. F., en su párrafo segundo, nos señala, que "se presume que una persona reside habitualmente en un lugar, cuando permanezca en él por más de seis meses". Pero en la civilización en que vivimos, donde la vida y los acontecimientos se desarrollan vertiginosamente, no es difícil encontrar a personas que no tengan un domicilio preciso, con lo que estaríamos en presencia de la falta absoluta de los dos elementos. En este caso la Ley considera que, el domicilio será el lugar donde radique el centro principal de sus negocios, pero, si tampoco se pudiera determinar éste, el domicilio será entonces el lugar donde se encuentre. Este último concepto pierde su interés jurídico, ya que se convierte en una cosa movediza, temporal, y que está sujeta a cambios continuos. La importancia del domicilio para derivar de él consecuencias jurídicas, radica en su estabilidad, en su fijeza, en su permanencia; aquellas personas que no tienen, como lo dijimos, residencia habitual, que tampoco tienen centro principal de negocios, en realidad constituyen verdaderos problemas jurídicos: para determinar la competencia de los jueces, la exigibilidad de sus obligaciones, la realización de

³¹ Rojina Villegas, Rafael.- "Derecho Civil Mexicano".- 3ª Edición, Editorial Porrúa.-México 1980, pág. 485.

sus actos jurídicos o el ejercicio de sus derechos. Pasan continuamente de un lugar a otro, de tal manera que no puede llegar a determinarse el elemento objetivo, o sea la residencia habitual. Pero dada la importancia que tiene el domicilio, la Ley no ha querido que estos sujetos carezcan de él, y por ésto considera el Artículo 29 que el domicilio será el lugar donde se hallen.

Para concluir y reafirmar la exposición anterior, diremos que podríamos encontrar cierta analogía entre el domicilio y el patrimonio para formular premisas semejantes en el sentido de que, 1° toda persona debe tener un domicilio; 2° las personas solo pueden tener un domicilio; 3° solo las personas pueden tener domicilio, y 4° el domicilio es transferible por herencia. Por todo ésto el derecho considera acertadamente que, no hay persona sin domicilio. Para los efectos legales, aún cuando falten los elementos que desde el punto de vista real o de hecho podrían determinar el domicilio, la Ley lo fija en un cierto lugar, aquel donde se encuentra la persona.

Pero por otro lado, además de existir el domicilio, no todos son iguales, sino que existen diversas clases para distintas funciones y efectos legales.

En efecto, tenemos que el domicilio puede ser real, legal, voluntario, convencional y de origen.³²

El domicilio real, es aquel que la ley señala a una persona como lugar para el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones, aunque de hecho no esté allí presente (Artículo 31). Tal es el caso de los empleados públicos, que desempeñan sus funciones por menos de seis meses en un lugar determinado: conservan su domicilio anterior; el de los menores no emancipados, es el domicilio de quienes ejerzan sobre ellos la patria potestad o la tutela; el de los Militares en servicio es el lugar donde están destinados; el

³² Galindo Garfías, Ignacio.- "Derecho Civil".- 7ª Edición.- Editorial Porrúa, 1985 México.- Parte General Personas, Familia, Pág. 361.

de los sentenciados a sufrir una pena privativa de libertad por más de seis meses, tendrán como domicilio, la población donde la sufren, por lo que toca a las relaciones jurídicas posteriores a la condena y en cuanto a las anteriores, conservarán el último domicilio que hayan tenido (Artículo 32).

El domicilio voluntario, es el lugar que, de acuerdo con el Artículo 30 del Código Civil, a pesar de que una persona resida en un lugar por más de 6 meses, puede conservar el domicilio anterior, si declara dentro del término de 15 días, tanto a la Autoridad Municipal del anterior domicilio, como al de la nueva residencia, que no desea perder el antiguo domicilio y adquirir uno nuevo. Pero no puede adquirirse domicilio voluntario, en los casos en que la ley establece un domicilio legal.

Se reputa como domicilio Convencional, el lugar que una persona señala para el cumplimiento de determinadas obligaciones (Artículo 34).

Por último tenemos al domicilio de origen, el del lugar en donde una persona ha nacido. De acuerdo con el Artículo 30 de la Constitución, el lugar de nacimiento de una persona determina su nacionalidad.

Ahora, teniendo una idea más clara y precisa de lo que es el domicilio, concepto considerablemente más complejo y técnico que la residencia, podremos establecer la diferencia que existe entre ambos términos.

La residencia es el lugar donde una persona fija temporalmente su habitación. Por lo general, como ya lo dijimos, la residencia se confunde con el domicilio, pero puede estar separada de él, siendo entonces cuando la palabra "residencia" adquiere valor técnico. Todo lugar donde la persona se encuentra de una manera un poco prolongada, se convierte para ella en residencia, aunque su domicilio permanezca fijo en otro lugar.

La residencia, como el domicilio, también tiene caracteres propios que la definen muy bien, ya que ésta es considerada

como distinta del domicilio, teniendo como tales:

1ª No es reglamentada por la Ley. El derecho se ha ocupado del domicilio, sometiéndolo a reglas precisas; ha determinado las condiciones de su establecimiento y cambio; le ha dado así un carácter jurídico; en cambio la residencia ha permanecido en estado de puro hecho.

2ª La residencia tiene una estabilidad menor que el domicilio. En principio se pierde tan pronto como se abandona. Sin embargo lo anterior debe entenderse mesuradamente. Así la persona que reside en un lugar no pierde esta residencia por ausentarse unas cuantas horas, o algunos días con motivo de vacaciones.

En principio, la residencia no produce efectos jurídicos, ya que es un hecho no tomado en consideración por la ley.

Así pues, definiremos a la residencia como, el hecho de vivir en un lugar, que por sí solo no produce efectos jurídicos, si no concurre el propósito (real o presunto) de vivir en un cierto lugar para determinar el domicilio de una persona.

Para concluir, y tomando en cuenta el texto de los Artículos 29 y 30 del Código Civil vigente en el D. F. pensamos que no hay razón alguna para descartar el elemento residencia, que es el que constituye, en primer lugar, el domicilio de una persona, ya que solo subsidiariamente a falta de residencia conocida o fija, se atiende al lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios.

CAPITULO II

ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

2.1.- Epoca Precolonial

En las viviendas de influencia prehispánica se manifiestan las variantes lógicas de las distintas culturas de nuestro país, como la Náhuatl, Maya, Michol, Mixteca, Zapoteca, entre otras. La herencia cultural expresada en los modos de vida, constituye un mundo arquitectónico pleno de diferencias en conceptos y formas.

La arquitectura prehispánica, al igual que la de todas las culturas del mundo, refleja la concepción que se tenía de la realidad, según el grado de civilización alcanzado por los grupos indígenas. En las ciudades sagradas, se manifestó una arquitectura monumental con propósito de rendir culto espectacular a los dioses. En ella quedó expresado, no sólo el ímpetu de sensibilidad creadora, sino también los logros de una tecnología superior. Ya en "La Venta", y más aún en culturas superiores como la Maya y la Teotihuacana, se manifiestan en la arquitectura los conceptos de ordenamiento de grandes espacios y volúmenes bajo la aplicación de técnicas constructivas altamente desarrolladas. La traza de las ciudades se regía por consideraciones de carácter astronómico, religioso, mágico, geométrico y matemático, logrando la unidad de lo estético y lo funcional.

La mayoría de las innovaciones y las realizaciones de las grandes obras arquitectónicas, ocurría en los grandes centros ceremoniales, influyendo en las viviendas populares de las concentraciones urbanas y en las viviendas rurales que las circundaban, originándose así la herencia cultural que se ha preservado a través de los siglos.

En el México prehispánico, había como en el actual, dos

arquitecturas domésticas que requerían soluciones distintas: la urbana, arquitectura rica y culta orientada más hacia lo ornamental, lo permanente y lo suntuario; y la arquitectura rural más espontánea y sencilla elaborada por sus propios habitantes.

En su mayoría, las casas eran de un sólo cuarto, lo cual representa una forma de vida en la que la comunidad familiar adecuaba un solo espacio a necesidades múltiples, desarrollando además un amplio sentido de convivencia. En general, no había ventanas, y las puertas eran cerradas con cortinas de tela u otras fibras.

Un rasgo de la cultura indígena que tiene un efecto determinante en la arquitectura, es la costumbre de utilizar el espacio interior de la vivienda sólo para dormir y guardar, mientras que en el exterior, alrededor de la casa y entre ésta y el camino o calle se realiza una gran cantidad de actividades. En función de los espacios dedicados a múltiples quehaceres, la casa se ubica en medio del predio, algunas veces con la cocina adosada o bien en una estructura aparte. Tanto los muros como las techumbres, son aprovechadas para depositar alimentos para su secado. El pórtico adquiere vital importancia como cuarto al aire libre o patio sombreado en el que, además de realizar actividades domésticas, sirva de lugar de reunión para familiares y amigos.

Los postes y las vigas de las estructuras estaban constituidos por troncos y morillos, es decir, vigas de sección circular, muchas veces con la corteza aún adherida al tronco. Los ensambles, poco comunes, eran sencillos, de media caña. En vez de clavos y tornillo abundaban los amarres, principalmente a base de bejuco y mecates fabricados de fibra de agave. Los muros de madera eran de varas que cuando eran gruesas se colocaban verticales, y cuando más delgadas y flexibles, horizontales, tejidas sobre varas verticales, como sucede en cestería. El empleo de carrizo y otros materiales fáciles de cortar, eran frecuentes, tanto como armazón

secundario en los techos, o como material para los muros que, al combinarse con arcilla y paja producen el bajareque o enjarrado sobre las varas.

Los zacates y las palmas de los techos, eran simplemente cortados, colocados en capas sobre la estructura del techo y amarrados con bejucos o mecates. El uso de estos materiales fue tan abundante que ya lo destacaba Sahagún a mediados del Siglo XVI en su Historia General de las Cosas de la Nueva España.

La piedra utilizada mayormente en los cimientos y a veces en los muros, podía ser labrada, aunque por lo general era sólo ligeramente desbastada y colocada con algún mortero, habitualmente calcáreo, siendo éste el material más complicado que empleaban en la edificación: debía extraerse, y quemarse en hornos muy rudimentarios que requerían gran cantidad de madera.

Los acabados eran a base de aplanados de barro y arcillas o estucos, o bien de arena y cal. Las pinturas eran en su mayoría de cal y de pigmentos naturales entre los que predominaban los azules del añil y los rojos de la cochinilla, y arcillas de color ocre y marrón de los que pintaban jambas y zoclos. El uso del color algunas veces se relacionaba con aspectos mágicos y jerárquicos. Bajo la idea de que una casa refleja el espíritu de sus habitantes, mucho cuidado ponían en la ornamentación, siendo entre los campesinos muy sencilla pero expresando siempre un gran sentido de lo estético. Entre los Toltecas, que se regían por el pensamiento del "Toltecayotl" (hacer las cosas con el corazón endiosado) las casas de adobe eran construidas con la idea de hacer vivir a la arcilla, porque ropa y casas eran vistas como "más piel y más rostros de hombre".

Los anexos agropecuarios (espacios para sus animales y granos) eran mínimos. Los corrales se hacían con setos vivos de cactus como los órganos y nopales, agaves como el maquey o bien con carrizos, integrándose de esta manera con el paisaje.

Aspecto importante en la vivienda prehispánica, fué el que toda construcción estaba estrechamente ligada al mundo natural sin jamás aparecer en conflicto con él.

El núcleo aglutinante de la vivienda era la plaza ceremonial, sobre la que predominaba el gran Teocalli. Una inmensa barda rodeaba a este gran recinto y a sus numerosas dependencias. Fray Bernardino de Sahagún, nos comenta nuevamente, que estaban alojados dentro de este recinto 78 edificios, la mayor parte de los cuales estaban dedicados a diversos dioses. Formando parte del conjunto se encontraban las casas de Moctezuma, los palacios de los príncipes y señores de la nobleza, las casas de recreo, la casa de las fieras, la plaza donde se jugaba al volador y el mercado.

Escribió Hernán Cortés que la zona del templo era tan grande y maravillosa que dentro de su recinto, que es todo cercado de muro muy alto, se podía hacer muy bien una Villa de 500 vecinos. Tiene dentro de ese circuito, todo a la redonda, muy gentiles aposentos, en que hay muy grandes salas y corredores donde se aposentan los religiosos que allí están. Hay también 40 torres muy altas y bien labradas, que la mayor tiene 50 escalones para subir al cuerpo de la torre.

Contrastando con los palacios y los templos en torno a la plaza principal se edificaron las demás construcciones de la ciudad; unas de piedra, con techos de terrado y el resto de carrizos y barro, con techumbres de paja o de materiales más modestos. El cronista Antonio de Herrera calculó que existían aproximadamente 60 mil casas divididas en dos categorías: las de nobles o señores, muy amplias, con patios, jardines; fuentes y baños; y las casas de los demás hechas de acuerdo con la jerarquía, posición y posibilidades de sus moradores.

De acuerdo con un estudio que el arquitecto Francisco M. Rodríguez hizo a fines del siglo pasado, las habitaciones privadas de los Aztecas eran de un sólo piso, sin vista a la calle y aisladas de las otras construcciones. Su única entrada era una angosta puerta que daba a un patio donde crecían

arbustos y flores. Atravesando el patio se llegaba al frente de la casa; una pequeña escalinata de piedra conducía al pórtico. En el patio se instalaba también un granero. Alrededor de toda la habitación, limitada por cercas de piedra, se hallaba sembrado el maíz en la época de lluvias y en la de secas, en este sitio se guardaba el ganado.

El análisis de algunas de éstas viviendas está basado en 15 planos existentes en el archivo general de la Nación, Ramo de Tierras.

Son documentos elaborados por indígenas de la Ciudad de México en el Siglo XVI, que servían para la legitimación de la propiedad ante el nuevo orden que imponían las Instituciones Españolas. Fueron elaborados a la manera indígena por "escribanos pintores" (Tlacuilos), usando las convenciones y el lenguaje "gráfico" propio del sistema de escritura Azteca. Además de los datos o elementos que los definen como planos, contiene representaciones icónicas y glíficas de los propietarios, nombres del lugar y relatos que se superponen y aglutinan en la base del plano; así también unidades de medida con nombres y proporciones basados en el cuerpo humano principalmente, que fueron convenciones de longitud válidas para la época.

Las chinampas son aquéllas proporciones de terreno construidas en su origen como balsas flotantes, en cuya superficie se depositaban diversas capas de tierra y bagazo y se anclaban a la tierra firme. Las chinampas cumplían una doble función; extender la tierra firme mediante la construcción de islotes como "huertos de regadío". Las chinampas, en esta segunda acepción, se encuentran rodeadas de canales, algunos de ellos, los más amplios, servían para la circulación de canoas. Las chinampas se identifican en los planes estudiados con el glifo del agua (atl) que se representa en los canales tanto en formas sencillas, es decir con líneas verticales y onduladas.

La representación de los terrenos en los planos indígenas

se hace con una sola línea, ya sea para delimitar su proporción o bien para representar cercas con materiales vegetales. Los terrenos también se delimitan por su vecindad con un muro de la construcción o con los canales. El espacio que media entre los muros de las construcciones (línea doble), con cercas, (representadas con una sólo línea), camino principal o con las chinampas.

El patio tiene una función central en la vivienda, pues además de ser el intermedio entre el exterior y otros espacios con las habitaciones, es probable que cumpliera funciones como lugar de descanso, de comunicación social y de actividades productivas, semejantes a las que presentan muchas de las viviendas campesinas del siglo XIX y aún de la actualidad.

Con la denominación de pasillos se caracteriza a los espacios que servían exclusivamete para la circulación dentro de la vivienda indígena. Estos espacios tienen una fuerte recurrencia, pues se presentan en nueve de los 15 planos. Los pasillos se delimitan por los muros de las habitaciones o bien por una combinación de los espacios de la vivienda que sirve para comunicar el exterior (sea éste el camino principal o los canales) con el patio, los cuartos y otros espacios. Estos cuartos, son espacios cerrados por muros en los que se presume la realización de actividades como el dormir y la preparación de alimentos principalmente, en los quince planos se encontraron diferentes marcas en el número de cuarto a continuación. Conviene destacar que algunos cuartos tienen más complejidad que otros. Presentan muros divisorios en el interior que forman dos o tres espacios en una misma unidad. También se puede observar que los planos de las viviendas analizadas tienen las siguientes características:

- a) Cuartos independientes entre sí;
- b) Cuartos formando un núcleo integrado;

Se antoja pensar que por la complejidad de independencia de espacios que se observa, en el caso de los dos últimos tipos de vivienda, pertenecían a familias extensas o conjunto de

familias que compartían una misma vecindad.

En relación a las circulaciones terrestres y acuáticas, se introduce un nuevo elemento que permite ilustrar el aspecto dinámico de la vivienda indígena, identificando las posibilidades que el usuario de la vivienda tenía para moverse. Es a partir del flujo de un espacio a otro que saltan a la vista las diferentes funciones que en lo general cumplían estos espacios, así también la relación que guardaban unos con otros.

La circulación terrestre se clasifica en exterior e interior; la primera se identifica con los caminos principales, algunos de ellos iban paralelos a los canales, otros los cruzaban con la ayuda de puentes. El camino principal es el que comunica con la entrada a la vivienda, en algunos casos se identifica por las huellas de pies, con bifurcaciones que señalan el recorrido para acceder a la vivienda en otros casos, las huellas de pies salen de la vivienda para irse a encontrar con el camino principal.

La circulación acuática corre a lo largo de los canales, y siempre está asociada a las chinampas de la vivienda indígena. En algunos casos se identifica claramente que existía circulación de canoas, ya que existe un embarcadero que permite el paso del canal a tierra firme. La circulación por los canales regularmente comunican a la parte posterior de la vivienda, ahí se localizan también los huertos de regadío y los terrenos, donde tienen lugar las actividades productivas de los usuarios de la vivienda. Solamente en algunas zonas, el área construida se presenta frontalmente hacia los canales y las chinampas.¹

¹ Soustelle, Jacques.- "Los Olmecas".- Editorial Fondo de Cultura Económica, México 1983.

2.2. Época Colonial

Durante la época de la conquista, había ya en España las mismas provincias culturales que actualmente existen. Por su singularidad en cuanto a la vivienda popular, destacan: Galicia, Asturias y las provincias vascas, Aragón, Cataluña y Valencia, Castilla La Vieja, Castilla La Nueva, Extremadura, La Mancha y Andalucía.

Cuando la influencia de España comienza en América, una parte considerable de la península Ibérica acababa de liberarse de siete siglos de dominación musulmana, de pueblos semitas y bereberes que dejaron huella profunda en la edificación vernácula. Siglos antes, celtas y romanos imprimieron también su huella. Todas éstas influencias culturales dieron a la arquitectura española, una gran riqueza de estilos. Pocos territorios tienen como España, en tan breve espacio, la enorme variedad de ideas y soluciones que ahí se advierten. Cada provincia enseña en su arquitectura singularidad y carácter propio. Al trasplantarse a México, esa arquitectura pierde la fuerza de su conjunto; junto a una arquitectura andaluza surge una casa gallega y una castellana, de manera que la diversa singularidad se va atenuando en favor del estilo que más abunda, como la arquitectura de Extremadura, la Mancha y Andalucía de donde provinieron mayor número de colonos.

Los 300 años de colonialismo, dieron como resultado una cultura mestiza con rasgos tanto autóctonos como españoles predominantes. Sistemáticamente, la arquitectura española sustituyó en gran parte a la original. La arquitectura culta de España floreció en las grandes ciudades de México, mientras que los estilos de su arquitectura popular, cundieron por los poblados del campo mexicano.

En varias regiones de México, sobre todo en las templadas,

el clima exige soluciones similares a las de España, esto origina el fácil traslado de la arquitectura española a nuestro país. La teja, el ladrillo y la madera labrada, son algunos de los elementos que significan las ventajas principales. La piedra, el adobe y el enjarre, resultan ser semejantes entre ambas culturas.

Las diferencias arquitectónicas en España son consecuencia del clima y los recursos naturales condicionantes. Así, la arquitectura de cal y canto caracteriza a la mitad oriente de España, aquella que tiene los yacimientos de yeso y las tierras calizas, recursos que en la otra mitad están ausentes. En Castilla la Vieja, en el Valle del Ebro y en la Mancha, es abundante la arcilla que se usa en el ladrillo, en la teja y en el adobe, así como en los enjarres de barro en las paredes.

La edificación en base a la madera, caracteriza al sur y el este, desde Andalucía hasta Cataluña, en donde se usa singularmente en combinación con la piedra, en notables entramados. Los techos de laja, presentes en toda la península, resultan abundantes en el norte, especialmente en las provincias vascas y en Aragón. La arquitectura popular española es fundamentalmente de conjunto. En pocos lugares las casas se hallan diseminadas en los campos de cultivo. Diversos fenómenos condicionan esta tradición: la defensa, que se facilita en el pueblo compacto; el clima extremo que obliga a través de conjuntos a lograr micro-climas menos adversos; la economía para aprovechar al máximo y las tierras de cultivo; el régimen de propiedad y la herencia. La mayoría de las casas no sólo tienen los parámetros contiguos, sino que se resuelven con frecuencia en dos o tres pisos.

En España, la planta de las casas es principalmente rectangular, con el techo de triple o doble pendiente, y con el caballete paralelo a la fachada. La cocina se sitúa generalmente en la planta baja, excepto en las casa de 3 niveles en las que se ubica en la segunda planta. En las regiones frías, la cocina resulta en combinación con el hogar,

es el lugar de convivencia familiar por ser el cuarto más caliente y acogedor de la casa, costumbre que los colonos eludieron en México por la necesidad de mayor espacio para albergar abundante servidumbre.

Describen los cronistas a la Ciudad de Tenochtitlán después de su caída, que estaba tan desbaratada, destruida y asolada, que casi no quedo piedra sobre piedra. Habiendo dispuesto Hernán Cortés que se reedificara, resultó lógico que el conquistador reservara para sí algunas de las mejores propiedades en lo que sería la Nueva Ciudad. En el extremo Oeste de la Gran Plaza Central de Tenochtitlán se había levantado el antiguo Palacio de Axayácatl, donde los españoles habían sido alojados por Moctezuma en el lado opuesto de la plaza, contituía la construcción habitacional más grande de la antigua capital azteca.

Una vez destruido por los españoles, junto con el resto del centro ceremonial y administrativo de los vencidos, Cortés inició la construcción de sus palacios en el solar que ocupó el anterior. Posteriormente, el 27 de julio de 1529, obtuvo el título de Marqués del Valle y en la real cédula que lo acreditaba se asentaron también importantes mercedes y prerrogativas que incluían la casa que para entonces ya estaba construida.

El edificio que albergó el conjunto llamado "Las Casas Viejas de Cortés", fue realizado con una concepción muy particular del conquistador acerca de sus necesidades de vivienda. Sus aspiraciones de grandeza como antiguo Capitán General y de las condiciones en que se desarrollaría la vida de la nueva Ciudad, las plasmó en una enorme construcción de carácter fortificado, en previsión a una posible sublevación de los vecinos, en la que incluyó, además, un sinnúmero de dependencias, habitaciones, espacios abiertos etc., de tales dimensiones que alguno de sus enemigos (Pánfilo de Narváez) en sus quejas ante el rey, dijo que estas casas, "eran tan grandes como una gran aldea". Es posible que sus dimensiones hayan

influido de manera decisiva en la traza de la ciudad colonial que realizó Alonso García bravo, ya que éste cumplió el encargo del mismo Cortés y es natural que los predios de su propiedad resultaran intocables. En la misma cédula real que confirmaba esta propiedad para el conquistador, se asentaba que sus límites que eran la plaza mayor y los solares de la iglesia y los solares y la placeta, por un lado la calle de Tacuba; por otro la calle que iba de la plaza mayor a San Francisco (hoy Madero); y por las espaldas la calle donde estaban las casas de Rodrigo Rangel, Pedro Sánchez Farfán y Francisco de Terrazas y Zamudio (hoy Isabel la Católica).

Según diversos cronistas, el carácter de vivienda se basó en tres condiciones distintas: las habitaciones principales, en la planta alta, incluían además habitaciones para un gran número de servidumbre y de sus familias, entre los que se contaban numerosos soldados, indispensables para la eventual defensa de esa verdadera fortaleza. Desde los primeros tiempos se construyeron entre 30 y 40 tiendas para arrendamiento con frente a las diferentes calles, que incluían habitaciones para los inquilinos. Por último estas casas fueron conocidas durante mucho tiempo como "Las Casas Reales", debido a que la primera audiencia, encabezada por Nuño de Guzmán, enemigo de Cortés, tomó para sí esta propiedad que funcionó no únicamente como edificio administrativo sino que alojó a todos los integrantes de la audiencia y algunos otros empleados públicos.

Tal vez la descripción más vívida de este conjunto sea la que dejó el cronista Francisco Cervantes de Salazar al hablar de la plaza mayor de México, diciendo que, la mayor parte de la acera que mira al oriente ocupa una casa que Hernando Cortés hizo, en la cual reside el Virrey e Oidores, con tiendas por debajo, que le dan mucha renta. Es tan grande esta casa y de tanta majestad, que aliende de vivir el Virrey con todos sus criados en ella y los Oidores con los suyos hay dentro de la cárcel real, la casa de la moneda, una plaza donde está la tela donde los caballeros se ejercitan, aliende de muchos patios y

jardines que tiene el aposento del Virrey e Oidores. La parte dos sale a la plaza, tiene unos corredores de arcos de cantería suntuosísimos, a par de los cuales están las salas y estrados, donde se hace audiencia y los aposentos donde asisten los secretarios de ella. Esta descripción la recreó de manera erudita en sus diálogos en 1554. "Eso no es palacio, sino otra ciudad.. lo dan a conocer aquellos corredores altos, adornados de tantas y tan altas columnas, que por sí solas tienen cierta majestad regia..." Por su tasación hecha en 1531, gracias al maese Martín Sepúlveda, sabemos algo de su aspecto y materiales. Dicha tasación asentó que tenía dos niveles en torno a varios patios y algunos corrales, su fachada frontal estaba entre dos torres, tenía 1,656 tapias, estaba construida con cal y piedra y mil vigas. En la crujía de la calle de Tacuba había 11,360 tapias y 3,000 vigas, en las habitaciones de los licenciados Salmerón y Ceynos, 1,466 tapias, 30 pilares de piedra en planta baja y 43 de madera cubiertas con 1,050 vigas "con sus solares y galones" en la planta alta, seguidas de descripciones parecidas para el resto del conjunto.

Fray Diego Durán refiere que al ser destruidos los templos de Huitzilopochtli y Tláloc, que coronaban el Teocalli mayor de Tenochtitlán, "estaban éstas piezas muy bien labradas con figuras de talla, dichas figuras y bestines están puestas en la esquina de las casas Reales, debajo del reloj de la ciudad". Son además conocidas éstas Casas Reales por dos representaciones, una de los años 1562 a 1566 y otra más tardía, de 1596, ésta última es muy esquemática y vagamente detallaba la casa, mostrándola con gran sencillez, con un zaguán central, puertas menores en las tiendas, ventanas en la parte alta y una "loggia" con columnas y arcos de medio punto. En cambio, en la primera se indican las torres de las esquinas de Tacuba y San Francisco y, adosada a ésta última, una construcción elevada, con una ventana y almena en la parte alta: destacan el zaguán, flaqueado por dos columnas abalaustradas y el corredor alto, con columnillas también de

estirpe plateresca que suavizan su severo aspecto, acentuado por el dibujo cuidadoso de los sillares.

Las villas y ciudades españolas cobraron importancia inmediata como centros de poder administrativo, religioso y económico, aún cuando fueran cualitativamente inferiores a los pueblos de indios.

Los antecedentes formales de la ciudad novohispana se ubica en la construcción de la ciudad de Santa Fe, edificada frente a Granada, por los reyes católicos, modelo que se reflejó con gran exactitud de Santo Domingo. Esta localidad fue punto de paso de frailes y conquistadores de la Nueva España, y sobre todo, fue la sede provincial, durante un largo período, de la orden de predicadores, fundadores de numerosos pueblos de indios. Guillermo Tovar y de Teresa ha destacado la influencia definitiva del Virrey Antonio de Mendoza en el urbanismo novohispano gracias a su sólida formación renacentista en la que incluía una gran admiración por Alberti, cuyas teorías, estimaba, sólo eran completamente factibles en el nuevo mundo.

Las ciudades mexicanas sintetizaron influencias europeas en sus elementos y organización; la plaza central y sus funciones se remontaron hasta las propuestas romanas, al mismo tiempo que el urbanismo autóctono marcó su influencia formal en la centralización de los espacios cívicos y en el carácter abierto del resto de los espacios y usos que constituyeron la ciudad.²

Las ciudades prehispánicas generalmente presentaban un espacio abierto hacia las zonas circundantes, contrastando con la forma de vida de los conquistadores, que procedía de la tradición medieval y suponía la necesidad de fortificar la ciudad ante la inminencia de un ataque enemigo. Si bien las ordenanzas parciales que la corona había enviado a las diferentes fundaciones del Caribe principalmente a Santo

² Coe, Michael, D.- "San Lorenzo and the Olmec Civilization".- Dumbarton Oaks on the Olmec. Washington 1968.

Domingo, afectaron los sistemas empleados en la Nueva España, puede considerarse determinante en nuestro país la primera instrucción enviada a Cortés desde Valladolid, el 26 de junio de 1523, conteniendo un programa de urbanización que incluía normas sobre la fundación de centros urbanos y repartimiento de solares y tierras. Así se determinaron las características de urbanización de los lugares en la costa, para seguridad de tierra adentro; de los sitios sanos cerca de montes y tierras de labranza próximos a minas; de la necesidad de contar con una plaza y una iglesia; y del repartimiento de parcelas según de calidad de las personas. De éstas instrucciones también provenía la solicitud de enviar a España cualquier disposición local para ser ratificada.³

El proceso general de ordenación urbana colonial tuvo como célula básica a la institución del cabildo, fórmula primaria de gobierno que, fué instituida como base jurídica y administrativa en cualquier fundación urbana, con atribuciones inmediatas para dictar sus propios ordenamientos, según se desprende de la cédula real de fines de 1548 en donde se dispone que "Las audiencias reales vean y examinen las ordenanzas que hicieren las ciudades, villas y poblaciones de sus provincias, para su buen gobierno y hallando que son justas y que se deben guardar, las hagan cumplir y ejecutar por tiempo de dos años"; "los alguaciles mayores de audiencias hagan y ejecuten lo que está mandado en las ordenanzas para el buen gobierno y regimiento de la ciudad o villa donde residiere la Audiencia".

La ciudad en la Nueva España, con excepción de los reales de minas y algunas otras fundadas en terrenos de difícil topografía, se caracterizó por el trazo ortogonal de sus calles, hasta configurar un conjunto en forma de tablero de

³ López, Diana y Molina, Daniel.- Unidades Habitacionales en el Estado de Veracruz.- "Unidades Habitacionales Mesoamericanas y sus Areas de Actividad".- Instituto de Investigaciones Antropológicas.- UNAM, México 1986.

ajedrez o damero, el cual se generalizó por la facilidad que éste método, practicado empíricamente, proporcionaba a los fundadores de una ciudad, quienes frecuentemente eran los colonizadores más prominentes del lugar. La fundación de Valladolid (Morelia) en el antiguo Guayangareo estuvo a cargo de los colonos Juan de Alvarado, Juan de Villaseñor y Luis de León Romano quienes trazaron calles y repartieron solares; otro tanto hizo el 16 de abril de 1531, el Corregidor de Tlaxcala, Hernándo de Elqueta, en lo que fué el primer asiento de la ciudad de Puebla. El mismo sistema se siguió en la ciudad de Oaxaca y en gran número de nuevas fundaciones.

La configuración definitiva de las ciudades vino casi siempre mediante la rectificación de la traza y la incorporación de la plaza y algunos otros elementos, realizada por personajes con experiencia y preparación técnica como Alonso García Bravo en Veracruz, México y Oaxaca; Alonso Martín Pérez en Puebla; Juan Ponce, en Morelia; y Juan de Sánchez de Alanís, en Querétaro, trabajos todos ellos realizados en muy corto tiempo después del primer trazo. ⁴

⁴ Cyphers, Ann.- Unidades Domésticas en Morelos.- En "Unidades Habitacionales Mesoamericanas y sus Areas de Actividad". IIA, UNAM, México 1986.

2.3. Independencia

Al iniciarse la independencia, la ciudad tenía un aspecto monacal, austero y solemne. Por sus templos, edificios públicos y suntuosas moradas, se dice que Alejandro de Humboldt, cuando vivió entre nosotros, la llamó "Ciudad de los Palacios", expresión halagadora que todavía se conserva en el lenguaje popular.

Pero para 1830, refiere Guillermo Prieto las características de la metrópoli en su lado feo, zanjas rebosantes de inmundicias, caños sembrados con restos de comida, muladares y ruinas de adobe. Zonas enteras con remolinos de callejones, con pequeñas casas en fuga de puertas enanas y ventanas obscurecidas por el humo. Barrios ceñidos por acequias con curtidurías pestilentes. Hacinamientos de viviendas mal hechas. Casas de vecindad, con patios de tierra llenos de tendaderos.

Don Salvador Novo, cronista de la ciudad, en la conferencia que dictó el 9 de junio de 1967 en la Sala Manuel M. Ponce, "La Ciudad de México en Junio y Julio de 1867", publicada por Editorial Porrúa, S.A., dice que, en la capital de la república, en aquella época, había 200 mil pacíficos moradores de 4 mil 200 casas de uno o dos pisos, agrupados en 245 manzanas; dividida la ciudad para su mejor administración en 8 cuarteles mayores.

Dice Jesús Galindo y Villa, en su "Historia Sumaria de la Ciudad de México", que la transformación de la capital de la república se inició realmente, cuando, decretadas las leyes de Reforma, se exclaustró a los religiosos de los dos sexos; se nacionalizaron los bienes eclesiásticos; se demolieron muchos conventos y varias iglesias. Así, el convento de San Francisco, el de Santo Domingo, en parte quedaron convertidos

en casas, y en parte vinieron abajo para dar paso a vías públicas; otros se destinaron a escuelas, como el de la Encarnación y el de la Enseñanza, consagrándose una porción de este a Palacio de Justicia; algunos para cuarteles, como el de Santa Catalina de Sena. El aspecto de la capital cambió con el tiempo, cuando levantados los escombros de las demoliciones, empezaron a construirse diversos edificios o a pavimentarse las calles resultantes.

La ciudad empezó a ensancharse, y rompió su antigua traza. Las garitas ampliaron un tanto el perímetro urbano hacia el poniente. En 1869, ya aparece en el plano de la ciudad la colonia Santa María la Ribera, y en 1880 ya está registrada la Colonia Guerrero. Luego fueron apareciendo las siguientes colonias: en 1881, la Teja y la Violante; en 1886 la Morelos; en 1889, la Del Rastro, La Indianilla, La Hidalgo y la San Rafael, La Limantour y Candelaria Atlapampa; en 1894, La Díaz de León y La Maza; en 1897, La del Paseo; en 1899 La Peralvillo; en 1903, La Nueva del Paseo; en 1906, La del Valle y La Juárez; en 1907 La Romero Rubio; en 1909 La Escandón, La Arquitectos; en 1910, La del Chopo; en 1913 La Balbuena.

Para 1900 se habían desarrollado en la ciudad de México varias grandes vecindades que contenían de 600 a 800 personas. Unas 100 mil personas dormían a campo raso y otras 25 mil pasaban las noches en los mesones. En esa época, 1900, se describe una habitación del pueblo de la siguiente manera; techos de tejamanil, sujetos con pedazos de tepetate y con piedras; paredes de adobe ahumadas, sin pavimentos ni servicios sanitarios. Según el censo de 1900, había 56,850 edificios en el D. F., y la población era de 368,777 habitantes.

En la primera década de este siglo se modifican algunas calles céntricas; adquieren elegancia algunos barrios y se inauguran palacios y monumentos, mientras los barrios pobres permanecen descuidados. Al estallar la revolución en 1910, había 56,850 edificios y la población del D.F., era de 470,656 habitantes.

2.4. Epoca Revolucionaria

Durante el porfiriato, el patrón de crecimiento urbano fue expresión de las características de la economía. El desarrollo urbano, como el desarrollo en general, dependió de la localización industrial, la articulación del sistema ferroviario, la expansión del sector minero y el crecimiento de la demanda externa de productos agrícolas. Sólo algunas ciudades que a principios del siglo empezaron a desarrollar funciones especializadas, reforzaron éste proceso debido a la formación de un mercado interno. El sistema de transporte favoreció la integración de algunas de ellas.

Al despuntar el siglo, el país contaba con 13.6 millones de habitantes de los cuales 11 millones (el 81%) era población rural, y menos de 400,000 habitaban la Ciudad de México. En 1910, el total apenas se había incrementado en 15.2 millones, pero en 1921, la población había descendido a 14.3 millones. A pesar de ese descenso global, la proporción de población urbana se incrementó en las dos primeras décadas del 19.4 al 31.2%, lo que refleja el éxodo a las ciudades en busca de mayor seguridad. El fenómeno se acentuaría durante los años veinte, de manera que en 1930 el panorama demográfico del país apenas comenzó a recuperarse con un total de 16.5 millones de habitantes, de los cuales 5.5 millones, es decir el 34% vivían en ciudades, y de éstos, casi un millón y medio se concentraba en la Ciudad de México.⁵

De 1910 a 1930 el proceso de urbanización estuvo determinado por hechos de muy diversa índole: demográfica, socioeconómica y política. Es decir fueron 3 décadas de

⁵ Nalda, Enrique.- "México Prehispánico".- Origen y Formación de las Clases Sociales en México.- Un Pueblo en la Historia. Edic. UAP. Edit. Nueva Imagen, S. A., México 1981.

cambios importantes en el panorama político del país, pero sus efectos sobre la estructura económica y demográfica apenas comenzaban a sentirse. En todo caso, el éxodo de importantes grupos de población rural y de habitantes de ciudades del interior a unas pocas capitales, trajo consigo una demanda creciente de suelo urbano y vivienda que originó de inmediato varias respuestas, casi todas ellas a cargo de promotores privados. Muchos de ellos eran antiguos terratenientes o miembros de la aristocracia porfirista, deseosos de poner a salvo sus capitales invirtiendo en bienes raíces urbanos. Pero también la nueva burguesía surgida de los avatares del movimiento revolucionario contribuyó a este proceso.

El régimen porfirista se preocupaba principalmente por ordenar el sistema de propiedad y mejorar la captación fiscal. La creación de las instancias de catastro y registro de la propiedad, el perfeccionamiento del impuesto predial y la reglamentación de las nuevas colonias repondían a esa política. Sin embargo, como gérmenes del movimiento revolucionario comenzaban a gestarse algunas nociones jurídicas respecto al tema de la vivienda. Tal es el caso sobre la Ley Sobre Casas y Obreros y Empleados Públicos para los residentes de la Ciudad de Chihuahua, promovida por Enrique Creel, y el programa del partido liberal, que expresaba la necesidad de que los patrones proporcionaran alojamiento higiénico a los trabajadores, en 1906. ⁶

Durante la lucha revolucionaria, la preocupación por el problema habitacional apareció a menudo en numerosos pronunciamientos y leyes locales, tales como el decreto expedido en 1916 por Don Venustiano Carranza, que reducía los pagos de rentas a la mitad o a las tres cuartas partes de su valor, según su monto. Sin embargo se trataba de medidas transitorias, que iban a la zaga de la magnitud de los problemas. Por ejemplo el Puerto de Veracruz creció de 29,000

⁶ Mac Neish, R.S.- "Orígenes de la Agricultura en América".- Scientific, U.S.A., 1973

a 54,000 habitantes entre 1900 y 1920. Para entonces la mayor parte de la población porteña habitaba en viviendas de alquiler insalubres y peligrosas, mientras que el margen de especulación y abuso de los propietarios de vecindades o "patios" era muy grande. Ello dió lugar en 1922 a la creación del "Sindicato Revolucionario de Inquilinos" encabezado por Herón Proal, y al conflicto social y político de ese año, caracterizado por la huelga de pagos de los sindicalizados, y la represión del movimiento inquilinario Veracruzano. ⁷

La nueva Constitución de 1917 incluía la siguiente disposición en el Artículo 123 fracción XII: "... en toda negociación, agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas...". Al texto referido se sumó lo dispuesto en la fracción XXX del mismo artículo, indicando que se considerarían de utilidad social las cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados. ⁸

Sin embargo ese objetivo constitucional, todavía estaba lejos de concretarse, aún cuando se puedan encontrar ejemplos aislados de conjuntos de vivienda obrera que sí acataban dicho precepto. Tal es el caso de los conjuntos de Loreto y Peña Pobre, contiguos a instalaciones de la industria papelera en la Ciudad de México. En Loreto comenzó a surgir en 1906 una "Colonia Obrera" contigua a la fábrica de papel, con casas adaptadas por el empresario Alberto Lenz para sus trabajadores, aprovechando para ello un rancherío o "cuartería" de otra fábrica textil que hubo en ese lugar. En Peña Pobre la misma

⁷ Op. Cit. Mac. Neish R. S. Pág. 3.

⁸ Pina Chan, Román.- "Los Olmecas".- Edit.- Fondo de Cultura Económica.- México 1983.

empresa construyó otro conjunto cercano de casas para empleados y obreros a partir de 1924. En ambos casos, los conjuntos iniciales continuaron un proceso de ampliaciones y mejoras que se extendió hasta la década de los sesenta. ⁹

El fenómeno de densificación urbana entre 1900 y 1930 tuvo las siguientes variantes en lo que respecta a las áreas donde tradicionalmente se encontraban las viviendas:

a) Cambio de uso de residencia unifamiliares o edificios antiguos en el casco histórico de ciudades como México, Puebla o Querétaro transformándolas en vecindades. En este caso, las vecindades debían adaptarse a la estructura espacial del edificio existente, normalmente en torno a uno o varios patios interiores, o bien en forma de "alcayata".

b) Demolición de construcciones antiguas para construir vecindades nuevas. Un ejemplo interesante de principios de siglo es un edificio construido a base pabellones, en Leandro Valle 20, afectando parte de lo que fué el antiguo convento de Santo Domingo.

c) Demolición de edificaciones antiguas para construir en su lugar edificios de apartamentos.

Contrariamente al estilo neoclásico imperante en la época, en éste caso se recurrió por primera vez en el siglo al estilo arquitectónico neocolonial, tratando de integrar las nuevas construcciones al entorno histórico. El común denominador de estas obras en los antiguos centros urbanos fué el incremento de la oferta de vivienda en alquiler. No obstante, la demanda generada por el éxodo a las ciudades requería muchos otros factores.

Los conjuntos de vivienda en alquiler de uno ó dos niveles con servicios completos en cada unidad y espacios comunes generosos constituyeron una innovación con respecto a las vecindades conocidas hasta entonces, ya que respondían a las nuevas exigencias de las clases medias. Todavía en la década

⁹ Op. Cit. Soustelle J.

de los veinte se tomaba en cuenta este modelo, si bien aplicándolo a menor escala. En 1929, el Arq. Juan Segura construyó en Tacubaya por encargo de la Fundación Mier y Pesado uno de los ejemplos más interesantes de este género: el edificio Isabel, que en realidad combina la tipología de casas en serie que forman privadas interiores, con un edificio de departamentos hacia las calles de Martí y Avenida Revolución. No obstante que algunos de estos grupos de casas se construyeron para venderse, había muchos otros, sobre todo en las colonias Roma, Obrera, Santa María y San Rafael, que ofrecían en alquiler.

Naturalmente, el género de edificios de apartamentos tuvo mayores posibilidades de desarrollo en los nuevos barrios urbanos. Los primeros fueron adustos, a la manera de sus modelos franceses. A partir de 1913 y hasta fines de la década de los veinte hubo cierta predilección por las soluciones coloniales.

En algunas colonias populares y de clase media al norte, noreste y sureste de la ciudad de México se dio un proceso constructivo que combinaba casas unifamiliares relativamente modestas junto con "privadas" y vecindades de nueva hechura y tamaños muy diversos, que oscilaban entre 5 y 50 viviendas. El patrón predominante ya no era organizarlas en torno a un patio, tal como había ocurrido en las construcciones antiguas del centro adaptadas como vecindades, sino a lo largo de una calle interior. Algunas concedían buenas condiciones de habitabilidad, que a pesar de su relativa modestia, contaban con cocinas y baños dentro de cada vivienda; pero por lo regular se limitaban a ofrecer uno o dos cuartos habitables, un pequeño espacio de cocina, y servicios sanitarios y lavaderos comunes.

El desarrollo tecnológico de la edificación durante las primeras tres décadas del presente siglo refleja los acontecimientos económicos y sociales de la época. De hecho, pueda afirmarse que los modos de producción son unos al

iniciarse el período y otros muy distintos cuando éste termina. Es cierto que el porfiriato conoció la construcción de hierro colado, de acero y de concreto; sin embargo, éstos materiales se aplicaron generalmente en edificios públicos o comerciales, e incluso en residencias. En cambio la vivienda comunitaria siguió levantándose a base de muros de carga, entresijos de madera y cubiertas de bóveda de ladrillo sobre vigas hasta bien entrada la década de 1910 a 1920, tal como se había acostumbrado en las viviendas de los siglos anteriores. No obstante los cambios ya habían empezado desde antes de manera apenas perceptible. Por ejemplo, en lugar de los materiales tradicionalmente empleados para los muros de mampostería, como piedra, bloques o tepetate, o adobes, comenzaron a incorporarse tabiques recocidos de barro o incluso de concreto del tamaño de los tabiques. El cambio propició la primera disminución de las secciones que hasta entonces se había dado a los muros: en lugar de los espesores de 60 y más centímetros, usuales en construcciones de dos a tres niveles, comenzaron a emplearse anchos de 28 cm. con el tabique aparejado a tizón, pero reforzando los vanos y las intersecciones con mampostería de piedra. Algo similar ocurrió en los entresijos y las cubiertas: comenzaron a verse sistemas mixtos o a base de rieles de acero soportando bóvedas catalanas de ladrillo.

2.5. Epoca Pos-revolucionaria.

El tránsito del viejo modelo agroexportador al nuevo esquema de sustitución de importaciones que comenzó a generarse en las décadas de 1930 y 1950, coincide con cambios apreciables en la estructura demográfica del país. Los 16.5 millones de habitantes con que México contaba en 1930, pasaron a ser 19.6 millones en 1940 y 25.8 millones en 1950. En el mismo lapso, la proporción de la población urbana se duplicó del 5.5% al 11%, reflejando de esta manera el crecimiento del Producto Interno Bruto, cuya tasa del 3.1% anual entre 1930 y 1940 aumentó a 5.9% en la década siguiente.¹⁰

El modelo de los fraccionamientos y colonias promovidas por inversionistas privados se había convertido ya en el patrón casi exclusivo de crecimiento urbano, tanto en la Ciudad de México como en las principales capitales de los Estados. Sin embargo, a partir de la década de los treinta, la lógica de la economía de mercado y la especulación comenzaron a operar cambios que fueron transformando gradualmente las densidades y los patrones de diseño urbano.

La densificación fue propiciada por el auge de los edificios de apartamentos. Por ejemplo, algunas colonias capitalinas que habían surgido en el período 1900-1930 como la Juárez, San Rafael y Roma se consolidaron en las dos décadas siguientes a base de edificios departamentales, incrementando así sus densidades de ocupación. En otras de la misma época, pero más populares, como San Pedro de los Pinos, Peralvillo, Valle Gómez o Santa Julia siguieron construyéndose vecindades. Y en las nuevas colonias de los treinta y los cuarenta, como

¹⁰ Marquina, Ignacio.- "Arquitectura Prehispánica".- Instituto Nacional de Antropología e Historia INAH, 2ª Edición México 1981.

la Del Valle o la Narvarte ocurrió algo similar; al principio dominaban en ellas las casas solas, pero muy pronto comenzaron a construirse también apartamentos. El resultado de ese proceso fue la generalización de un patrón de uso mixto del suelo en las nuevas colonias.

Con la excepción de las zonas propiamente residencial, fué haciéndose cada vez más común la contigüidad entre casas solas y edificios departamentales.

Los patrones de diseño y las características de los nuevos desarrollos urbanos de los treintas y de los cuarentas también iban modificándose. En lugar de las manzanas predominantemente cuadradas de las colonias anteriores a 1930, comenzaron a verse manzanas cada vez más angostas y alargadas, y las dimensiones de los lotes, especialmente los frentes, fueron reduciéndose a mínimos antes indispensables, sobre todo en fraccionamientos destinados a las clases populares. Lo mismo ocurrió en las secciones de las calles, que decrecieron paulatinamente. Por su parte los espacios de recreación equipamiento eran cada vez más exigüos, y el fraccinador pocas veces los entregaba acondicionados.

Durante la década de los cuarenta, fueron decisivos los decretos de Congelación de Rentas de 1942 y 1948, que buscaban influir sobre el problema de la vivienda popular de alquiler, en una economía de fuertes procesos inflacionarios y deterioro salarial. Lograron en parte su propósito, pero trajeron consigo el inicio de la desinversión inmobiliaria en los antiguos centros urbanos y el deterioro gradual de las vecindades.

El auge del movimiento moderno en la arquitectura entre 1930 y 1950 dejó su huella en la producción habitacional. En Europa de la primera posguerra, durante los años veinte, las propuestas del Suizo Le Corbusier y los manifiestos de la escuela alemana de diseño "Bauhaus" propugnaban por una nueva manera de concebir los espacios habitables. Su influencia, y la de movimientos cercanos como el "art-deco", o de precursores

como Tony Garnier, pronto se hizo sentir en México, al igual que en muchos otros países, y tuvo gran aceptación entre jóvenes profesionales de la arquitectura.

Las "privadas" o grupos de casas en serie en torno a una calle interior peatonal siguieron construyéndose a lo largo del período 1931-1950 sobre todo en las colonias capitalinas de la clase media.

Precisamente en estas dos décadas, el automóvil comenzó a modificar los requerimientos de las viviendas unifamiliares. Así, durante el sexenio alemanista comenzaron a surgir en las nuevas colonias de la clase media pequeños conjuntos de 5 a 7 casas que tomaban en cuenta esta necesidad. Los intentos de inversionistas particulares por construir grupos de viviendas para la venta, aprovechando los exiguos canales financieros para ese propósito fueron casi tan escasos como el período precedente. Por otra parte, también se registran casos aislados de vivienda unifamiliar obrera, promovida por empresarios en cumplimiento del artículo 123.

La gama de soluciones departamentales es muy amplia, ya que formaba parte de la oferta dirigida a muy diversas clases sociales. Sin embargo pueden distinguirse varias soluciones particulares representativas. Para desgracia del patrimonio inmobiliario de la ciudad, entre 1930 y 1950 siguieron demoliéndose casas antiguas en lugares históricos, para construir edificios de apartamentos que difícilmente se integraban al contexto, tanto por su altura como por su fisonomía. Sin embargo, algunos lograron respetar el perfil urbano y la proporción entre vanos y parámetros sin necesidad de abandonar por ello el lenguaje formal "art-deco", características de los treinta.

Entre 1930 y 1950 se consolidaron y evolucionaron algunas tecnologías que habían surgido en el período precedente, como el concreto armado y las instalaciones hidráulicas y eléctricas en los edificios. Durante la década de los treinta, el concreto armado siguió empleándose en entresijos y cubiertas

y también como refuerzo horizontal o vertical incorporado a muros de carga. Por otra parte, la construcción de puertas y ventanas en los vanos de las viviendas también evolucionó, ya que a mediados de los treinta, las ventanas y puertas exteriores, de perfiles metálicos estructurales ya sustituían con ventaja a las hojas de secciones de madera. Una década después comenzaron a proliferar los perfiles tubulares de lámina de acero rolando en frío.

En la década de 1950 a 1960, el 90% de la población urbana se encontraba contenida dentro de los límites del D. F., sin embargo ya solo 55% de ella se localizaba en las delegaciones centrales. Las delegaciones Azcapotzalco, Iztapalapa, Gustavo A. Madero siguen caracterizándose por sus excepcionales crecimientos, siendo el crecimiento del D. F. 4.8%, la tasa de las mencionadas delegaciones fue, en promedio de 11.7%.

Legislaciones en 1950 prohíben la subdivisión de predios para fraccionamientos dentro del D. F., como medida de control a las crecientes subdivisiones clandestinas. Se implantan severas restricciones para el desarrollo de fraccionamientos clase media y alta. Lo anterior alentó por un lado, la creación de nuevos asentamientos periféricos con características suburbanas y por otro lado proliferaron las "zonas proletarias" y los "asentamientos espontáneos", en la periferia, al norte y este de la ciudad y en zonas contiguas al D.F. dentro del Estado de México y el ex-vaso de Texcoco.

En el período entre 1960-1970 se intensifica la descentralización tanto comercial como habitacional. Los porcentajes relativos de población siguen aumentando en las delegaciones de : Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa y Azcapotzalco, en tanto que empiezan a aumentar las tasas de crecimiento de Tlalpan 9.29%, Magdalena Contreras 9.35%, Coyoacán 7.40% y Milpa Alta 9.34%. El crecimiento de dichas delegaciones se debió en gran parte a cambios en los regímenes de tenencia y uso del suelo y a su captación de población de bajos ingresos resultante de migraciones y movimientos urbanos.

Este decenio podría ser considerado como la consolidación de la etapa expansiva de la zona central de la ciudad hacia la periferia. En este periodo el problema de la vivienda se agudiza. La insuficiencia de vivienda al alcance la población de bajos ingresos, se evidencia a través de la proliferación de "soluciones informales" por parte del sector social; cuyo objetivo central fué el aumentar el inventario habitacional accesible a poblaciones de bajos ingresos.

A partir de mediados de la década de los sesenta la incapacidad del sistema para producir y controlar la producción y circulación de la vivienda se ve exacerbada por un intenso progreso de invasiones al sur y noreste de la mancha urbana. La escalada en los precios del arrendamiento y disminución casi absoluta, de la producción de vivienda en renta conllevó a un proceso de subdivisión clandestina de predios y vivienda, alquiler de cuartos y azoteas.

El problema de la vivienda es, para fines de este periodo, el medio por el cual las poblaciones de bajos ingresos manifiestan su falta de acceso, no solo en la vivienda, sino involucrando de manera genérica los "beneficios" del desarrollo urbano. Así surgen dentro de las colonias populares o "proletarias" y "asentamientos espontáneos" grupos de colonos que abiertamente demandan servicios básicos y que implícitamente piden el reconocimiento de su situación como resultado de condiciones estructurales que limitan su acceso a empleo, tierra y servicios.

En la última década, el problema de la vivienda ha encontrado mucha resonancia en las instituciones públicas y privadas. Para las primeras reviste el propósito de solucionarlo, construyendo la vivienda de interés social; para las segundas significa un pingüe negocio, aunque muchas de éstas ha adoptado planes de vivienda de interés social a sus sistemas. Uno de los principales promotores ha sido el D. D. F., que desde hace varios sexenios construye unidades habitacionales para personas de escasos recursos. Otro

organismo es el Instituto Nacional de Desarrollo de la Comunidad, el cual logra un mejoramiento integral en las comunidades donde opera. El ISSSTE por su parte proporciona viviendas a sus trabajadores, ya sea contruyendo por su cuenta o permitiendo adquirir créditos para que los burócratas compren casa en el sitio donde les convenga.

Dentro de las instituciones financieras, corresponde al banco de México a través de Fondo de Operación y Descuento para la Vivienda (FOVI), el papel de organismo de promoción, orientación técnica, urbanismo y arquitectura y problemas socioeconómicos de los proyectos de vivienda a cargo de la banca.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, empresa descentralizada realiza asimismo, una amplia labor en el campo de la vivienda, funciona a partir de 1947, interviniendo desde esa fecha hasta 1964 en la realización de 24, 231 casas habitación, para beneficio de 139 mil mexicanos.

Por su parte el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores (INFONAVIT) viene a resumir y concretar todos los planes de construcción de casas habitación para trabajadores. La idea de formarlo surgió de la Comisión Tripartita encargada de encarar, a nivel nacional, el problema de la vivienda. Fueron necesarias algunas reformas a la Ley Federal del Trabajo, a fin de lograr un instrumento apto para éstos propósitos. La idea rectora fue la solidaridad social ante la cada vez más creciente necesidad habitacional.

CAPITULO III

LEGISLACION APLICABLE EN MATERIA HABITACIONAL

3.1. Artículo Cuarto Constitucional

Para comprender mejor el artículo en cita, y poder analizarlo de forma más detenida y profunda, a continuación lo transcribiremos.

"Artículo 4° Constitucional.- El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta constitución.

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.

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas".

Adoptando el pensamiento de su homólogo en 1857, el constituyente de 1917, dejó, casi en sus términos, después de amplia discusión, los principios básicos sustentados en el precepto constitucional en comento. De ahí que en su origen

este artículo expresara que a ninguna persona podrá impedirse el dedicarse a la profesión, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, pudiendo ser vedada solo por disposición judicial esta libertad. El contenido íntegro del artículo, en sus dos párrafos, en una reforma que tuvo lugar el año de 1974 fue agregado al Artículo 5º, y hoy forman parte de este otro precepto Constitucional. En su lugar se le ha integrado con nuevas Garantías Individuales, cuya inclusión en nuestra Constitución se ha considerado indispensable.

En efecto, en iniciativa presentada al Congreso de la Unión, por el Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, con fecha 18 de septiembre del año en cita, expresó que una decisión fundamental del pueblo mexicano ha sido preservar la Independencia Nacional, con base en la vida solidaria y la libertad de quienes integran el país. Que dentro de este marco de intereses y tareas, ha debido en nuestros días integrarse a la mujer, tanto al proceso político de manera que participe con libertad y responsabilidad al lado del varón en la toma de decisiones nacionales, como en el disfrute, al mismo tiempo de una absoluta igualdad con éste, en el ejercicio de los derechos ya reconocidos y en el cumplimiento solidario de las responsabilidades particulares que les competen.

El análisis cualitativo y cuantitativo de varias actividades, como pueden serlo la educación, la política, la productividad o el trabajo, llevó al Congreso de la República a elevar al plano Constitucional la igualdad plena entre hombre y mujer, con la finalidad de que la adición y reforma propuestas se sumasen al equilibrio que nuestro sistema Constitucional encontró, al asegurar y hacer convivir garantías individuales con garantías sociales; pues así como en el terreno educativo la instrucción fundamental del pueblo mexicano, orientada a través de criterios de libertad democrática, Solidaridad Nacional e Internacional, o en la convivencia humana, ha rechazado cualquier privilegio derivado

de supuestas superioridades o jerarquias y ha aceptado por exigencia social la igualdad jurídica entre los sexos; y en el terreno del empleo la contribución de la mujer a la creación de riqueza, constituye hoy un beneficio para el progreso de la familia mexicana; justo era consagrar la igualdad del hombre y la mujer ante la ley, por ser consecuencia explícita de una decisión humanística y social de impostergable reconocimiento.

A ello fue debida la inserción en el nuevo Artículo 4° de la Constitución General de la República, de los dos párrafos con los cuales se inician sus pronunciamientos, mismos en los que, independientemente de la igualdad jurídica del hombre y la mujer, aceptada y reconocida, se dispuso además, que toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y espaciamiento de sus hijos, objetivo este último derivado de las deliberaciones habidas en la conferencia mundial de población celebrada en la Ciudad de Bucarest, República de Rumania, durante el citado año de 1974; en cuyo foro se aprobó una nueva política demográfica, en la cual fue tomado en consideración, de modo especial, el importante papel de las mujeres en el desenvolvimiento colectivo del estado moderno. Este es el motivo de haberse consignado en un párrafo particular el derecho a la libre procreación como garantía personal, adoptandose en ésta forma la declaración que ya había sido suscrita por México en el año de 1968, con motivo de la conferencia sobre demografía que había tenido lugar en la Ciudad de Teherán, convocada por la Organización de las Naciones Unidas.

Implica por tanto este derecho, por una parte, la libertad, responsabilidad e información compartidas entre hombres y mujeres en la adopción de tales actitudes, como base de la vida en común; por la otra, la incorporación de valores culturales relacionados con las más simples funciones vitales, cual es la actividad reproductiva, merecedora de un trato de ingente impulso sociológico, que fundado en el amor y comprensión que debe existir en la pareja humana, la conduzca,

como expresa nuestra disposición constitucional vigente, a decidir sin coacción alguna, tanto el número como el periodo de espaciamiento, de los hijos que deseen.

En época reciente se hizo una adición más a éste artículo. Con fecha 3 de febrero de 1983 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el tercer párrafo, en el cual se consagró como norma Constitucional el derecho a la protección de la salud. Este derecho se ha establecido con los siguientes propósitos: 1° Lograr el bienestar físico y mental y mexicano, contribuyendo el estado al ejercicio pleno de sus capacidades humanas; 2° Prolongar y mejorar la calidad de vida en todos nuestros sectores sociales,, sobre todo los más desprotegidos, a quienes es preciso otorgar los valores que coadyuven a la creación, conservación y disfrute de condiciones de salud que contribuyan al desarrollo armónico de la sociedad; 3° Crear y extender, en lo posible, toda clase de actitudes solidarias y responsables de la población, tanto en la preservación de la salud, como en el mejoramiento y restauración de las condiciones generales de vida, con la idea de lograr para el mexicano una existencia decorosa; 4° El disfrute de servicios de salud y de asistencia social que satisfagan eficaz y oportunamente las necesidades de nuestra población; 5° Impulsar los conocimientos técnicos y sociales para el adecuado aprovechamiento y empleo de los servicios de salud, y 6° Desarrollar la enseñanza e investigación científica y tecnológica para la salud.

Con base en estas finalidades ha sido elaborado un ambicioso programa de salud que busca proporcionar tales servicios a toda la población, en permanente superación y mejoría de su calidad. Se pretende así mismo contribuir al desarrollo del país y al bienestar colectivo; y en el cual se ha puesto especial énfasis respecto al cuidado de menores en estado de abandono, en la atención de los ancianos desamparados y en la rehabilitación de los minusválidos, a quienes se proporcionan ya los medios necesarios para su incorporación a

una vida equilibrada en lo económico y lo social. El impulso al desarrollo de la familia fue, entre otros razonamientos expuestos, el que llevó al Ejecutivo Federal a proponer la adición de todas estas medidas, con el objetivo final de mejorar las condiciones sanitarias del ambiente e impulsar la administración y desarrollo de los recursos humanos para mejorar la salud.

Bajo el título de Sistema Nacional de Salud se ha constituido un organismo del que forman parte varias dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y local, al igual que un selecto grupo de personas físicas y morales de los sectores social y privado, algunos de ellos ligados desde hace algún tiempo con los servicios de salud, para atender el programa en cuestión. De esta manera los propósitos Constitucionales habrán de encontrar plena realización en el corto y mediano plazo; a saber: a) proporcionando servicios de salud a toda la población, con atención prioritaria de los problemas sanitarios y de las situaciones que puedan causar o causen algún daño a la salud; b) contribuir al desarrollo demográfico y armónico del país; c) colaborar al bienestar social mediante servicios adicionales de asistencia pública; d) impulsar métodos racionales de administración y empleo de los recursos humanos para mejorar la salud; e) impulsar actividades científicas y tecnológicas en materia de salud, tanto en universidades y centros de salud y educación superior, como en centros hospitalarios destinados a la atención de la población menos protegida; f) coordinar a todas estas instituciones (de salud y educativas) en la formación y capacitación de los recursos humanos para la salud, y g) distribuir del modo más conveniente dichos recursos humanos.

La planeación, regulación, organización y funcionamiento del sistema se rige por la Ley General de Salud, promulgada el 7 de febrero de 1984, así como por disposiciones reglamentarias y accesorias cuyo cumplimiento corresponde actualmente a la

Secretaría de Salud, que ha substituido en las funciones administrativas correspondientes a la antigua Secretaría de Salubridad y Asistencia. Es la encargada de conducir, por ahora, las políticas necesarias para el contenido de la Norma Constitucional que se examina y establecer nuevas estrategias en este campo de la actividad administrativa, a la cual se ha facultado para introducir los cambios necesarios a efecto de que todas las Instituciones que prestan servicios de salud, cumplan con las obligaciones legales y adapten sus sistemas operativos en todas sus fases y proyecciones, al Programa Nacional de Salud. Tal es el alcance de la adición Constitucional.

En el penúltimo párrafo se ha incluido el derecho de la familia mexicana al disfrute de una vivienda digna y decorosa, garantía protegida a su vez, como salud, mediante leyes especiales destinadas a cubrir este fin. Recordemos en este párrafo las palabras del Maestro Mario de la Cueva ¹, para quien desde el Imperio Romano, la necesidad de habitación ha constituido una de las más angustiosas necesidades humanas, a grado tal, que- según dice- en un poema titulado "Los Trabajos y los Días" Hesíodo consignaba que para el hombre lo más importante era la casa, la mujer y el buey labrador. Agregó el maestro que dejaba a los expertos averiguar si el poeta había colocado en forma intencionada, en primer término, a la casa, pues la realidad social ha sido que los hombres iniciaron en ella una vida diferente a la de las cuevas de la prehistoria y a la de las chozas y barrancas de nuestros tiempos.

Estima el Dr. de la Cueva que en concepto similar debió de inspirarse el pensamiento de uno de los grandes Constituyentes de 1917, el Licenciado Don Natividad Macías, quien en memorable discurso pronunciado el 28 de Diciembre de 1916, se refirió posiblemente por primera vez en la historia universal, a la obligación de proporcionar a los trabajadores

¹ Cueva, Mario de la.- "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", México 1972, pág. 389 y sigs.

habitaciones cómodas e higiénicas, cuando ni siquiera en leyes Norteamericanas, Inglesas o Belgas, por entonces las más avanzadas en la materia, no concedían ningún beneficio en este sentido. La propia Organización Internacional del Trabajo (OIT) aprobó hasta su quincuagésima quinta reunión, el mes de junio de 1970, una convención (la número 133) sobre vivienda para los trabajadores, complementada con una interesante recomendación respecto del conjunto de normas para proporcionar, o al menos facilitar vivienda, a dicho sector de la población mundial.

Entre nosotros como lo ha dejado expuesto el Maestro Braulio Ramírez Reynoso ², desde el programa del Partido Liberal Mexicano, el año de 1906, se propuso brindar a los trabajadores alojamiento higiénico, y en Noviembre de ese mismo año, el Gobernador del Estado de Chihuahua, Enrique C. Creel, promulgó una ley sobre casas para obreros y empleados públicos. Así es que el derecho a la vivienda tiene en nuestro medio raigambre muy antiguo, aplicado, si se detiene a observarlo en sus inicios, como beneficio exclusivo de la clase trabajadora, pero apuntado ya como exigencia social. No faltó apoyo a los Gobiernos posteriores al constitucionalismo para el logro del derecho a la vivienda, pero las condiciones económicas del país no permitieron, sino hasta años recientes, hacer posible el enunciado de tal garantía.

En rigor, el Artículo 4º Constitucional pretende hacer conciencia en el ciudadano, en el jefe de familia, en el funcionario público o privado, en el hombre de negocios (Industrial, comerciante, o empresario en general), sobre la necesidad de que la familia mexicana cuenta con habitación digna, evitando en forma gradual los asentamientos humanos irregulares, la convivencia en tugurios o en habitaciones improvisadas, pues la evolución a la que ha llegado la

² Ramírez Reynoso, Braulio.- "La Vivienda y la Empresa en México", Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Año XVII, Núm. 49, Enero-Abril 1984, México pág. 103..

ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BILLIOTECA

población mexicana ya no puede permitir éste deterioro social ni debe prolongarse por mas tiempo el cúmulo de problemas que representa su solución. Obligación de la Nación es hacer realidad en su esplendorosa riqueza de propósitos, tan elemental derecho.

Por último, en el párrafo final se dice, es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. Se ha considerado innecesaria la incorporación de este otro derecho en la Constitución General, debido a que se estima que deben ser las normas del derecho común las que regulen la garantía del menor a una existencia placentera, aparte de circunstancia de ser muy amplia la gama y contenido de todas las cuestiones que atañen a la protección de los menores.

Lo que ocurre, según nuestro particular modo de observar el fenómeno social y legal correspondiente, es que la totalidad de las disposiciones o normas jurídicas, sean del orden civil, penal, laboral o procesal si se las examina con paciencia y detenimiento, se desprende de ellas el trato que debe darse a los menores en sus relaciones sociales como persona, pero no consideran sus derechos específicos, ni dentro de la familia, ni en la comunidad donde habitan, mucho menos los del medio donde se desarrollan. La desatención en la que se mantienen a varios o muchos menores, la explotación de que son víctimas, el mal trato al que en muchas ocasiones se les sujeta, todo ello está demostrando la necesidad de un orden jurídico de mayor jerarquía para su protección y la existencia de un sistema administrativo dentro del cual puedan moverse las autoridades, sin afectar el interés privado, para exigir el cumplimiento de las garantías mínimas que les corresponden.

Las Leyes Reglamentarias que provengan de la norma Constitucional, tendrán que ser las que resuelvan para el futuro inmediato las formas de protección que garanticen la vida, la seguridad, la subsistencia y educación de dichos menores, así como las que otorguen a las Instituciones Públicas

que deban encargarse de llevar a la práctica, tan noble intención de nuestro Constituyente. Por el momento el principio ha quedado consignado en la carta fundamental y estamos seguros que nadie dudará de su trascendental importancia.

3.2. Artículo 123 Constitucional, Fracciones XII y XIII, apartados A y B.

Este precepto, que rompía con los moldes de un constitucionalismo abierto unicamente a los tradicionales derechos del individuo y a la composición de la estructura política, es quizá, la parte más dinámica y profundamente humana del capítulo social de nuestra Constitución, y que por tal motivo merece ser transcrito íntegramente en el presente capítulo.

"Artículo 123.- Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros empleados, domésticos, artesanos y de una manera general, todo contrato de trabajo:

- I. La duración de la jornada máxima será de ocho horas;
- II. La jornada máxima de trabajo nocturno será de siete horas. Quedan prohibidas: las labores insalubres o peligrosas, el trabajo nocturno industrial y todo otro trabajo después de las diez de la noche, de los menores de dieciséis años;
- III. Queda prohibida la utilización del trabajo de los menores de catorce años. Los mayores de esta edad y menores de dieciséis tendrán como jornada máxima la de seis horas;
- IV. Por cada seis días de trabajo deberá disfrutar el

- operario de un día de descanso cuando menos;
- V. Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifique un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un descanso de seis semanas anteriores a la fecha fijada aproximadamente para el parto y seis semanas posteriores al mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por relación de trabajo. En el periodo de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos;
- VI. Los salarios mínimos que deberán disfrutar los trabajadores serán generales o profesionales. Los primeros regirán en las áreas geográficas que se determinen; los segundos se aplicarán en ramas determinadas de la actividad económica o en profesiones, oficios o trabajos especiales. Los salarios mínimos generales deberán ser suficientes para satisfacer las necesidades normales de un jefe de familia, en el orden material, social y cultura, y para proveer a la educación obligatoria de los hijos. Los salarios mínimos profesionales se fijarán considerando, además, las condiciones de las distintas actividades económicas. Los salarios mínimos se fijarán por una Comisión Nacional integrada por representantes de los trabajadores, de los patrones y del Gobierno, la que podrá auxiliarse de las comisiones especiales de carácter consultivo que considere indispensables para el mejor desempeño de sus funciones:
- VII. Para trabajo igual debe corresponder salario igual, sin tener en cuenta sexo, ni nacionalidad;

VIII. El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento;

IX. Los trabajadores tendrán derecho a una participación en las utilidades de las empresas, regulada de conformidad con las siguientes normas:

- a) Una Comisión Nacional, integrada con representantes de los trabajadores, de los patronos y del Gobierno, fijará el porcentaje de utilidades que deba repartirse entre los trabajadores.
- b) La Comisión Nacional practicará las investigaciones y realizará los estudios necesarios y apropiados para conocer las condiciones generales de la economía nacional. Tendrá asimismo en consideración la necesidad de fomentar el desarrollo industrial del país, el interés razonable que debe percibir el capital y la necesaria reinversión de capitales.
- c) La misma Comisión podrá revisar el porcentaje fijado cuando existan nuevos estudios e investigaciones que los justifiquen.
- d) La ley podrá exceptuar de la obligación de repartir utilidades a las empresas de nueva creación durante un número determinado y limitado de años, a los trabajos de exploración y a otras actividades cuando lo justifiquen su naturaleza y condiciones particulares.
- e) Para determinar el monto de las utilidades de cada empresa se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto sobre la Renta. Los trabajadores podrán formular, ante la oficina correspondiente de la Secretaría de Hacienda y

Crédito Público, las objeciones que juzguen convenientes, ajustándose al procedimiento que determine la ley.

f) El derecho de los trabajadores a participar en las utilidades no implica la facultad de intervenir en la dirección o administración de las empresas.

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo representativo con que se pretenda sustituir la moneda.

XI. Cuando, por circunstancias extraordinarias, deban aumentarse las horas de jornada, se abonará como salario por el tiempo excedente un cien por ciento mas de lo fijado para las horas normales. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias, ni de tres veces consecutivas. Los menores de dieciséis años no serán admitidos en esta clase de trabajos.

XII. 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. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de construir depósitos 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 de 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 1º de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y casas de juegos de azar;

XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores, capacitación o adiestramiento para el trabajo. La Ley Reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán cumplir con dicha obligación;

XIV. Los empresarios serán responsables de los accidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales de los trabajadores, sufridas con motivo o en ejercicio de la profesión o trabajo que ejecutan; por lo tanto, los patrones deberán pagar la indemnización correspondiente, según que haya traído como consecuencia la muerte o simplemente incapacidad temporal o permanente para trabajar, de acuerdo con lo que las leyes determinen. Esta responsabilidad subsistirá aún en el caso de que el patrono contrate el trabajo por un intermediario;

- XV. El patrón estará obligado a observar, de acuerdo con la naturaleza de su negociación, los preceptos legales sobre higiene y seguridad en las instalaciones de su establecimiento, y a adoptar las medidas adecuadas para prevenir accidentes en el uso de las máquinas, instrumentos y materiales de trabajo, así como a organizar de tal manera éste, que resulte la mayor garantía para la salud y la vida de los trabajadores, y del producto de la concepción, cuando se trate de mujeres embarazadas. Las leyes contendrán, al efecto, las sanciones procedentes en cada caso;
- XVI. Tanto los obreros como los empresarios tendrán derecho para coaligarse en defensa de sus respectivos propios intereses, formando sindicatos, asociaciones profesionales, etcétera;
- XVII. Las leyes reconocerán como un derecho de los obreros y de los patronos las huelgas y los paros;
- XVIII. Las huelgas serán lícitas cuando tengan por objeto conseguir el equilibrio entre los diversos factores de la producción, armonizando los derechos del trabajo con los del capital. En los servicios públicos será obligatorio para los trabajadores dar aviso con diez días de anticipación, a la Junta de Conciliación y Arbitraje, de la fecha señalada para la suspensión del trabajo. Las huelgas serán consideradas como ilícitas únicamente cuando la mayoría de los huelguistas ejerciera actos violentos contra las personas o las propiedades, o en caso de guerra, cuando aquellos pertenezcan a los establecimientos y servicios que dependen del Gobierno;
- XIX. Los paros serán lícitos únicamente cuando el exceso de producción haga necesario suspender el trabajo para mantener los precios en un límite costeable,

previa aprobación de la Junta de Conciliación y Arbitraje.

- XX. Las diferencias o los conflictos entre el capital y el trabajo se sujetarán a la decisión de una Junta de Conciliación y Arbitraje, formada por igual número de representantes de los obreros y de los patronos, y uno del gobierno;
- XXI. Si el patrono se negare a someter sus diferencias al arbitraje o aceptar al laudo pronunciado por la junta, se dará por terminado el contrato de trabajo y quedará obligado a indemnizar al obrero con el importe de tres meses de salario, además de la responsabilidad que le resulte del conflicto. Esta disposición no será aplicable en los casos de las acciones consignadas en la fracción siguiente. Si la negativa fuere de los trabajadores, se dará por terminado el contrato de trabajo;
- XXII. El patrono que despidiera a un obrero sin causa justificada o por haber ingresado a una asociación o sindicato, o por haber tomado parte en una huelga lícita, estará obligado, a elección del trabajador, a cumplir el contrato o a indemnizarlo con el importe de tres meses de salario. La ley determinará los casos en que el, patrono podrá ser eximido de la obligación de cumplir el contrato mediante el pago de una indemnización. Igualmente tendrá la obligación de indemnizar al trabajador con el importe de tres meses de salario cuando se retire del servicio por falta de probidad del patrono o por recibir de él malos tratamientos, ya sea en su persona o en la de su cónyuge, padres, hijos o hermanos. El patrono no podrá eximirse de esta responsabilidad cuando los malos tratamientos provengan de dependientes o familiares que obren con el consentimiento o tolerancia de él;

- XXIII. Los créditos en favor de los trabajadores por salario o sueldos devengados en el último año, y por indemnizaciones, tendrán preferencia sobre cualquiera otro en los casos de concurso o quiebra;
- XXIV. De las deudas contraídas por los trabajadores a favor de sus patronos, de sus asociados, familiares o dependientes, solo será responsable el mismo trabajador, y en ningún caso y por ningún motivo se podrá exigir a los miembros de su familia, ni serán exigibles dichas deudas por la cantidad excedente del sueldo del trabajador en un mes;
- XXV. El servicio para la colocación de los trabajadores será gratuito para éstos, ya se efectúe por oficinas municipales, bolsas de trabajo o por cualquiera otra Institución Oficial o particular;
- En la prestación de este servicio se tomará en cuenta la demanda de trabajo, y en igualdad de condiciones, tendrán prioridad quienes representen la única fuente de ingresos en su familia;
- XXVI. Todo contrato de trabajo celebrado entre un mexicano y un empresario extranjero deberá ser legalizado por la Autoridad Municipal competente y visado por el Cónsul de la Nación a donde el trabajador tenga que ir, en el concepto de que, además de cláusulas ordinarias, se especificará claramente que los gastos de repatriación quedan a cargo del empresario contratante;
- XXVII. Serán condiciones nulas y no obligarán a los contrayentes, aunque se expresen en el contrato;
- a) Las que estipulen una jornada inhumana, por lo notoriamente excesiva, dada la índole del trabajo.
 - b) Las que fije un salario que no sea remunerador a juicio de las juntas de Conciliación y

Arbitraje.

- c) Las que estipulen un plazo mayor de una semana para la percepción del jornal.
- d) Las que señalen un lugar de recreo, fonda, café, taberna, cantina, o tienda para efectuar el pago del salario, cuando no se trate de empleados en esos establecimientos.
- e) Las que entrañen obligaciones directa o indirecta de adquirir los artículos de consumo en tiendas o lugares determinados.
- f) Las que permitan retener el salario en concepto de multa.
- g) Las que constituyan renuncia hecha por el obrero de las indemnizaciones a que tenga derecho por accidente de trabajo y enfermedades profesionales, perjuicios ocasionados por el incumplimiento del contrato o por despedirse de la obra.
- h) Todas las demás estipulaciones que impliquen renuncia de algún derecho consagrado a favor del obrero en las leyes de protección y auxilio a los trabajadores;

XXVIII. Las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargo, y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios.

XXIX. Es de utilidad pública la Ley del Seguro Social, y ella comprenderá seguros de invalidéz, de vejez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes, de servicios de guardería y cualquier otro encaminado a la protección y bienestar de los trabajadores, campesinos no asalariados y otros sectores sociales y sus

familiares;

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

XXXI. La aplicación de las leyes del trabajo corresponde a las Autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, pero es de la competencia exclusiva de las Autoridades Federales en los asuntos relativos a:

a) Ramas Industriales

- 1.- Textil;
- 2.- Eléctrica;
- 3.- Cinematográfica;
- 4.- Hulera;
- 5.- Azucarera;
- 6.- Minera;
- 7.- Metalúrgica y siderúrgica, abarcando la explotación de los minerales básicos, el beneficio y la fundición de los mismos, así como la obtención del hierro metálico y acero a todas sus formas y ligas y los productos laminados de los mismos;
- 8.- De hidrocarburos;
- 9.- Petroquímica;
- 10.- Cementera;
- 11.- Calera;
- 12.- Automotriz, incluyendo autopartes mecánicas o eléctricas;
- 13.- Química, incluyendo la química farmacéutica y medicamentos;
- 14.- De celulosa y papel;
- 15.- De aceites y grasas vegetales;

- 16.- Productora de alimentos abarcando exclusivamente la fabricación de los que sean empacados, enlatados o envasados, o que se destinen a ello;
- 17.- Elaboradora de bebidas que sean envasadas o enlatadas o que se destinen a ello;
- 18.- Ferrocarrilera;
- 19.- Maderera básica, que comprende la producción de aserradero y la fabricación de triplay o aglutinados de madera;
- 20.- Vidriería, exclusivamente por lo que toca a la fabricación de vidrio plano, liso o labrado, o de envases de vidrio;
- 21.- Tabacalera, que comprende el beneficio o fabricación de productos de tabaco, y
- 22.- Servicios de banca y crédito.

b) Empresas

- 1.- Aquellas que sean administradas en forma directa o descentralizada por Gobierno Federal;
- 2.- Aquellas que acentúen en virtud de un contrato o concesión Federal y las industrias que les sean conexas, y
- 3.- Aquellas que ejecuten trabajos en zonas Federales o que se encuentren bajo jurisdicción Federal, en las aguas territoriales o en las comprendidas en la zona económica exclusiva de la Nación.

También será competencia exclusiva de las autoridades Federales, la aplicación de las disposiciones de trabajo en los asuntos relativos a conflictos que afecten a dos o más Entidades Federativas; contratos colectivos que hayan sido declarados obligatorios en más de una Entidad Federativa; obligaciones

patronales en materia educativa, en los términos de ley; y respecto a las obligaciones de los patrones en materia de capacitación y adiestramiento de sus trabajadores, así como de seguridad e higiene en los centros de trabajo para lo cual las Autoridades Federales contarán con el auxilio de las Estatales, cuando se trate de ramas o actividades de jurisdicción local, en los términos de la ley reglamentaria correspondiente.

B. Entre los poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

I. La jornada diaria máxima de trabajo diurna y nocturna será de ocho y siete horas respectivamente. Las que excedan serán extraordinarias y se pagarán con un ciento por ciento más de la remuneración fijada para el servicio ordinario. En ningún caso el trabajo extraordinario podrá exceder de tres horas diarias ni tres veces consecutivas;

II. Por cada seis días de trabajo, disfrutará el trabajador de un día de descanso, cuando menos, con goce de salario íntegro;

III. Los trabajadores gozarán de vacaciones, que nunca serán menores de veinte días al año;

IV. Los salarios serán fijados en los presupuestos respectivos, sin que su cuantía pueda ser disminuida durante la vigencia de éstos.

En ningún caso los salarios podrán ser inferiores al mínimo para los trabajadores en general en el Distrito Federal y en las entidades de república;

V. A trabajo igual corresponderá salario igual, sin tener en cuenta el sexo;

VI. Solo podrán hacerse retenciones, descuentos, deducciones o embargos al salario en los casos previstos en las leyes;

VII. La designación del personal se hará mediante

sistemas que permitan apreciar los conocimientos y aptitudes de los aspirantes. El Estado organizará escuelas de administración pública;

VIII. Los trabajadores gozarán de derechos de escalafón a fin de que los ascensos se otorguen en función de los conocimientos, aptitudes y antigüedad. En igualdad de condiciones, tendrá prioridad quien represente la única fuente de ingresos en su familia;

IX. Los trabajadores solo podrán ser suspendidos o cesados por causa justificada, en los términos que fije la ley. En caso de separación injustificada tendrán derecho a optar por la reinstalación de su trabajo o por la indemnización correspondiente, previo el procedimiento legal. En los casos de supresión de plazas, los trabajadores afectados tendrán derecho a que se les otorgue otro equivalente a la suprimida o a la indemnización de ley;

X. Los trabajadores tendrán el derecho de asociarse para la defensa de sus intereses comunes. Podrán asimismo, hacer uso del derecho de huelga previo el cumplimiento de los requisitos que determine la ley, respecto de una o varias dependencias de los Poderes Públicos, cuando se violen de manera general y sistemática los derechos que este artículo les consagra;

XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

- a) Cubrirá los accidentes y enfermedades profesionales y maternidad; y la jubilación, la invalidez, vejez y muerte.
- b) En caso de accidente o enfermedad, se conservará el derecho al trabajo por el tiempo que determine la ley.
- c) Las mujeres durante el embarazo no realizarán trabajos que exijan un esfuerzo considerable y signifiquen

un peligro para su salud en relación con la gestación; gozarán forzosamente de un mes de descanso antes de la fecha fijada aproximadamente para el parto y de otros dos después del mismo, debiendo percibir su salario íntegro y conservar su empleo y los derechos que hubieren adquirido por la relación de trabajo. En el período de lactancia tendrán dos descansos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos. Además, disfrutarán de asistencia médica y obstétrica, de medicinas, de ayudas para la lactancia y del servicio de guarderías infantiles.

- d) Los familiares de los trabajadores tendrán derecho a asistencia médica y medicinas, en los casos y en la proporción que determine la ley.
- e) Se establecerán centros para vacaciones y para recuperación, así como tiendas económicas para beneficio de los trabajadores y sus familiares.
- f) Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien

para construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley, en las que corresponden, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

- XII. Los conflictos individuales, colectivos o intersindicales serán sometidos a un Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje, integrado según lo prevenido en la ley reglamentaria.
- XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes. El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social y de los componentes de dichas Instituciones, y
- XIII Bis. Las Entidades de la Administración Pública Federal que formen parte del sistema bancario mexicano regirán sus relaciones laborales con sus trabajadores por lo dispuesto en el presente.
- XIV. La ley determinará los cargos que serán considerados de confianza. Las personas que los desempeñen disfrutará de las medidas de protección al salario y gozará de los beneficios de la seguridad social."

Mediante la reforma publicada el 14 de febrero de 1972, se modificó el mecanismo para que los patrones cumplieran con el mandato Constitucional en materia de vivienda. La obligación original, consiste en brindar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, sin que se pudiera exigir como renta una cantidad superior al medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, fue sustituida por la de aportar a un Fondo Nacional de Vivienda un porcentaje sobre el salario -ahora integral- que condujera a un sistema de financiamiento para la obtención de créditos habitacionales. La ley Federal del Trabajo y la respectiva, precisan el funcionamiento de la Entidad resultante de esta reforma: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).

El déficit de vivienda es inmenso, pero lo cierto es que la obligación en su versión inicial nunca se cumplió. Se dice -De la Cueva³ principalmente- que de hecho se trasladó la obligación a los consumidores y a los trabajadores mismos, puesto que la clase patronal simplemente recupera su aportación al sumarla a los costos.

Reforma publicada el 10 de Noviembre de 1972. Así como en el campo de las actividades productivas hay mecanismos especiales, en el ámbito de la producción económica, se echó mano de un mecanismo para que los dueños de capital participarán en alguna proporción, en la solución del problema habitacional de sus asalariados, el Estado por su parte, implantó otro sistema de financiamiento que se reflejó en el surgimiento de dos entidades técnicamente desconcentradas de las instituciones de seguridad social donde se encuadran: el Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE) y el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI-Ejército, Armada y Fuerza Aérea). Pertenecen, respectivamente, al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y

³ Cueva, Mario de la.- "Derecho Mexicano del Trabajo".- Edit. Porrúa 1964, pág. 92-144. México.

al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas de México (ISSFAM).

Es necesario, que establezcamos las conexiones íntimas y mediatas entre el artículo en comento y algunos preceptos de la Carta Magna, guarda relación con las fracciones IV y VIII del Artículo 3º en tanto que perfilan las modalidades de la educación de los obreros y del trabajo universitario respectivamente.

Con el 4º, en lo que se refiere a la igualdad jurídica del varón y la mujer, y en lo que atañe al derecho de la vivienda.

Con el 5º, en cuanto a que ninguna persona se le impedirá dedicarse a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode siendo lícitos, y que nadie podrá ser obligado a prestar trabajos sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el trabajo impuesto como pena por la Autoridad Judicial. También debemos hacer alguna vinculación cuando este precepto alude a la obligatoriedad de ciertos servicios públicos, a la gratuidad de ciertas funciones y a los caracteres de los servicios profesionales de índole social.

Con el 25, en relación con el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, con el concurso del sector social en el desarrollo económico nacional, la participación del propio sector social en el impulso y organización de áreas prioritarias del desarrollo; con la creación de empresas pertenecientes al sector social apoyadas por el sector público; con la organización y expansión del sector social contenidas en el penúltimo párrafo.

Con el 26, en tanto que diversos sectores sociales pueden participar en la planeación democrática.

Con el 27, en cuanto al régimen de propiedad y la cuestión agraria.

Con el 28, en cuanto que regula la intervención estatal relativa a la producción y circulación de bienes, y en tanto que en las actividades de carácter prioritario se involucra al

sector social.

Con el 73, porque en la fracción X se faculta al Congreso de la Unión para expedir las leyes reglamentarias del Artículo 123, y porque las fracciones XXIX-D y XXIX-E tienen que ver con las facultades del propio Congreso en materia de planeación nacional del desarrollo económico y social y con la expedición de leyes que tengan como fin la producción suficiente y oportuna de bienes y servicios nacionalmente necesarios.

Con el 107, fracción II, porque en materia de amparo podrá suplirse la deficiencia de la queja de la parte obrera en asuntos laborales.

Con el 116, fracción V, en cuanto a que las relaciones de trabajo entre los Estados y sus trabajadores se regirán por las leyes que expidan las legislaturas de las propias Entidades Federativas con base en lo dispuesto en el Artículo 123 y sus disposiciones reglamentarias; así mismo, la vinculación queda claramente establecida en virtud de que los Municipios observarán las reglas que contiene el segundo párrafo de la fracción VIII del Artículo 115 para la normación de sus relaciones con sus trabajadores.

Con el 11 transitorio, relativo a que mientras el Congreso de la Unión y los de los Estados legislarán sobre los problemas agrario y obrero, las bases establecidas en la propia Constitución en esas materias, se pondrían en vigor en toda la República.

Por último, con el 13 transitorio, en virtud de que declaró extinguidas de pleno derecho las deudas que por razón de trabajo hubieran sido contraídas por los trabajadores con los patronos, sus familiares o intermediarios, hasta la fecha de promulgación y vigencia de la Constitución.

3.3. Ley General de Asentamientos Humanos.

Los asentamientos humanos son fenómenos que surgen paralelos a los sucesos de urbanización y concentración de las actividades industriales. Son resultado de las migraciones campo-ciudad, y de los aumentos anuales de población que experimentan los países en vías de desarrollo.

Esta explosiva tendencia ha dado lugar a los asentamientos, o sea, la ocupación, adaptación y uso que un grupo humano hace de un territorio determinado. El surgimiento errático de los asentamientos da origen a las llamadas "ciudades perdidas" y a los crecimientos irregulares de colonias, lo que plantea serios problemas a la administración pública en cuanto a servicios tales como agua potable, infraestructura urbana, locales, hospitalarios, escolares y mercados.

Esto es, el asentamiento es la expansión de la diferencia existente entre necesidades indispensables y la oferta de viviendas o terrenos que permitan un desarrollo armónico de ciudades y poblados, en áreas apropiadas para conformar un habitat mínimo, para los grupos de familias que emigran a los centros industriales en busca de trabajo y progreso.

Detrás de todo esto, está, entonces, el derecho a la vivienda que el Estado debe garantizar a sus habitantes en una sociedad planificada y moderna ⁴.

Para enfrentar ambos fenómenos, asentamientos humanos y derecho a la vivienda, en México se expidió una legislación que intenta regular en parte estos fenómenos. Su fundamento

⁴ Álvarez del Castillo, Enrique.- "Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano".- Tomo II, Edit. Porrúa, México 1978, pág. 591 y sigs.

Constitucional está en los Artículos 27, 42, 48, 89, 90, 102, 121, 130 y 132 de nuestra Carta Magna.

En efecto, la Ley General de Asentamientos Humanos en vigor, establece como mecanismos para llevar a cabo la ordenación y regulación de los asentamientos humanos, los planes Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo Urbano, así como los de ordenación de las zonas conurbadas del país.

Esta ley consta de cinco Capítulos, a saber: Capítulo I Disposiciones Generales; Capítulo II, De la concurrencia y de la Coordinación de Autoridades; Capítulo III, De las combinaciones; Capítulo IV, De las regulaciones a la propiedad en los centros de población; Capítulo V, De la tierra para la vivienda urbana.

Transitorios.

Para tener una idea más clara de los alcances de la ley en comento, a continuación transcribiremos algunos de sus artículos más importantes:

"Artículo 1º Las disposiciones de esta ley son de orden público e interés social y tienen por objeto:

I. Establecer la concurrencia de los Municipios, de las entidades Federativas y de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;

II. Fijar las normas básicas para planear la fundación conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

III. Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejercerá sus atribuciones para determinar las correspondientes provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios.

Artículo 3º La ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural mediante:

I. El aprovechamiento en beneficio social de los

elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública;

II. El desarrollo equilibrado del país, armonizando la interrelación de la ciudad y el campo y distribuyendo equitativamente los beneficios y cargas del proceso de desarrollo urbano;

III. La distribución equilibrada de los centros de población en el territorio nacional, integrándolos en el marco del desarrollo nacional;

IV. La adecuada interrelación socio-económica de ciudades en el sistema nacional;

V. Las más eficiente interrelación entre los sistemas de convivencia y de servicios en cada centro de población, particularmente, la creación y mejoramiento de condiciones favorables para la relación adecuada entre zonas industriales y de vivienda de trabajadores, el transporte entre ambas, y las justas posibilidades de trabajo y descanso;

VI. El fomento de ciudades de dimensiones medias a fin de evitar las que por su proporción producen impactos económicos negativos y grave deterioro social y humano;

VII. La descongestión de las grandes urbes;

VIII. El mejoramiento de calidad de la vida en la comunidad;

IX. La mayor participación ciudadana en la solución de los problemas que genera la convivencia en los Asentamientos Humanos;

X. La regulación del mercado de los terrenos. Además el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular; y

XI. La promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna.

Artículo 4° La ordenación y regulación de los Asentamientos Humanos se llevará a cabo a través de:

I. El Programa Sectorial de Desarrollo Urbano;

II. Los programas Estatales de Desarrollo Urbano; que tengan por objeto definir las líneas generales del

desarrollo urbano de las Entidades Federativas, de acuerdo con las leyes locales;

III. Los programas de ordenación de zonas conurbadas, previstos en la fracción VI del Artículo 115 constitucional; y

IV. Los planes y programas municipales que tengan por objeto el desarrollo urbano de los centros de población. Los planes y programas a que se refiere esta fracción contendrán la zonificación y las líneas de acción específicas para la ordenación y regulación de los centros de población en los términos del Capítulo IV de esta ley;

Conforme se estimulen y aprueben los planes y programas de los centros de población situados en el territorio de un solo Municipio, éstos se incorporarán al plan o programa Municipal de Desarrollo Urbano Correspondiente.

Estos planes o programas serán publicados en forma abreviada, en los periódicos oficiales y en los de mayor circulación, en un plazo no mayor de veinte días a partir de su aprobación. Asimismo, se mantendrán a consulta del público, en las oficinas en que se lleve su registro.

Artículo 8° Las atribuciones que en materia de Asentamientos Humanos tiene el Estado y que son objeto de esta ley, serán ejercidas de manera concurrente por las autoridades de los Municipios, de las Entidades Federativas y de la Federación, en el ámbito de su jurisdicción y competencias.

Artículo 9° Los Municipios, las Entidades Federativas y la Federación, en el ámbito de su jurisdicción deberán:

I. Dictar las disposiciones pertinentes a fin de que las tierras, según su aptitud, aguas y bosques sean utilizados conforme a la función que se les haya señalado en los planes o programas respectivos;

II. Elaborar y llevar a ejecución los planes o programas de desarrollo urbano, que deberán prever las acciones e inversiones públicas necesarias;

III. Realizar las obras y servicios públicos que sean

necesarios para el desarrollo urbano;

IV. Regular el mercado de los terrenos y, además, el de los inmuebles destinados a vivienda popular, en los términos del Capítulo V de la presente ley y de los demás ordenamientos aplicables, Federales y locales;

V. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana, y

VI. En general, proveer a la exacta observancia de la planeación y programación urbanas.

Artículo 10 Programa Sectorial de Desarrollo Urbano

Artículo 11 Programa Sectorial de Desarrollo Urbano

Artículo 12 Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal ejercerán sus funciones que afecten al desarrollo urbano, de modo congruente con los objetivos y prioridades de la planeación nacional de desarrollo. En esta materia y con el fin de elaborar los planes o programas previstos en esta ley, dichas funciones se ejercerán de manera conjunta".

En base a esta ley, se procedió a expedir el decreto que establece el Plan Nacional de Desarrollo Urbano, mismo que zonifica y clasifica el territorio Nacional con un criterio descentralizador de las actividades industriales, a fin de impulsar un desarrollo regional equilibrado que favorezca mas a las costas que a los enclaves macroindustriales (D. F., Monterrey y Guadalajara), lugares que soportan asentamientos y concentraciones exageradas.

A esta distribución o clasificación territorial de tipo indicativo, los Estados deberían expedir sus respectivos planes de desarrollo urbano estatal, considerando la posición y desarrollo de los municipios como células fundamentales de nuestro sistema Federal de Gobierno, especialmente a partir de la reforma del Artículo 115 constitucional.

En efecto, este plan contempla al territorio nacional en 3 zonas geográficas: Zonas I (Desarrollo portuario y urbano

industrial): Zona II (Prioridades estatales) y Zona III (Crecimiento controlado y consolidación).

La Secretaría competente, para llevar a cabo el manejo de la ley y decreto antes vistos, así como para establecer los convenios con Estados y Municipios, es la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), según el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

3.4. Ley General de Bienes Nacionales

El Gobierno de la República para cumplir con las responsabilidades Constitucionales a su cargo, debe desarrollar funciones, prestar servicios y producir bienes que demanda la colectividad, para lo cual requiere entre otros elementos, de la disponibilidad de tierra e inmuebles que le permitan efectuar con eficiencia las actividades inherentes a las funciones que tiene encomendadas.

Si la propiedad privada debe cumplir una función social, como ya lo dijimos, cuando el interés de la colectividad así lo determina, con mayor razón la propiedad inmueble que controla el Estado a través de sus instituciones. Esta propiedad debe ser adquirida y aprovechada con un criterio substancial de servicio público e interés general, para cuyo efecto la estructura patrimonial inmueble de la Nación, debe sustentarse en normas jurídicas que subordinen y sometan su aprovechamiento a satisfacer los fines públicos que tiene a su cargo para desarrollar económica, social y culturalmente a la sociedad que representa. Por ello, la presente ley constituye la ley fundamental de aplicación a todo el universo de bienes que integran el acervo patrimonial de la Nación, y las leyes especiales correlativas desarrollan con apego a ésta y a los principios Constitucionales todas aquellas situaciones que les son comunes, tuteladoras y de normatividad.

A principios del siglo, se empezó a diferenciar el régimen jurídico aplicable a la propiedad pública del que regula a la propiedad privada; en 1917, se imprimió a la estructura normativa de la propiedad un sentido preponderantemente social. En 1941, se expidió la primera Ley General de Bienes Nacionales, cuya importancia consiste en haber adecuado los principios de la Ley sobre clasificación y régimen de los Bienes

Inmuebles Federales de 1902, con los preceptos del nuevo marco Constitucional de 1917; y en 1968, se expidió la vigente Ley General de Bienes Nacionales a la que se incorporaron aquellos principios que se estimaron indispensables para adecuarla a su tiempo.

Dentro de este contexto, en materia inmobiliaria se considera que debe partirse del principio de que los inmuebles son un insumo básico para la actividad pública, por lo que su adquisición, uso y aprovechamiento debe quedar inmerso dentro de las tareas de planeación, programación y presupuestación de las acciones de las Dependencias y Entidades del Gobierno Federal. Ello implica resolver dos problemas fundamentales que plantea la realidad y experiencia en el control y administración de los inmuebles de la Nación: la subutilización de los bienes, por ausencia de mecanismos y procedimientos administrativos ágiles e idóneos, y la ausencia de programación en los requerimientos globales de predios y edificios para encauzar la acción pública con previsión suficiente ante el futuro inmediato. Esto conlleva, la adopción de medidas normativas y de reorganización administrativa que permitan evolucionar del control inmobiliario identificado tradicionalmente como mero registro administrativo, hacia un sistema de aprovechamiento dinámico, que proyectando al máximo la utilización de este recurso vital para la actividad pública, tienda, por un lado, a racionalizar la aplicación de los recursos públicos para su adquisición y por otro, a optimizar el uso o aprovechamiento de los inmuebles en fines públicos o de interés social.

El Legislador de la Ley General de Bienes Nacionales en vigor, partiendo de una concepción doctrinal acorde con la evolución jurídica y la práctica administrativa de ese momento, dispuso que las normas en materia inmobiliaria serían de aplicación para el Gobierno Federal comprendiendo dentro de éste a los poderes Legislativo, Judicial y Ejecutivo de la Federación, e incluyendo dentro de éste último a las

Secretarías de Estado, Departamento Administrativo y a los Organismos Descentralizados, a los que indistintamente se les denomina en la ley como Dependencias, Entidades, Organismos o Instituciones públicas, lo que visto a la luz de la precisión conceptual del derecho administrativo vigente, tienen una naturaleza jurídica, un origen legal y alcances distintos; a las empresas de participación estatal, a los fideicomisos públicos o a otras entidades públicas y privadas solo se les contempla dentro de los supuestos de aplicación de la ley para los efectos del inventario y catálogo de los bienes de la Nación.

Dentro del contexto de la problemática que confronta el país en materia de asentamientos humanos y desarrollo urbano, se encuentra lo relativo al suelo y la vivienda, a la que no han tenido todavía acceso muchos mexicanos. Para resolver lo anterior, la Constitución de la República y la Ley General de Asentamientos Humanos establecen las políticas y los lineamientos para la planeación de los asentamientos humanos, el reordenamiento del territorio y el desarrollo urbano del país, dentro de lo cual deberán preverse las medidas y acciones necesarias para que el poder público incida en la solución de la carencia de vivienda.

El texto del Artículo 67, amplía la disponibilidad de inmuebles útiles para fines habitacionales, adicionando a los de propiedad Federal los que forman parte del patrimonio de Entidades Paraestatales, y reafirma la facilidad que concede la ley vigente a las personas de escasos recursos para formalizar la adquisición de suelo o vivienda.

Por otro lado, también se consideran bienes inmuebles del dominio privado de la Federación, aquellos que ya formen parte de su patrimonio y que por su naturaleza sean susceptibles de ser destinados a la solución de los problemas de la habitación popular, previa declaración expresa que en cada caso haga la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), de la que el artículo 37, nos dice sobre su competencia:

"Artículo 37: Compete a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología:

I. Formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo, vivienda y ecología;

II. Proyectar la distribución de la población y la ordenación territorial de los centros de población, conjuntamente con las Dependencias y Entidades del Ejecutivo Federal que corresponda, así como coordinar las acciones que el Ejecutivo Federal convenga con los Ejecutivos locales para la realización de acciones coincidentes en esta materia con la participación de los sectores social y privado.

III. Promover el desarrollo urbano de la comunidad y fomentar la organización de sociedades cooperativas de vivienda y materiales para construcción;

VI. Determinar y conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal; dictar normas técnicas, autorizar, y en su caso, realizar la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos, obras de ornato y las demás que realice la Federación por sí o en cooperación de otros países, con los Estados y Municipios o con los particulares, excepto las encomendadas expresamente por la ley a otras dependencias;

VII. Poseer, vigilar, conservar y administrar los inmuebles de propiedad Federal, destinados o no a un servicio público, o a fines de interés social o general, cuando no estén encomendados a las dependencias usufructuarias, los propios que de hecho utilice para dicho fin y los equiparados a éstos conforme a la ley y, las plazas, paseos y parques públicos cuya construcción y conservación esté a cargo del Gobierno Federal.

XVII. Determinar las normas que aseguren la conservación de los ecosistemas fundamentales para el desarrollo de la comunidad".

De ésta manera se incorporan a las nuevas políticas de

Asentamientos Humanos y vivienda los inmuebles de dominio privado de la Federación a disposición de reservas territoriales susceptibles de integrar al Plan Sectorial de Desarrollo Urbano.

3.5. Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores

El texto de la fracción XII del apartado A del Artículo 123 Constitucional en vigor, prescribe que el organismo en estudio, esté integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos. Disposición que obedece, en gran medida, al hecho de que el Fondo Nacional de la Vivienda se instituye como un mecanismo de solidaridad social, de carácter nacional. La creación de un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora en que concurrirán también con sus aportaciones todos los empresarios, exige, en cambio la intervención del poder público en su administración. Esta es la razón por la que el Instituto se define como un organismo de servicios social que, se encuentra tipificado como organismo fiscal autónomo.

Las Instituciones de la República promueven la participación de los factores de la producción en la administración de organismos públicos cuyo funcionamiento directamente les afecta. Tendencia consecuente con el Artículo 123 Constitucional, que sin detrimento de su carácter tutelar de los derechos de los trabajadores, propicia el equilibrio y la armonización de los factores de la producción. Existe, en efecto, una tradición jurídica en nuestro país que vincula democráticamente a los sectores de actividad económica en las Instituciones del Derecho Social, particularmente las relacionadas con el trabajo.

La experiencia adquirida justifica plenamente estas fórmulas de administración tripartita y autoriza a considerarlas como eficaces y dignas de mayor extensión.

La organización tripartita de las Instituciones de Derecho Social ha revelado ser una fórmula adecuada para incrementar,

bajo la coordinación del Gobierno, la responsabilidad de los factores de la producción en los asuntos de interés nacional. Ha demostrado, igualmente, su capacidad para relacionar con auténtico sentido democrático, la administración pública con las necesidades y aspiraciones concretas de los beneficiarios de sus servicios.

La estructuración orgánica del Instituto, fijará las bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y de patrones que intervengan en la Constitución y funcionamiento de sus diferentes órganos directrices.

La Asamblea General, responsable de determinar la política y los programas que habrán de orientar la marcha de la Institución, estará integrada por un adecuado número representativo de miembros de los diversos sectores. Se estima conveniente sin embargo, no otorgar el voto a título individual, sino que se exprese unitariamente, por sector, ya que tratándose de resoluciones de carácter general, en las que importa la firmeza y estabilidad de los criterios y considerando además que de las votaciones de la Asamblea General surgirá la integración de otros órganos de Gobierno, es sin duda necesaria la unificación de opiniones y de posiciones en el seno de cada representación. En cambio, tanto el Consejo de Administración, como la Comisión de Vigilancia se propone que el voto sea individual, ya que se considera que las cuestiones de carácter técnico que habrán de resolverse, e inclusive no pocos casos concretos, podrán ser mejor tratados por el criterio personal de cada uno de los integrantes de esos órganos.

Al Consejo de Administración corresponderá principalmente decidir sobre inversiones y operaciones del Instituto, reglamentar sus actividades y resolver sobre el establecimiento de Comisiones Consultivas regionales que asesoren y propongan proyectos de vivienda en sus respectivas circunscripciones territoriales.

En la Comisión de Vigilancia estarán también representados

los factores de la producción junto al Gobierno Federal. Sus atribuciones de vigilancia y auditoría se complementarán con otras, de carácter correctivo, que le permitirán proponer medidas tendientes a mejorar el funcionamiento del Instituto.

Un Director General nombrado por la Asamblea General a proposición del C. Presidente de la República encabezará los órganos ejecutivos. Es evidente que la operación cotidiana de una Institución como la que esta ley establece, debe descansar en la responsabilidad de personal técnico y con líneas de mando claramente definidas que evidencien todo género de distorsiones administrativas. El marco de actividades de este director General, estará regulado por las disposiciones de los órganos de Gobierno a los que debe rendir cuentas. Ejecutará los acuerdos del Consejo y tendrá la facultad de nombrar al personal del organismo señalándole sus atribuciones y remuneración según tabuladores aprobados por el Consejo. El Director General tendrá la representación legal del Instituto.

En virtud de que la Autoridad Ejecutiva del Instituto es unitaria, habrá dos directores sectoriales, que tendrán como exclusiva función al servir de enlace entre su respectiva representación y el Director General. Así, este último puede consultar cuando lo estime conveniente y recibir las sugerencias de un miembro calificado de cada uno de los sectores interesados en la marcha del Instituto.

La recaudación y el cobro de los recursos se hará a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las oficinas autorizadas por ésta, lo que permitirá el aprovechamiento del sistema bancario nacional, y que las operaciones del Instituto se lleven a cabo con la mayor seguridad y economía.

Para que las aportaciones de los patrones permitan otorgar el crédito barato y suficiente que señala la Constitución, los depósitos que se hagan tienen un plazo fijo de 10 años, sin causa de intereses, y a fin de que beneficien en la mayor medida posible a los trabajadores, están exentos de toda clase

de impuestos y no pueden ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trata del cobro de créditos otorgados a sus titulares por el Instituto.

El sistema de financiamiento se estructura conforme al régimen previsto por la Constitución, dentro del cual los recursos del Instituto deberán destinarse al otorgamiento de créditos a los trabajadores titulares de depósitos para, la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones o para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, así como a la concesión de créditos a promotores o constructores destinados a la edificación de conjuntos habitacionales, cuyas viviendas sean adquiridas en propiedad por los trabajadores. Dichos créditos se concederán a una tasa de interés del 4% anual sobre saldos insolutos, misma que es notoriamente inferior a la que prevalece en el mercado, y a plazos no menores de 10 y hasta 20 años; esto último tratándose de préstamos para la construcción o adquisición de habitaciones. Este sistema particularmente benéfico para los trabajadores que reciban crédito del Instituto, se fortalece con una disposición que prevé una prórroga de hasta 12 meses en el pago, sin intereses, de las amortizaciones correspondientes, en los casos en que el acreditado deje de estar sujeto a una relación laboral.

Se reconoce el derecho de los trabajadores para ejercer el crédito que les otorgue el Instituto en la localidad que designen, independientemente de aquella o aquellas en las que presenten sus servicios. De ésta manera, se asegura que los asalariados que por la naturaleza de su trabajo, no cuenten con domicilio fijo, escojan con absoluta libertad la ubicación de su vivienda.

En ésta ley deben regularse las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores puedan adquirir en propiedad habitaciones, tomando debidamente en cuenta la equidad en la aplicación de los recursos y su adecuada distribución geográfica, permite al Instituto asignarlos al

otorgamiento de los diversos tipos de créditos que puede conceder, considerando, entre otros elementos de juicio, la procedencia de las aportaciones, la demanda y las necesidades de habitación en las diversas zonas del país, y la factibilidad de realizar los proyectos correspondientes.

Una vez hecha esta asignación los créditos individuales se otorgarán con vistas a las necesidades de los propios trabajadores y de sus familias, al monto del salario de los presuntos acreditados y a las características de las habitaciones respectivas. En los casos que existan grupos de trabajadores con el mismo derecho a obtener créditos, el otorgamiento se hará por sorteo a fin de asegurar la debida objetividad en la materia.

En atención al carácter financiero del organismo, su control y vigilancia quedan encomendados a la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. La primera debiendo intervenir y vigilar que la contabilidad del Instituto y sus operaciones se ajusten a las normas establecidas, informando a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que su juicio encuentre, para que se corrijan. Esta Secretaría deberá opinar sobre los valores de renta fija en que el Instituto pueda invertir transitoriamente sus recursos, aprobar los financiamientos que reciba y vigilar que sus programas financieros anuales no excedan a sus presupuestos de ingresos corrientes y a los financiamientos que les concedan.

El cumplimiento de la obligación patronal de enterar los aportes se basará en los registros fiscales y corresponderá al Consejo de Administración determinar en un instructivo los términos respectivos.

Con el objeto de asegurar que todo trabajador quede inscrito y disfrute cabalmente de los beneficios del presente régimen, se determina el derecho a los trabajadores a proporcionar informes al Instituto, acerca de las omisiones patronales que puedan afectarlos y a la propia Institución, en

cualquier caso, puede decidir sobre la procedencia de la inscripción.

La información a los trabajadores acerca del monto de las aportaciones a su favor y la cuantía de los descuentos para pagar créditos otorgados está ampliamente garantizada, ya que constituye un elemento de seguridad y tranquilidad, y debe proporcionarse en cualquier momento. Los patrones por su parte, están obligados a entregar constancias del registro al trabajador que deje de prestarle sus servicios.

Al efecto, y en relación con la ley en comento, nos remitimos al Artículo 1100, mismo que establece:

"Artículo 1100.- 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 3º de ésta 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 crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria. Estos préstamos se harán 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. Las demás que esta ley establece".

Es pertinente recordar, asimismo, que los aspectos financieros del programa habitacional de los trabajadores se vinculan, por necesidad, con las perspectivas mismas del desarrollo económico y social del país y particularmente con el crecimiento de los volúmenes de empleo y con la elevación de los niveles de vida de la población. La Institución y su crecimiento dependerán, así, del crecimiento y del impulso que

se pueda a dar a las oportunidades laborales, la productividad general de la sociedad la justa remuneración al trabajo humano, el mejoramiento de los sistemas de convivencia y el desenvolvimiento de los programas de bienestar social.

3.6. Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.

La Seguridad Social en México constituye uno de los trascendentes fines que tiene encomendados el Estado en materia de política social; es una responsabilidad y una respuesta justa y razonable que beneficia a los miembros de una sociedad, fundado en el más elevado concepto de solidaridad social, entendida ésta como interdependencia recíproca o vinculación de todos los que integran una comunidad organizada. De esta suerte, se ha creado un complejo normativo que aplica los mecanismos modernos de la Seguridad Social, y ella alcanza indudablemente, a los miembros de las Fuerzas Armadas Mexicanas, en los que priva un alto concepto de honor y sacrificio, de renunciación y de una vida entregada al servicio de la Patria, a través del cumplimiento de los deberes que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos consagra para las Fuerzas Armadas que, en nuestro país, son garantes de las Instituciones legalmente constituidas, defensoras de la soberanía Nacional y coadyuvantes en la resolución de los problemas de la población civil.

La presente ley enumera una serie de beneficios para los miembros del ejército, La Fuerza Aérea y Armada de México y para sus derechohabientes, encomendando, en forma dispersa, su prestación a diversos organismos, pero especialmente a la Dirección de Pensiones Militares, al Banco Nacional del Ejército y Armada, S. A. de C. V., a las direcciones de Seguridad Social, éstas últimas, dependientes directamente de la Secretaría de la Defensa Nacional y de la Marina; a la Dirección de Pensiones y a la de Pagos de Sueldos, ambas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

No obstante la existencia de la legislación indispensable

aunque dispersa, contradictoria e incompleta y de los organismos existentes, que son perfectibles, no ha sido posible hasta ahora prestar todos los servicios sociales prevenidos por la ley, en mucho por falta de capacidad económica o en otros por ser deficientes e inadecuadas las disposiciones legales vigentes; además estas instituciones a veces duplican sus funciones, en su afán de servir en la mejor forma que les permiten sus atribuciones produciendo gastos innecesarios. En repetidas ocasiones el Gobierno Federal ha insistido en el propósito de ampliar los logros de la Seguridad Social para los elementos Militares.

Las Fuerzas Armadas, requieren que a sus miembros y familiares, se les extienda la prestación de los servicios de seguridad social integral, como una necesidad de cubrirles sus riesgos sociales y de elevar su nivel de vida.

La iniciativa de ley con que se crea el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, contiene cuatro títulos, que son: Organización y Funciones; Prestaciones; Pruebas y Procedimientos y Prevenciones Generales.

En la primera parte, se regula al Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas, como organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propios, estableciéndose sus órganos de Gobierno y sus funciones; es decir, creándose la estructura administrativa correspondiente.

El Segundo Título, comprende las prestaciones que se otorgarán con el objeto de prever el retiro del militar, pensiones a los familiares derechohabientes, servicios médicos, prestaciones que mejoren su economía familiar, así como aquellas que procuren elevar el nivel económico, cultural y el sentido social del militar y de su familia, integrando su unidad. La mayor parte de éstas prestaciones las disfruta actualmente el elemento militar, aun cuando en forma dispersa y otras que se adicionan que serán implantadas conforme a las posibilidades presupuestales. Fundamentalmente los servicios

médicos que se establecen y el servicio médico subrogado y de farmacias económicas en que además de la posibilidad del erario federal, se tomarán en cuenta los problemas técnicos que su nueva regulación entraña.

El Título relacionado con pruebas y procedimientos establece los elementos probatorios que se requieren para obtener los beneficios y la escuela procedimental que debe seguirse para ello. La experiencia ha demostrado en ésta materia que la falta de precisión legislativa, origina confusiones para los interesados y posibles interpretaciones inadecuadas por parte de quienes aplican las normas.

La cuarta parte, que se refiere a prevenciones generales, comprende definiciones indispensables para hacer práctica la aplicación de la ley.

Se incluyen disposiciones transitorias que norman los problemas relacionados con la entrada en vigor del ordenamiento.

3.7. Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social.

La ley de 1943 es un hecho relevante en la historia del derecho positivo mexicano, pues con ella se inició una nueva etapa en nuestra política social. La creación de un sistema encaminado a proteger eficazmente al trabajador y a su familia contra los riesgos de la existencia y a encauzar en un marco de mayor justicia las relaciones obreropatronales, dio origen a nuevas formas e instituciones de solidaridad comunitaria en México.

El incremento demográfico, la continua transformación de la sociedad y la creciente complejidad de las relaciones de trabajo hacen que el derecho a la seguridad social sea esencialmente dinámico. Debe evolucionar de acuerdo con las circunstancias, mejorando las prestaciones y ampliando constantemente la posibilidad de incorporar a sus beneficios a un número cada vez mayor de mexicanos. El seguro social es un medio idóneo para proteger la vida y la dignidad del trabajador y, simultáneamente, una manera de elevar su salario. Es indispensable, por lo tanto, realizar un esfuerzo cada vez más grande de solidaridad nacional, a fin de que sus beneficios puedan irse extendiendo a los sectores más débiles.

El programa de vivienda popular y el conjunto de medidas económicas propuestas por el poder Ejecutivo a la representación nacional, son base de una política armónica cuyas partes se estiman inseparables, particularmente las que van dando forma a un verdadero programa nacional de bienestar colectivo. La seguridad social como parte de esa política, precisa ampliarse y consolidarse, no solo por el imperativo de propiciar el bienestar de la comunidad, sino como exigencia económica, pues la redistribución de la riqueza que promueve no frena el crecimiento, sino por el contrario, lo impulsa de

manera real y sostenida. Mientras el hombre no disponga de elementos para superar sus limitaciones materiales y culturales no podrá alcanzar su plena productividad.

3.8. Reglamento Orgánico del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

La trascendental medida de la nacionalización de la banca en Septiembre de 1982, determinó un cambio estructural en el sistema Bancario Nacional y en la consecuencia política financiera.

La transformación fue normada en una primera Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito, sustentada en cuanto al fondo en el Artículo 28 párrafo Quinto Constitucional y por lo que se refiere a las facultades del Congreso en el Artículo 73 fracción X de la propia carta magna. Dentro del proceso normativo regulador de las nuevas medidas bancarias y crediticias, se publicó, el 23 de mayo de 1984, el Programa Nacional de Planeación Democrática respondía en su ámbito a los lineamientos consignados por el Plan Nacional de Desarrollo universo vertebrador de las acciones del Gobierno de la República.

Parece relevante significar que, en la etapa de reconstrucción del país, a partir del movimiento armado de 1910, el Gobierno de la República concedió importancia fundamental al establecimiento del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., como instrumento financiero dirigido a impulsar la dotación de servicios públicos urbanos, cuyos programas habían sido interrumpidos y deteriorados, y a satisfacer las nuevas necesidades que comenzaban a surgir, como consecuencia de un proceso de urbanización que habría de acentuarse posteriormente. Así, la iniciativa del Ejecutivo Federal, el 20 de febrero de 1933, quedó legalmente constituido ese banco, que viene a ser el antecedente directo del actual Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, el cual junto con los primeros bancos agrícolas,

viene a incorporar la figura de la Institución Nacional de crédito en el contexto financiero de la Revolución Mexicana, subrayando la importancia que se ha venido otorgando a la infraestructura urbana en el esfuerzo de transformación de la vida material y social de la mayor parte de las poblaciones del país.

La descentralización de la vida nacional se considera condicionante indispensable para dar mayor vigencia al pacto Federal. Además, desde un punto de vista de política poblacional, es menester realizar el más amplio esfuerzo para equipar a determinadas ciudades con el propósito de convertirlas en focos de atracción migratoria, amortiguando el peligro crecimiento de la grandes concentraciones y propiciando el arraigo de sus habitantes, al dotarles una conveniente infraestructura en los servicios urbanos y oportunidades para el desarrollo de sus diversas capacidades, sin necesidad de que tengan que emprender la marcha hacia otras regiones.

La solución del problema de la vivienda es meta preferencial en los programas de Gobierno, el financiamiento a ese sector para trabajadores no asalariados, es objetivo del quehacer del Banco, como se demuestra en sus capítulos primero y segundo a continuación transcritos:

"Capítulo I

De la Sociedad, Denominación, Objeto y Domicilio.

Artículo 3.- El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos como Institución de banca de desarrollo, tendrá por objeto promover y financiar actividades prioritarias que realicen los Gobiernos Federal, del Distrito Federal, Estatales, Municipales y sus respectivas entidades públicas paraestatales y paramunicipales en el ámbito de los sectores de desarrollo urbano, infraestructura y servicios públicos, vivienda, comunicaciones y transportes y de las actividades del ramo de la construcción.

Capítulo II

Objetivos y operaciones.

Artículo 6.- La sociedad, con el fin de procurar la eficiencia y competitividad de los sectores encomendados en el ejercicio de su objeto, estará facultada para:

V. Apoyar los programas de vivienda y el aprovechamiento racional del suelo urbano".

La transformación del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de desarrollo, significa que su responsabilidad no se limita a la función de intermediación financiera o a la concesión de créditos preferenciales; sino que implica proporcionar asistencia técnica, propiciatorio de la transformación por la vía del financiamiento progresista. Se convierte en sólido apoyo al desarrollo regional. Por ello se vinculará a una realidad, a las prioridades de cada zona y también por eso mismo debe adoptar una actitud activa de consulta con los usuarios del crédito, de concertación con Gobiernos Estatales y Municipales y descentralización de operaciones y decisiones. Los objetivos que comprenden los Artículos 6° y 7° de la presente, harán factible que esta transformación sea realidad cotidiana.

CAPITULO IV.

REPERCUSIONES SOCIALES

4.1. Hacinamiento humano.

Para que el desarrollo del país sea integral, es decir que sea en armonía en todos sus sectores, es necesario que la distribución de la población sea más equilibrada, lo que en la práctica no sucede, sobre todo por la emigración rural a la ciudad. Pero, como todo, la emigración tiene un origen y causas que con el tiempo tendrán consecuencias funestas, tanto para el emigrante como para el capitalino.

Buscando dejar más claro el punto en comento, y después de múltiples estudios y consultas de algunos autores que han escrito sobre el tema, tenemos que, las principales causas que influyen en la emigración del campo a la ciudad, son: falta de fuentes de trabajo, mala distribución de la riqueza e inseguridad en la tenencia de la tierra, ausencia de técnicas adecuadas de cultivo, atracción a las ciudades (espejismos de oportunidades), y otras más.

Comenzando por la falta de fuentes de trabajo, tenemos que las actividades agrícolas dependen 100% de los ciclos de producción, y por tanto el ingreso monetario es muy espaciado, por lo que la desocupación rural obedece a la estructura misma de la agricultura mexicana, al utilizarse en alta proporción tierras de temporal, por lo que el trabajo en esas zonas se reduce una sola vez al año, o sea, al inicio de las lluvias empieza el trabajo para ellos y termina con la cosecha, independientemente que ésta sea buena, mala o regular. A éste respecto varios autores afirman que, " en los meses en que no hay lluvia priva la desocupación, que es de más de la mitad del año sin que haya trabajo productivo alguno. Algunas veces emplean

este tiempo trabajando en comunidades donde existan tierras mas extensas y con mayor productividad, en calidad de jornaleros. ¹

Por otro lado, tenemos a la mala distribución de la riqueza e inseguridad en la tenencia de la tierra, que desde la colonización hasta la fecha sigue siendo un problema sin una solución real, ya que éste se "ha asentado en el espíritu de los campesinos, como que la tierra no es suya, no la cuidan como debe ser, y es que la tierra solo se cuida cuando es propia, y en muchos de los casos, cuando la tierra ya ha sido trabajada y ya se encuentra en producción, no falta quien la invada, quien se apodere de la cosecha, ni cacique que no extorsione al trabajador del campo para quedarse con la tierra que produce. Es ésto en gran parte la causa de la inseguridad de la tenencia de la tierra y el motivo mas profundo del éxodo del campesino.²

A continuación, tenemos la ausencia de técnicas adecuadas, y que por lo cual la producción agrícola no es tan satisfactoria como debiera ser. En efecto, el campesino mexicano sigue utilizando utensilios tradicionales, como el arado de madera, la hoz, etc., los cuales lógicamente no dan el mismo rendimiento que la maquinaria moderna y por tanto la producción es menor.

Por otro lado, en el cuidado de su producción utilizan semillas criollas, uso limitado de insecticidas, uso de estiércol como abono, riego de pequeñas superficies que es donde se encuentra el agua, etc. con el mismo resultado que hemos venido señalando, la baja producción.

El Dr. Gustavo Baz, Gobernador del Estado de México, ha dicho publicamente a éste respecto, que "casi por medio siglo la revolución se ha ocupado de la tierra, en adelante debe

¹ L. Urquidí, Víctor y B. Morelos José. Compiladores.- "Crecimiento de la Población y Cambio Agrario". Colegio de México, 1ª Ed. Pág. 58

² Vázquez Alfaro, Guillermo.- "Teoría Elemental de la Reforma Agraria".- Editado por CONCAP. México 1976 pp.94.

ocuparse del hombre que vive en ella".³

Por último, tenemos a la atracción a las ciudades y sus respectivos espejismos, ya que la ciudad constituye la meta de las aspiraciones de la población rural.

Es el hecho indiscutible de que, el campesino tiene tendencias a emigrar hacia las grandes urbes, con el "propósito esperanzado" de mejorar su vida en todos los niveles.⁴

Por lo anterior, las grandes ciudades no ofrecen opciones ni oportunidades de una vida mejor para todos, por lo que es necesaria la concientización de los núcleos de campesinos, para que entiendan que, al emigrar a las ciudades y no encontrar lo que buscan, aunado a servicios caros y marginación social, lo único que provocan son hacinamientos humanos incontrolados, con sus consiguientes problemas y repercusiones sociales gravísimas para una sociedad, y en particular un D. F., que cada día está más enfermo.

³ Fabila Montes de Oca, Gilberto.- "La Reforma Agraria Mexicana".- Editorial Particular, S.A., 1964 pág. 1-2.

⁴ Muñoz Humberto y otros.- "Migración y Desigualdad Social en la Ciudad de México".- Instituto de Investigaciones Sociales.- UNAM, El Colegio de México, pág. 76.

4.2. Zonas Marginadas y Cinturones de Miseria en la Ciudad.

Como consecuencia de los hacinamientos humanos, tenemos la aparición de zonas marginadas. Al efecto, Pablo González Casanova, en su obra "La Democracia en México", define al marginalismo de un sector de la población como: "La forma de estar al margen del desarrollo del País, al no participar en el desarrollo económico, cultural y social, el pertenecer al gran sector de los que no tienen nada".⁵

El marginalismo se manifiesta en México, según este autor, por la existencia de un sector supermarginal (Nativo, Indico, Indígena), y un sector superparticipante (Español, Criollo, Ladino), siendo las relaciones entre uno y otro sector de explotación y dominación, lo que nos lleva al concepto de colonialismo interno, que puede definirse como, la explotación de un grupo por otro culturalmente distinto, por lo que se está hablando de un grupo integrado a un cierto sistema económico y a una cierta estructura jurídica, pero encontrándose éste en un nivel muy inferior, por lo que no debemos pensar que se trata de un grupo social que se encuentra fuera del sistema, sino simplemente a la zaga.

Todo lo anterior, nos lleva a pensar en la marginalidad social, sobre todo en D.F., y la cual es la situación real en la que se encuentran millones de personas, que aspiran a obtener mejores condiciones de vida, pero que a la vez, ese grupo social se encuentra abandonado, desligado a los beneficios sociales y a la oportunidad de progresar, no participando del ingreso y producto del país, sino simplemente como espectador, teniendo

⁵ González Casanova, Pablo.- "La Democracia en México".- Editorial Era, S.A, 9ª Edic. México 1977, pág. 89

repercusiones muy serias, ya que todo ésto se traduce primeramente, en la imposibilidad de acceso a una vivienda apropiada donde poder desarrollarse debidamente, y como consecuencia, falta de educación, alimentación y por supuesto en empleo seguro y bien remunerado.

Pero también existen otro tipo de repercusiones sociales, como lo son la violencia, drogadicción, prostitución, etc., que no son otra cosa sino, la forma de escapar a una realidad llena de frustraciones y carente de oportunidades para todos, por lo que "El marginalismo no es solo un fenómeno económico y político, sino que tiene amplias repercusiones psicológicas en el individuo que lo sufre".⁶

Pero el problema no termina aquí, sino que, las zonas marginadas al ver reduciéndose cada vez más las pocas probabilidades de supervivencia que tenían, originan la aparición de otro problema tal vez más grave; los cinturones de miseria.

En efecto, éstos son núcleos de población en condiciones inhumanas y paupérrimas, que se encuentran situados en la periferia de las grandes urbes, como es el caso del D. F., manteniendo las características de las zonas marginadas de ser asentamientos irregulares.

En la ciudad de México, abundan los cinturones de miseria, los cuales están formados por paracaidistas, campesinos, emigrados, etc.. Pero no siempre este tipo de personas son las culpables de esta situación, ya que por desgracia, en una ciudad como lo es el D. F., existen numerosas empresas que se dedican al fraude con la compra-venta de lotes de terreno, aprovechándose del desconocimiento e ignorancia del comprador, por lo que resultan nuevas colonias de la noche a la mañana en forma anárquica, ya que cuando vienen los desalojos de los compradores defraudadores por parte de los legítimos dueños, aquellos

⁶ Casanova Alvarez, Fernando.- "La Ruralización de la Ciudad de México".- UNAM, 1968, pág. 38.

levantan su casa nuevamente, ya sea en callejones, en patios de maniobras de ferrocarril en desuso, a un costado de las vías férreas o en cualquier terreno que se acerque un poco a su ideal de vivienda.

Con ésto se originan condiciones de insalubridad extremas, ya que al no disponer de ninguna clase de servicios y mucho menos desagües o alcantarillado, abundan las enfermedades de todo tipo, las cuales son focos de infección y de epidemias sin control.

4.3 Servicios Urbanos

Los servicios urbanos, por todas las circunstancias que se han venido exponiendo sobre la emigración del campo a la ciudad y de sus consecuencias funestas, como el nacimiento de zonas marginadas, cinturones de miseria, ciudades perdidas etc., estarán siempre retrasados en su crecimiento y desarrollo respecto de las nuevas e inminentes necesidades, producto inequívoco de la explosión demográfica.

Por lo tanto, la creciente concentración de personas en el D. F., provocará un aumento substancial en las necesidades de infraestructura urbana, vivienda, terrenos, áreas verdes, servicios y nuevas áreas de extensión donde se pueda construir, y que las cuales, como las ya existentes, para poder subsistir necesitan satisfacer necesidades económicas, culturales, recreativas, y sociales, además de servicios urbanos que, todavía no existen.

A pesar de la generalidad de la formulación anterior, surge una pregunta muy interesante pero, a la vez, alarmante, cuenta el D. F., y en especial el país entero, con los recursos necesarios para enfrentarse a las cuantiosas necesidades que resultan del fenómeno urbano anteriormente expuesto?

Para contestar aunque sea de manera ligera la pregunta anterior, utilizaremos como cifra promedio x cantidad por persona, como costo de radicación de los nuevos emigrantes en el D. F., o para atender a poblaciones residenciales con viviendas modestas y servicios de agua, alcantarillado, electricidad, transporte, educación y servicios sanitarios indispensables.

De acuerdo con la cifra anterior, la cual no incluye los déficits presupuestales acumulados, ni la necesidad de reposición en materia de vivienda (como el terremoto de 1985) y servicios,

como tampoco el gasto que implica proveer de empleo a la población.⁷

Todo ésto nos va a arrojar una suma gigantesca, y que está fuera de toda posibilidad que pueda soportar el sector público a los nuevos pobladores urbanos, con los aumentos a los impuestos y otras formas de obtener reservas por parte del Estado.

Por lo anteriormente expuesto, la situación en el D. F. tenderá a deteriorarse aún más, y su tratamiento será a muy largo plazo y mucho más caro, siendo más difícil aún si no se toman desde ahora medidas que tiendan a la regulación de los asentamientos humanos en nuestro país.

⁷ Necesidades esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000.- "Vivienda", Siglo XXI Editores, Coplamar, 2ª Edic. México Pág. 76.

4.4. Autoridades de la Ciudad y Trámites Legales.

En un régimen Federal como el nuestro, existe la soberanía y diferentes potestades o competencias derivadas de la Constitución; la competencia Federal, derivada de la Constitución General de la República, la competencia local y la esfera Municipal, derivadas también de la Constitución General de la República y de la Constitución de la Entidad Federativa a la que pertenezca. Lo anterior nos deja en claro que, tenemos Autoridades Federales, Estatales y Locales, las cuales gobiernan sus respectivas Entidades Federativas, mismas que se encuentran divididas en Municipios, cuyo número y amplitud está condicionada por el crecimiento demográfico y la extensión territorial de las respectivas áreas que les permiten satisfacer sus necesidades, de donde nace el Municipio como unidad política y social en beneficio de los habitantes de determinado régimen de cualquiera de las Entidades.

El Artículo 40 de nuestra Carta Magna, nos dice que el Estado Mexicano es de una República Representativa, Democrática y Federal, compuesta de Estados libres y soberanos, en todo lo concerniente a todo su régimen interno, pero unido a una Federación; existiendo por otro lado, el Artículo 49 Constitucional, mismo que establece que "el supremo poder de la Federación se divide, para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial..."teniendo de ésta forma que, existen Autoridades Legislativa, Ejecutiva y Judicial.

A continuación, explicaremos brevemente a cada una de ellas, que son, como se componen y cuales son algunas de sus atribuciones.

El Artículo 50 Constitucional, establece que, "el poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, se deposita en un

Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores".

En cuanto a la Cámara de Diputados, se compondrá de representantes de la Nación, electos en su totalidad cada tres años (Artículo 51 Constitucional).

La Cámara de Senadores, se compondrá de dos miembros por cada Estado, y dos por el D. F., electos directamente y en su totalidad cada seis años, y representarán a las Entidades Federativas, incluido el D. F. (Artículo 56 Constitucional).

Lo anterior nos conduce a que, el poder Legislativo es una Autoridad, ya que todas las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de ley o decreto.

Por otro lado, tenemos al Poder Ejecutivo, el cual se encuentra reglamentado por el Artículo 80 Constitucional, el mismo que establece que "se deposita el ejercicio del Supremo Poder Ejecutivo de la Unión en un sólo individuo, que se denominará Presidente de los Estados Unidos Mexicanos".

El Poder Ejecutivo es elegido por el pueblo, el cual para su mejor desempeño se auxiliará de Dependencias de la Administración Pública Centralizada y de la Administración Pública Paraestatal; siendo las primeras, Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República (Artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal), e integrando la segunda, los Organismos Descentralizados, Empresas de participación Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones Auxiliares Nacionales de Crédito, Instituciones Nacionales de Seguros, Fianzas y Fideicomisos (Artículo 3 Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, es la que se va a dedicar a formular y conducir las políticas generales de asentamientos humanos, urbanismo y ecología, promover la distribución de la población, la orientación territorial de los centros de población etc. (Artículo 37 Ley Orgánica de la

Administración Pública Federal).

En relación al Gobierno de D. F., estará a cargo del Presidente de la República, quien lo ejercerá por conducto del Jefe del Departamento del Distrito Federal (Artículo 73 Fracción VI Constitucional).

Como ya lo hemos expuesto, el hombre necesita tener una seguridad en cuanto a su habitación o propiedad; seguridad que actúe en contra de cualquier intento de forma ilegal de despojarlo de la misma o de modificar su esencia sin su consentimiento. En seguida, escribiremos sobre que es el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, y cual es su función.

El Registro nació de la necesidad de llevar una cuenta a cada titular o sea, que en un principio tuvo una finalidad exclusivamente administrativa y sin propósito de publicidad, pues no se había pensado realmente en la conveniencia de ésta, la cual quedó manifiesta cuando la clandestinidad de las cargas y gravámenes que recaían sobre los inmuebles fue tal, que se hacía imposible conocer la verdadera situación de éstos. Entonces aquel Registro que nació con función administrativa, se convirtió en un Registro con una finalidad más, la de la publicidad (aparición), a las constituciones y transformaciones de ciertos actos jurídicos.

Con la intención de que quede más claro que es el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, diremos que, "...es un mecanismo, oficina o centro público llamado a dar la alerta o voz anunciadora de como en la práctica se encuentra distribuido dicho dominio y cuales son las modificaciones a que se haya sujeto, para conocimiento de todos los que no habiendo intervenido en el otorgamiento o formalización de los actos administrativos o extintivos del primero, necesitan para conveniencia de un punto de partida seguro y de plena garantía en las transacciones en que

piensan entrar ⁸, siendo en palabras de Carnelutti, "la previa deliberación que fija la buena o mala fe".

En la mayor parte de las Entidades Federativas, el Registro Público de la Propiedad y del Comercio, está a cargo de los Jueces de primera instancia de los Distritos Judiciales, excepto en la Capital de los Estados, en donde la actividad registral se encomienda a un Director ⁹, por lo que en palabras del maestro Rojina Villegas, "tanto el director del Registro Público de la Propiedad y del Comercio, como el registrador, son autoridades investidas de la fe pública registral".¹⁰

Pero así como el Registro Público de la Propiedad y del Comercio otorga protección, también exige requisitos para llevar a cabo esa inscripción, por lo que el solicitante de una inscripción, anotación o certificación, puede no ser él directamente beneficiado por cualquiera de éstos actos; sin embargo el Código Civil para el D. F., en su Artículo 3018, indica: "la inscripción o anotación de los títulos en el Registro Público puede pedirse por quien tenga interés legítimo en el Derecho que se va a inscribir o anotar, o por el Notario que haya autorizado la escritura de que se trate".

Por otro lado, tenemos que el Artículo primero de la Ley del Notariado para el D. F., nos dice sobre la función notarial que, es de orden público, en el D. F., corresponde al Ejecutivo de la Unión ejercerla por conducto del Departamento del Distrito Federal, el cual encomendará su desempeño a particulares Licenciados en Derecho, mediante la expedición de las patentes

⁸ Carral y de Teresa, Luis.- "Derecho Notarial y Derecho Registral".- 6ª Edición, Editorial Porrúa, S.A., México 1981, pág. 215.

⁹ Colín Sánchez, Guillermo.- "Procedimiento Registral de la Propiedad".- Segunda Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1979, Pág. 55

¹⁰ Op. Cit. Rojina Villegas.- Pág.322

respectivas", a estos licenciados en Derecho se les llama "Notarios", quienes están investidos de fe pública, facultados para autentificar y dar forma de los actos, convenios, contratos, acuerdos para la compra-venta de bienes inmuebles, así como certificación de toda clase de documentos, cuya autenticidad les consta, y para este efecto lo suscriben en el libro "protocolo", que es el libro o juego de libros autorizados por el Departamento del Distrito Federal en los que el Notario, durante su ejercicio, asienta y autoriza con las formalidades de ley, las escrituras y actas notariales que se otorgan ante su fe. (Artículos 10 y 41 de la Ley del Notariado).

Continuando con el análisis de nuestros tres poderes, y por último, tenemos al Poder Judicial Federal, mismo que está integrado de la siguiente manera:

1.- Suprema Corte de Justicia de la Nación, funcionando como:

- a) Tribunal en pleno integrado por 21 ministros.
 - b) Cuatro salas numerarias integradas por cinco ministros cada una, y que actúan en materia civil, penal, administrativa, y laboral,
 - c) Una Sala Supernumeraria integrada por cinco Ministros,
 - d) Los Tribunales Colegiados de Circuito en materia de Amparo: existiendo doce Circuitos de Amparo y veinte Tribunales de Circuito distribuidos de acuerdo con las plazas donde existan mayor número de expedientes por tramitar,
 - e) Los Tribunales Unitarios de Circuito en materia de apelación, existiendo nueve Circuitos y once Tribunales,
 - f) Juzgados de Distrito, de los cuales existen sesenta y seis en toda la República y diez tienen Jurisdicción en el D. F.,
 - g) El Jurado Popular ¹¹
- Pero, por otro lado también tenemos autoridades Estatales,

¹¹ Artículo Primero Fracción V y Artículo 52 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

cuya competencia está prevista en los Artículos 40, 41 y 115 de la Constitución General de la República.

En estas Entidades Federativas también encontramos los tres poderes anteriormente analizados, el Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

El poder Legislativo, se encuentra constituido por el Congreso local, integrado por Diputados locales de elección popular directa.

El poder Ejecutivo, está depositado en el Gobernador, de elección popular directa, durando en el cargo seis años.

El poder Judicial, estando integrado por un Tribunal Superior de Justicia, que puede tener salas Colegiadas y Unitarias, Juzgados de primera instancia, menores, civiles, penales y de paz.

Por último tenemos a las Autoridades Municipales, y de las cuales su competencia está regulada en el Artículo 115 Constitucional, estando su Gobierno a cargo del Ayuntamiento, el cual, realiza funciones administrativas, además de contar con Juzgados Municipales.

De acuerdo con el Artículo 115 Constitucional, tiene las siguientes características:

1.- El Municipio está previsto y su personalidad jurídica le es conferida en la propia Constitución, y también ésta señala las bases de su régimen;

2.- Tiene patrimonio propio;

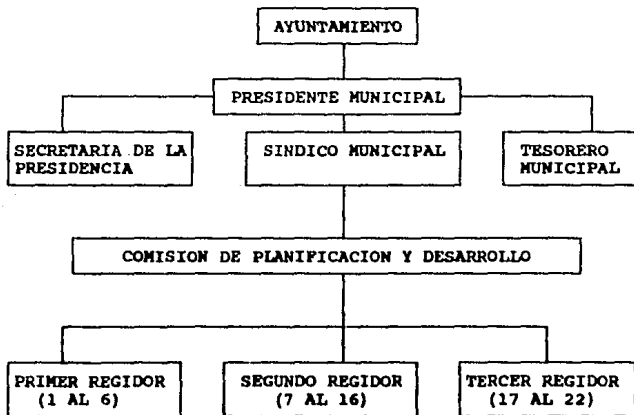
3.- El Municipio está administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa, y no hay Autoridades intermedias entre ésta y el Gobierno del Estado; además de imperar el principio de no reelección inmediata;

4.- Los Municipios administran libremente su hacienda formada con las contribuciones que señalan las legislaciones de los Estados, que en todo caso serán suficientes para atender sus necesidades;

Por otro lado corresponde al Ayuntamiento ejecutar todas las

atribuciones inherentes al Municipio, por lo tanto, la organización interna de la administración Municipal depende también de la importancia económico-social del Municipio, su densidad demográfica y la extensión de su territorio. El Municipio, es la base de la división territorial, política y administrativa de las entidades Federales, y se administra por un Ayuntamiento de elección popular directa (Artículo 115 Constitucional), con excepción del D. F., que se encuentra dividido en Delegaciones, y que no es elegido por el pueblo.

Con la intención de ilustrar mejor al Ayuntamiento, observemos el siguiente organigrama:



Corresponde a cada uno de los regidores la atención de los siguientes departamentos:

Primer Regidor:

- 1.- Departamento de licencias y construcción,
- 2.- Departamento de Conservación y Supervisión de obras,
- 3.- Departamento de Diseño,
- 4.- Departamento de Planificación,
- 5.- Departamento de Ingeniería y Tránsito,
- 6.- Departamento de Aguas y Saneamiento.

Segundo Regidor:

- 7.- Departamento de Gobierno,
- 8.- Departamento de Servicios Sociales,
- 9.- Departamento de Colonias Populares,
- 10.- Departamento de Registro,
- 11.- Departamento de Reglamentos y Espectáculos,
- 12.- Departamento de Reclusorios,
- 13.- Departamento de Clasificación de Infracciones,
- 14.- Departamento de Licencias y Reglamentos de Espectáculos,
- 15.- Departamento Técnico Jurídico,
- 16.- Departamento de Turismo,

Tercer Regidor:

- 17.- Departamento de Mercados,
- 18.- Departamento de Supervisión y Quejas,
- 19.- Departamento de Limpia,
- 20.- Departamento de Vía Pública,
- 21.- Departamento de Parques, Fuentes y Jardines,
- 22.- Departamento de Policía.

Después de haber enumerado las principales autoridades que nos gobiernan, y algunas de sus funciones, proporcionaremos los

requisitos que se necesitan para obtener el permiso por parte de las Delegaciones, a través del Area del Departamento de Planificación y Licencias de Construcción, para llevar a cabo las siguientes obras:

- 1.- Obra Nueva a,b,c,d,e,f,g,h,ñ
- 2.- Ampliación a,b,c,d,e,f,g,h,j,k,l,ñ
- 3.- Ampliación Unidad Habitacional
a,b,c,d,e,f,g,h,m,n,n,
- 4.- Prórrogas a,e,k,l,ñ
- 5.- Obra exterior e interior a,b,j,k,l,ñ
- 6.- Registro a,b,c,d,e,f,g,h,j,ñ
- 7.- Registro de Ampliación a,b,c,d,e,f,g,h,j,k,l,ñ
- 8.- Bardas a,b,ñ
- 10.- Demolición a,b,e,k,l,ñ

Requisitos de las solicitudes:

- a.- Solicitud de licencia firmada por el perito o propietario,
- b.- Original y copia del número oficial y alineamiento vigente.
- c.- Copia de la boleta de agua o presupuesto pagado,
- d.- Copia de la boleta predial,
- e.- Copia del registro del perito vigente,
- f.- Cuatro copias de la memoria de cálculo, firmadas por el perito,
- g.- Cuatro copias heliográficas del plano estructural firmadas por el perito,
- h.- Cuatro copias heliográficas del plano arquitectónico (escala 1:50 o 1:100) firmadas por el perito y propietario,
- i.- Original y copia de la manifestación de obra,
- j.- Plano anterior autorizado,

- k.- Dos copias de la licencia,
- l.- Copia del recibo de pago de renta,
- m.- Copia de la escritura o contrato de compra-venta,
- n.- Folder para la documentación, obras mayores de 500 mts.,
- ñ.- Copia de visto bueno de uso del suelo,
- o.- Copia de visto bueno de seguridad Urbana (Bomberos),
- p.- Copia de visto bueno de la Dirección General de Construcción y Operación Hidráulica.

Después de haber enumerado los requisitos para construir, pasaremos al procedimiento en la tramitación de la respectiva licencia de construcción.

Los interesados deberán pasar en un horario determinado para recibir su solicitud e integrar su documentación, para que luego la autoridad la revise, y si está correcta, se turne a la sección de inspección, para realizar la vista ocular correspondiente; durante la revisión podemos llegar a dos resultados; que sea autorizada o que sea negada.

En el primero de los casos, se mecanografía la licencia y recibos de pago, pero si es negada, se turna a la ventanilla correspondiente con hoja de devolución e indicaciones del porqué no se autorizó o aprueba. Posteriormente, se turna parte de la documentación a la oficina de aguas y saneamiento para el cálculo de Derecho a tubería de agua potable y de albañal o drenaje, y al mismo tiempo se lleva la documentación a los jefes de oficina para su firma, pasando por último, a la ventanilla correspondiente para recoger la licencia autorizada y los recibos de pago, para que un duplicado de la documentación vaya al archivo para su clasificación; terminando de ésta forma con el trámite anterior y proceder a llevar a cabo la obra autorizada.

4.5 Altos costos de materias primas para construcción.

No conformes con todos y cada uno de los problemas abordados en éste capítulo, y los cuales no son los únicos, pero sí algunos de los más graves, tenemos otro no menos importante, los altos costos de materiales para la construcción.

En efecto, el incremento en los costos de materiales para la construcción es tan alarmante que se han rebasado los índices de incremento a los salarios mínimos y aún más, han afectado a personas tanto de un nivel medio, como alto económicamente hablando, lo que ha propiciado que los valores de las viviendas se hayan disparado substancialmente y los adquirentes se hayan visto desplazados por su falta de capacidad para adquirir los mencionados materiales.

No obstante los esfuerzos de los últimos años, con los que se obtuvieron resultados importantes, el país continúa enfrentando serios problemas económicos y sociales, debido principalmente a la combinación de tres factores; problemas estructurales acumulados en muchas décadas que no podían ser corregidos en unos cuantos años, agotamiento de recursos por una evolución externa desfavorable, y el crecimiento histórico más elevado de la fuerza de trabajo. En los últimos siete años el producto se ha estancado con una tasa de crecimiento anual promedio prácticamente nula. Sin duda, entre los aspectos derivados de esta situación el más preocupante es la insuficiencia de empleos productivos y bien remunerados para una población en edad de trabajar en constante aumento, a lo que se suma la pérdida del poder adquisitivo de los salarios.

Desde una perspectiva histórica, la crisis que afectó al país no pudo presentarse en peor momento. Debido a las altas tasas de fecundidad que prevalecieron hasta 1975, y al

crecimiento de la población que resultó del desfase entre la reducción de la mortalidad y la reducción de la fecundidad, nunca en la historia demográfica del país el grupo de población en edad de trabajar creció tan rápidamente como en la década de los ochenta. Cuando era necesario crear más empleos para atender un mayor aumento de la fuerza de trabajo, las condiciones económicas del país se deterioraron significativamente.

La tasa de crecimiento de la población económicamente activa, aunque en descenso, seguirá siendo muy elevada en el período 1989-1994, como resultado de la incorporación a la fuerza de trabajo de las generaciones nacidas en los años anteriores. Se estima que la tasa de crecimiento anual de la población en edad de trabajar será, en el promedio de los seis años, superior al 3%. Sólo para evitar que aumente el número de desempleados, el incremento de las fuentes de trabajo deberá ser de alrededor de un millón de empleos al año.

El país necesita volver a crecer, y crecer con equilibrio y justicia, para ofrecer oportunidades de superación personal y social a quienes se incorporan a la fuerza de trabajo; para que existan los recursos para atender a la satisfacción de las necesidades sociales de la población; para superar con pasos graduales los rezagos en vivienda y otras áreas como, empleo, educación, salud y en general el bienestar social; y para crear las bases de la recuperación de los salarios y de los demás ingresos de la población, en especial de los grupos más pobres tanto en el campo como en las grandes ciudades.

A fin de evitar que la tasa de desempleo aumente, la tasa de crecimiento anual deberá alcanzar, tomando en cuenta los aumentos de la productividad, un nivel superior al 4%, lo cual no es suficiente, ya que para responder a las necesidades adicionales de empleos y atender, gradual pero firmemente, a la corrección de los rezagos y la satisfacción de las demandas de la sociedad, el producto deberá crecer, hacia finales del sexenio, a una tasa anual cercana al 6%. Para esto sería

necesario aumentar significativamente los recursos destinados a la inversión productiva.

Los recursos reales disponibles en la economía han disminuido considerablemente, como consecuencia de transferencia de recursos al exterior y el deterioro de los términos de intercambio del país-encarecimiento de nuestras importaciones y abaratamiento de nuestras exportaciones. Mientras que el país recibía recursos reales del exterior por alrededor del dos por ciento del PIB en promedio durante los setenta, entre 1986 y 1988 transfirió al extranjero casi cinco por ciento del PIB; por concepto de deterioro de los términos de intercambio, el país dejó de percibir otro tanto en los últimos tres años, en comparación con la década pasada.

Ha existido insuficiencia del ahorro interno, aunque en los últimos años el correspondiente al sector público ha aumentado, al pasar de 3.6% en promedio anual durante 1970-1979, a 5.0% en los últimos tres años. Por su parte el ahorro privado se deterioró al pasar de 17.1 a 14.8% del producto entre esos mismos dos periodos. La disminución de la inversión refleja que el aumento del ahorro público no fue suficiente para compensar el deterioro de la situación externa del país y la debilidad del ahorro privado.

En 1987, la inflación alcanzó su nivel o valor más alto en la historia del país. En gran medida ésta evolución fue propiciada por la transferencia de recursos al exterior y el deterioro de los términos de intercambio, que afectaron los ingresos de la balanza de pagos, y, a través de ella, el tipo de cambio, en una situación en que la economía se había vuelto muy susceptible a cualquier ajuste de precios, lo que tenía repercusiones en todas y cada una de las áreas y sectores de la economía. De 1986, se produjo una espiral inflacionaria que apuntó estuvo de conducir al país a una situación de hiperinflación abierta hacia finales del año siguiente. Mediante diversos ajustes fiscales, monetarios y crediticios, unidos a la

concertación social de precios en el marco del pacto de solidaridad económica, en 1988 se logró reducir muy significativamente la inflación, pero no lo suficiente como para dejar de tener repercusiones serias en materia de vivienda y encarecimiento de los materiales para construcción.

Con el pacto para la estabilidad y Crecimiento Económico, sociedad y Gobierno continúan realizando esfuerzos por erradicar este pernicioso fenómeno.

A pesar de los indudables avances en el combate a la inflación, aún no se consolida la estabilidad de precios y en el comportamiento de una parte del público están presente todavía algunas reacciones propias del período de inflación más alta que ha experimentado el país.

Para avanzar hacia la satisfacción de los objetivos de vivienda, así como en el área económica, la estrategia debe atender a la corrección de diversos problemas estructurales que vienen de décadas atrás, algunos de los cuales, como la vivienda y el costo de materiales para la misma, se han acentuado con la crisis. Entre estos problemas, aparte del ya mencionado, es el de la concentración del ingreso, que en buena medida fue el resultado de la estrategia de industrialización seguida durante muchos años, y que favoreció al capital a costa del trabajo, a la industria a costa de la agricultura, a la ciudad a costa del campo, a la sustitución de importaciones a costa del consumidor.

No obstante los avances en la creación de infraestructura, su amplitud no corresponde a los requerimientos de la modernización del país, de la que tanto se ha hablado. Durante los últimos 50 años, la extensión de las vías del ferrocarril ha permanecido prácticamente estancada. La red carretera troncal sufre un deterioro acelerado. La estructura portuaria y la flota son inadecuadas para una mayor competitividad en el exterior, a pesar de ser el transporte marítimo el más barato y en él se mueve la mayor parte del comercio internacional.

Diversos sectores productivos han mostrado deficiencias en

su dinamismo o, incluso, se han estancado o contraído. En la agricultura existen muchas dotaciones de menos de cinco hectáreas, las más de las veces de tierras de mala calidad. Esta situación dificulta la adopción de técnicas modernas y eficientes. Por su parte el dinamismo de la industria tendió a desacelerarse cuando se agotaron las posibilidades de sustitución fácil de importaciones. A pesar de que las exportaciones no petroleras han registrado un crecimiento importante durante los últimos años, la industria en general carece todavía de los niveles de competitividad, productiva y dinamismo adecuados.

La creciente urbanización del país ha producido una gran concentración de la actividad, que ha propiciado profundos desequilibrios en el uso de los recursos y en la distribución de los beneficios del progreso. Uno de los problemas del proceso de urbanización seguido, es la concentración de grandes poblaciones en unas cuantas ciudades de gran tamaño, donde los problemas de contaminación, seguridad, vivienda, costos en la prestación de servicios han alcanzado niveles muy altos y preocupantes. Al mismo tiempo, existen en el territorio poblaciones dispersas de tamaño demasiado pequeño que dificultan la prestación de servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad, salud, educación, vivienda y abasto, además de que la carencia habitacional en todo el país es muy alta.

En efecto, por todo lo anteriormente expuesto y analizado, es evidente que son múltiples los factores que han influido, tanto internos como externos, para que los precios de todas las mercancías, y en particular de los materiales para construcción, se hayan disparado de la forma tan escandalosa como lo han hecho.

Pero, por otro lado el crecimiento económico no asegura, por sí mismo, que fluyan de manera automática los recursos que la atención de las necesidades sociales básicas requiere y demanda.

Es muy importante el apoyo que el Gobierno de la República otorgue de manera irrestricta a las políticas habitacionales, el cual es evidente en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994,

mismo que señala que, "...mediante un mayor apoyo a la autoconstrucción, se estimulará el aprovechamiento del enorme potencial que representa la capacidad de la sociedad, en cuanto a ahorro y trabajo, para la solución al problema habitacional. Para tal fin se establecerán líneas de crédito "a la palabra", que consistirán en financiamientos individuales de monto reducido y carácter revolvente, destinados a la adquisición de insumos básicos, y se promoverá el establecimiento de centros de venta en fraccionamientos populares".

Para tener una idea más clara de como ha afectado a la economía del país a la habitación, y a otros sectores, analicemos los siguientes cuadros estadísticos:

Evolución de la Oferta y la Demanda Agregadas (Crecimiento porcentual anual promedio)			
Concepto	1983-1988 ²	1989-1991 ³	1992-1994 ³
Oferta total	0.2	3.0 a 3.6	5.4 a 6.1
PIB	0.1	2.9 a 3.5	5.3 a 6.0
Importaciones	1.1	4.8 a 5.4	5.8 a 6.6
Demanda Total	0.2	3.0 a 3.6	5.4 a 6.1
Consumo	0.4	1.4 a 2.2	4.1 a 4.5
Público	1.8	2.1 a 2.5	4.2 a 4.4
Privada	0.2	1.2 a 2.2	4.0 a 4.6
Inversión	-4.4	7.8 a 8.8	8.8 a 9.7
Pública	-10.7	6.3 a 7.3	8.0 a 8.5
Privada	-0.5	8.4 a 9.4	9.2 a 10.0
Exportaciones	4.8	3.1 a 3.5	3.5 a 4.3
Petroleras	-2.6	-0.4	0.0
Otras	12.7	5.0 a 6.0	5.5 a 6.7

- 1.- Los cálculos se realizaron con base en el PIB a precios constantes de 1980.
- 2.- Las cifras correspondientes a 1988 son preliminares.
- 3.- Las cifras de 1989 a 1994 se refieren a estimaciones del PND para ese período.

FUENTE: Sistema de Cuentas Nacionales de México, INEGI.

El cuadro anterior presenta la evolución de la oferta y la demanda agregadas seis años pasados, así como las estimaciones para los dos próximos trienios. Lo más notable es el cambio de signo en el crecimiento de las inversiones privada y pública, entre el período 1983-1988 y el correspondiente a 1989-1994.

PRODUCTO INTERNO BRUTO (Crecimiento porcentual anual promedio)			
Concepto	1983-1988 ²	1989-1991 ³	1992-1994 ³
Producto Interno Bruto	0.1	1.9 a 3.5	5.3 a 6.0
Agropecuario			
silvicultura y pesca	0.8	2.3 a 3.0	4.5 a 4.9
Minería	0.4	2.2 a 2.6	3.9 a 4.4
Industria Manufacturera	0.2	3.4 a 4.0	5.7 a 6.3
Construcción	-4.3	3.7 a 5.6	7.1 a 8.0
Electricidad, gas y agua	4.2	4.5 a 5.5.	6.8 a 7.5
Comercio, restaurantes y hoteles	-1.6	2.3 a 3.2	5.4 a 6.3
Transportes, Almacenamiento y Comunicaciones	1.2	3.1 a 3.8	5.2 a 5.9
Servicios Financieros, Seguros, Bienes Inmuebles	3.7	2.4 a 2.8	4.3 a 5.2
Servicios comunales, sociales y personales	0.8	2.9 a 3.6	4.9 a 5.3

El cuadro transcrito presenta el crecimiento del PIB por sectores de producción. Destaca el crecimiento de la industria manufacturera, que será uno de los sectores más dinámicos. Por su parte, la inversión requerida para alcanzar las tasas de crecimiento del plan implica una actividad en la industria de la construcción sustancial mayor que la observada en los últimos años.

SITUACION FINANCIERA DEL SECTOR PUBLICO (Porcentajes del PIB)			
Años	Financiero	Económico Primario	Operacional
1965-1967	1.4	0.4	1.1
1968-1970	2.7	1.0	1.5
1971-1973	4.8	2.3	2.5
1974-1976	8.8	5.0	4.8
1977-1979	6.8	2.5	3.6
1980-1982	14.0	6.6	6.4
1983-1985 ¹	9.1	-4.0	-0.1
1986-1988 ²	13.8	-6.1	1.9
1989-1991 ³	4.8 a 5.8	-6.8 a -5.8	1.1 a 2.1
1992-1994 ³	3.0 a 4.0	-5.5 a -4.5	0.5 a 1.5

1.- De 1985 a 1988 los porcentajes del PIB cambian en relación con las cifras publicadas en los "Criterios Generales de Política Económica para 1989", por la revisión que para esos años se realizó en el Sistema de Cuentas Nacionales de México.

2.- Las cifras correspondientes a 1988 son preliminares.

3.- Las cifras de 1989 a 1994 se refieren a estimaciones del PND para ese periodo.

Finalmente, éste último cuadro muestra el comportamiento de las distintas versiones de déficit del sector público desde 1965 hasta 1988 y las estimaciones hasta 1994. Como es sabido, el déficit financiero mide el monto de los requerimientos totales del financiamiento del sector público, en términos nominales, y es la definición más amplia. El déficit (o superavit) primario mide el balance entre egresos distintos del servicio de la deuda e ingresos del sector público no financiero y es útil para evaluar los esfuerzos de ajuste fiscal. Por su parte el déficit operacional corresponde, aproximadamente, al cambio en el saldo real de la deuda pública en un año.

Por último, y como un dato más, no menos importante que todos los anteriores, es la cuestión bancaria. En efecto, éste aspecto ha influido

también en que los valores de las viviendas se hayan disparado en forma tan alarmante, ya que, el dinero que prestan los bancos a la construcción no alcanza un interés prohibitivo y que no se puede negociar, ya que es fijo, por lo que los inmuebles alcanzan precios inaccesibles.

Por todo lo anterior se deben establecer una serie de medidas tendientes a reducir los costos de materiales para la vivienda con el objeto de disminuir en lo posible, los efectos inflacionarios, ya que logrando ésto, en parte se detendría el constante aumento monetario en dichos materiales, y cada vez más gente podría tener acceso a una vivienda digna y decorosa, como lo establece nuestra Constitución.

CONCLUSIONES

La evolución de la vivienda comunitaria nos lleva a reflexionar sobre los valores culturales que la vivienda ha incorporado a través del tiempo. En ella se reconoce el modo de vida, costumbres, tradiciones y expectativas; la forma en que se ha estructurado nuestra sociedad dentro de un largo y complejo proceso histórico.

1° La evolución de la vivienda comunitaria a través de la historia del país nos muestra los factores fundamentales de la conformación del espacio cotidiano, la presencia de los espacios comunes de uso colectivo así como su relación con el contexto natural o urbano y su conformación en la estructura social y política del espacio.

En el México prehispánico las funciones y organización de los primeros asentamientos, agrupados en torno a las fuentes de trabajo dan paso a la vivienda comunicativa como elemento esencial de aquellas formas de organización social. Estas se ven modificadas durante el período colonial a través de las nuevas manifestaciones de organización comunitaria que llegan a constituir la base original de la red urbana actual de la ciudad.

El siglo XIX trae la consolidación del país actual en medio de una búsqueda de identidad. Se consolidan las formas tradicionales de vivienda comunitaria y se introducen nuevas necesidades en los asentamientos propiciados por el proceso de industrialización y la comunicación de amplias zonas del territorio hasta entonces olvidados.

En el acontecer del presente siglo, la incorporación de una tecnología moderna produce los avances más significativos en la concepción estructural de la vivienda comunitaria. Se producen nuevos conjuntos con servicios completos y espacios comunes generosos que constituyen una innovación con respecto a las formas tradicionales conocidas

hasta entonces. La segunda mitad del siglo XX marca el papel protagónico que comienza a desempeñar el Estado Mexicano en la organización del suelo urbano y la producción de vivienda para satisfacer la demanda de amplios sectores de la población.

2° El Artículo 4° de la Constitución General de la República en su primer y segundo párrafo se refiere a lo siguiente:

"El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y desarrollo de la familia.

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos".

De los dos párrafos transcritos se coligen varias situaciones; PRIMERO, que el varón y la mujer tienen iguales derechos y obligaciones ante la ley; SEGUNDO, la propia ley tiene la obligación de proteger la organización y desarrollo de la familia; TERCERO, toda persona con los derechos señalados, podrá decidir, determinar y ejecutar, el número y espaciamiento de sus hijos; CUARTO, este derecho de decisión se ejecutará por un procedimiento totalmente libre, es decir, con base en su personalísimo criterio; QUINTO, el derecho y la decisión señalados en los dos puntos anteriores, solamente tiene consideración, y ésta es la responsabilidad e información para determinar sobre el número y espaciamiento de sus hijos. En tal virtud, la responsabilidad de información sobre el número y espaciamiento de los hijos de la familia mexicana deberá correr a cargo del Estado, por lo que éste a su vez, debe contar con los organismos encargados de asesorar en esta responsabilidad, informando al varón y a la mujer sobre los procedimientos más adecuados que permitan el espaciamiento de los hijos, toda vez que una persona del medio rural sin una

educación adecuada en lo cultural y escasa o nula en lo sexual, procederá a satisfacer sus necesidades fisiológicas por instinto, y la consecuencia es que en el campo se tiende más a ser prolíficos en el número de hijos, que a su vez y con el tiempo no podrán mantener, y de ahí el principal problema de que se tienen hijos sin responsabilidad e información que garantice su alimentación, salud, educación y formación.

Esta circunstancia es similar en todas las entidades Federativas de la República Mexicana, teniendo como consecuencia que el crecimiento demográfico ha sido con mucho, superior a la capacidad de satisfacer las necesidades de salud, alimentación, comunicación, vivienda y desarrollo en general, pues las estadísticas son claras cuando señalan que, en 1940 existían 20 millones de mexicanos, para 1960 se duplicó dicha población, y para 1980, también casi se duplicó llegando a 70 millones, de donde, si no se toman las medidas adecuadas por parte del Estado, nuestra población crecerá dentro de los próximos 20 años en el orden de 150 millones de habitantes, con el consiguiente peligro de que, nuestro desarrollo sólo permitirá satisfacer las necesidades, para ese entonces, a un máximo de 120 millones de habitantes, de donde se desprende que el exceso afectará en gran medida el desarrollo de esos 120 millones, los cuales se prepararán para satisfacer sus necesidades, en el desarrollo y la productividad de este país.

Por lo expuesto, considero que es de primer orden que el Estado se adapte a su obligación de informar con responsabilidad al varón y a la mujer para que decidan libremente, y sobre todo en función de sus necesidades e ingresos, el derecho de tener hijos, concientizándose de su responsabilidad de trabajo y productividad para la atención de las nuevas generaciones, y que por lo tanto se establecen las siguientes necesidades:

a) La creación de un Organismo Público y que se integre o coordine con todas y cada una de las Dependencias afectas a la salud pública, como son: la Secretaría de Salud, IMSS,

ISSSTE, así como todas las Instituciones Hospitalarias públicas y privadas que existan en el país, en coordinación con la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y Dirección General de Población de la Secretaría de Gobernación, para el efecto de la investigación del control demográfico que tiene por objeto el control natal del hombre como de la mujer para que, sin perjuicio de la salud de ambos, se puedan adoptar las medidas médicas y legales necesarias, cuyo objetivo sea el control de la natalidad en México;

b) La expedición de una Ley Reglamentaria que contemple los párrafos Primero, Segundo y Tercero del Artículo 4º Constitucional, por lo que hace al ejercicio de la paternidad responsable, tanto en el D. F., como en el interior de la República, dado que cada Entidad tiene su propia Constitución, éstas deberán ser acordes en sus señalamientos con la Constitución General de la República y asimismo darle aplicabilidad nacional en esta ley al organismo que se propone, para que sus investigaciones y asesoramientos obtengan el consenso público y como consecuencia, el control demográfico en el futuro de este país.

Con lo anterior pretendo exponer que, con el control demográfico se puede alcanzar a corto, mediano y largo plazo, los planes y proyectos presentados por el Ejecutivo Nacional en el Plan Nacional de Desarrollo, por lo que hace al Derecho de una vivienda digna y decorosa para el mexicano, como lo señala el párrafo IV del Artículo 4º Constitucional.

3º Como lo hemos expuesto, existen graves rezagos en la disponibilidad de vivienda digna y adecuada. La construcción de vivienda, además de responder a una de las más insistentes demandas de la sociedad, permitirá fomentar la desconcentración y el arraigo.

La generación de vivienda debe llevarse a cabo con la participación de la sociedad en su conjunto, a efecto de imprimir eficacia a los programas habitacionales de atención

a los grupos de menores ingresos, buscando además, la creación de nuevas y mejores condiciones para la construcción, que permitan una mayor participación de la sociedad; por lo que se debe convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos, tanto en el D. F., como en todo el Territorio Nacional, y por otro lado, aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover el empleo, esto es, la incorporación y contratación de la planta de trabajadores que se encargará de aplicarse a la construcción de la vivienda urbana y siendo éste plan a nivel Nacional, se entiende que un gran porcentaje de maestros en cuestiones de albañilería, ayudantes y personal calificado, así como personal sin especialidad laboral determinada, serán contratados, por lo que se abatirá con estas medidas el índice de desempleo y subempleo que sufre el país, arraigando al trabajador de la construcción, cuando menos en las grandes ciudades proveyendo sus recursos y evitando con ello su emigración a los Estados Unidos en calidad de braceros; asimismo este personal, al encontrarse bajo el control de los sindicatos de la construcción, pugnará por el aumento gradual de sus percepciones y prestaciones que en su momento permitan la adquisición de la vivienda social por esos mismos trabajadores y sus familias. Esta actividad también redundará en beneficio directo del Estado, toda vez que la actividad ocupacional es una de las grandes limitaciones para que se pueda desarrollar un movimiento social.

4° La ocupación legal, planificada y concertada de los espacios urbanos, y su uso adecuado, es la base del crecimiento ordenado de las ciudades y punto de partida para el impulso habitacional. Por ello la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales, que permitan dar certidumbre legal en el uso y tenencia del suelo evitar la conformación de nuevos asentamientos, también irregulares,

deben ser propósitos prioritarios de las políticas urbana y habitacional.

Por otro lado, es muy importante que el Gobierno Federal, de manera coordinada con los Gobiernos Estatales y Municipales emprenda un programa Nacional de suelo para vivienda y desarrollo urbano que incluya tareas preventivas, orientdas a ampliar la oferta de tierra barata para la población de menores ingresos, a través de la constitución de reservas territoriales, acciones correlativas de regularización de la tenencia de la tierra y de dotación simultánea de servicios básicos en programas de mejoramiento urbano, así como de acciones tendientes a promover el mejor uso del suelo ocioso y de la infraestructura urbana.

Por lo anterior, y en opinión del sustentante, se podrían poner en práctica las siguientes acciones:

a) Constituir reservas territoriales en todas las ciudades mayores de 50 mil habitantes;

b) Precisar opciones para indemnizar con suelo urbanizado las expropiaciones de tierras ejidales;

c) Convenir la participación de los Gobiernos Locales en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, en programas de mejoramiento urbano; y

d) Simplificación de trámites, mediante la descentralización a los Gobiernos Locales de la integración y gestión de los expedientes de tierras incorporadas a las zonas urbanas.

5° En relación al sistema Nacional de Vivienda, éste debe consolidarse mediante el fortalecimiento de la coordinación Institucional entre las Dependencias Federales, los Organismos de Vivienda y los Gobiernos Estatales y Municipales, alentando una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles y fomentar la descentralización de las decisiones en materia habitacional, para que a los demandantes con ingresos medios se les puedan dar facilidades

mediante plazos y condiciones de pago apropiados a su capacidad, a través de un uso más extenso de los esquemas de crédito ya existentes, que dan lugar a pagos proporcionales al salario.

Estos esquemas, tienen la ventaja de hacer el crédito a la vivienda más accesible que las fórmulas tradicionales, reduciendo la necesidad del subsidio y permitiendo una recuperación adecuada de los créditos.

Existen demandantes potenciales de vivienda que, teniendo ingresos suficientes para cubrir los pagos de principal e intereses de los créditos no pueden hacer frente a los fuertes pagos iniciales, como el enganche, la escrituración y los derechos.

Por ésto se propone que, se promuevan acciones para dar facilidades y, en su caso, abatir el costo de estas erogaciones, instituyendo mecanismos de ahorro vinculados al costo de la vivienda, así como instrumentos de captación de largo plazo.

Con éstos instrumentos se podrían asegurar un rendimiento real y servir para el financiamiento de crédito con plazos extendidos como los que requiere el financiamiento de la vivienda.

6* Por lo que hace a la adquisición de materiales para la construcción, éstos, de acuerdo con la ley de la oferta y la demanda, alteran sus precios en el mercado a criterio de los empresarios y comerciantes de la construcción, sin tomar en cuenta la existencia en relación a las nuevas necesidades, porque si bien es cierto que los costos son mayores en la producción nueva, estos precios no deben repercutir en la existencia de bodega, almacenes y demás instalaciones donde se depositan estos materiales, hasta en tanto se realice su venta al público; esto es, que de ninguna manera se justifica la alteración de precios del producto terminado, sino del producto por elaborar y la consecuencia de todo lo anterior redundan en

un desmedido incremento de la inflación que repercute directamente en los sectores populares y con más incidencia en la vivienda social, no tanto por la calidad sino por el número de implementos y accesorios que se utilizan en la construcción de miles de viviendas, por lo consiguiente y toda vez que no existe a la fecha un límite máximo de venta al público y considerando que estos materiales, utensilios y accesorios como pueden ser: lingotes de acero, varillas, placas de concreto, cemento, arena, grava, puertas y ventanas de diferentes materiales como lamina, aluminio y madera, cerrajería, tabique cocido y recocido de block, material de plomería, vidriería, etc.. Estos, como los productos alimenticios de primera necesidad deben tener una regulación jurídica en su producción y venta, para este efecto el Plan Nacional de Desarrollo comprende ya la instalación de parques y almacenes Nacionales que provean a este propósito, pero no contempla consideración de un precio tope máximo al público, por lo que el sustentante sugiere:

a) Que el Gobierno Federal emita un decreto correspondiente para que las Secretarías de Estado, tanto SEDUE como SECOFI, para los efectos de que se les de la intervención directa que les compete, y regulen; primero sus necesidades de productos básicos para la construcción de viviendas de acuerdo con los planes y programas tanto del Plan Nacional de Desarrollo como la ejecución de los mismos por parte de la SEDUE, y en segundo lugar la autorización para poner precios máximos a dichos productos que se han enlistado anteriormente, adecuados a la construcción, por parte de la SECOFI y se eliminen de una vez por todas, tanto a comerciantes voraces como a los empresarios tanto de la industria de la construcción como dueños de constructoras, mismos que se enriquecen con la explotación en su provecho de una necesidad eminentemente indispensable;

b) Que los reglamentos que deben expedirse para los efectos enunciados en el punto anterior, deberán ser con

carácter obligatorio para todos aquellos que manejen materiales para construcción con imposición de sanciones como pueden ser desde multas hasta cárcel por la no sujeción a dichos precios máximos o alteración de ellos en la venta al público de los mismos, que obviamente previo estudio deberán permitir un razonable ingreso para los empresarios como para los comerciantes afectos a la industria y desarrollo de la construcción.

7° Por último, el sustentante se permite hacer un análisis objetivo por lo que hace a la construcción de la vivienda rural, circunstancias que en nuestro país no solo no se aplica actualmente sino que fue suspendida esta acción por el Gobierno Federal y sus únicos antecedentes son de que se consideró un gran acierto por parte del Estado en la Administración Pública del General Lázaro Cárdenas, 1934-1940, quien propició la construcción de casas habitación en las zonas rurales de las Entidades Federativas, haciendo consideraciones al campesino que gracias a la Revolución se habían obtenido estos beneficios, y éste, al recibir la casa habitación sin costo de su parte no se obligaba a proteger dicho bien, de donde no lo arraigaba en el lugar a que estaba sujeto por la aportación de una parte de su trabajo y por un tiempo determinado. De esta suerte, no se lograron los objetivos que se pretendían, tomando en cuenta la situación anterior, el sustentante sugiere lo siguiente:

Llevar a cabo una política exclusiva de vivienda rural que permita arraigar y concentrar a la población dispersa así como prever la emigración, promoviendo incentivos económicos regionales, estimular la realización de obras de infraestructura, servicios públicos, creación de presas, la mecanización de la agricultura, la aplicación de semilla mejorada y fertilizantes para fortalecer la estructura rural, seguridad en la tenencia de la tierra que se desconcentre la industria para crear fuentes de trabajos regionales y locales.

Todo esto debe de llevarse a cabo en coordinación con las diferentes dependencias encargadas para estos objetivos, Secretarías de Estado, Empresas Paraestatales y particulares, así como los Gobiernos de las Entidades Federativas y el Departamento del Distrito Federal. Dichas Secretarías deberán estar perfectamente integradas para unificar sus acciones para la consecución de préstamos para el desarrollo de la vivienda del campesino a través del Banco Nacional de Crédito Rural y con la aportación de un porcentaje que no sea menor del 10% de los precios de garantía de los productos de campo que ofrezca el Estado a través de los organismos descentralizados como son: CONASUPO, ALMACENES NACIONALES DE DEPOSITO, etc. creando con este 10% el Fondo Nacional para la Vivienda del Trabajador del Campo, y asimismo, con la obligación de aportar el 10% de los precios de garantía del total de las cosechas, y también considerando el 10% de las adquisiciones que haga el particular al campesino en la compra de los productos del campo y en los que intervenga el pequeño propietario y el intermediario en la adquisición y detentación de dichos productos agrícolas, debiendo ser canalizados estos recursos a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, al Banco Nacional de Crédito Rural para que éste a su vez realice la creación del Fondo Nacional o para la Vivienda del Trabajador del Campo.

Con las anteriores medidas se obtendrá un acierto político y de Justicia social al trabajador del campo propiciando su residencia efectiva o sea, arraigándolo por todo el tiempo que quede insoluto su crédito, 10, 15 ó 20 años a su lugar de origen, evitando con ello la emigración del campo a las grandes ciudades.

Lo anterior contribuirá a que toda la familia tenga derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa, es decir, "al derecho social a la vivienda de todos los mexicanos".

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

- 1.- Aguilar Carvajal, Leopoldo.- "Segundo Curso de Derecho Civil, Bienes Derechos Reales y Sucesiones".- 2ª Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1967.
- 2.- Alvarez del Castillo, Enrique.- "Los Derechos Sociales del Pueblo Mexicano", Tomo II, Editorial Porrúa, S. A., México 1978.
- 3.- Araujo Valdivia, Luis.- "Derecho de las Cosas y Derecho de las Sucesiones", Editorial Cajiga, S.A. México.
- 4.- Carral y de Teresa, Luis.- "Derecho Notarial y Derecho Registral". 6ª Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1981.
- 5.- Casanova Alvarez, Fernando.- "La Ruralización de la Ciudad de México". UNAM, México 1968.
- 6.- Coe, Michael D.- "San Lorenzo and The Olmec Civilization". Dumbarton Oaks on The Olmec. Washington, 1968.
- 7.- Colín Sánchez, Guillermo.- "Procedimiento Registral de la Propiedad". 2ª Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1979.
- 8.- Cueva, Mario de la.- "Derecho Mexicano del Trabajo".- Editorial Porrúa, S. A., México 1969.
- 9.- Cueva, Mario de la.- "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo".-10ª Edición, Editorial Porrúa, S. A. México 1985.
- 10.- Cyphers, Ann.- Unidades Domésticas en Morelos en, "Unidades Habitacionales Mesoamericanas y sus Areas de Actividad".- IIA, UNAM, México 1986.
- 11.- Chávez F. de Velásquez, Martha.- "El Derecho Agrario en México".- Editorial Porrúa, S. A., México 9ª Edición, 1978.
- 12.- Diccionario Enciclopédico Guillet Tomo IV. Estuche-Historia, Editorial Cumbre, S. A., México 9ª Edición, 1978.

- 13.- Galindo Garfias, Ignacio.- "Derecho Civil".- Parte General, Personas y Familia.- 7ª Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1985.
- 14.- Fabila Montes de Oca, Gilberto.- "La Reforma Agraria Mexicana".- Editorial Particular, S. A., México 1964.
- 15.- Gran Enciclopedia Rialp Tomo XXIII, Ultraje-Zuinglio.- Editorial Talp, S. A., Madrid, España 1975.
- 16.- Jiménez Rueda, J.- "Historia de la Cultura en México".- México, 1950.
- 17.- J., Kohler.- "El Derecho de los Aztecas".- Traducción del Alemán por Carlos Rovalo y Fernández.- Editado por la Revista Jurídica de la Escuela Libre de Derecho, México 1924.
- 18.- L. Urquidí, Víctor y B. Morelos, José.- Compiladores.- "Crecimiento de la Población y Cambio Agrario".- 1ª Edición, Editado por El Colegio de México.
- 19.- López, Diana y Molina, Daniel.- Unidades Habitacionales en el Estado de Veracruz. "Unidades Habitacionales Mesoamericanas y sus Areas de Actividad". Instituto de Investigaciones Antropológicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.- UNAM, México 1986.
- 20.- Mac Meish, R. S.- "Orígenes de la Agricultura en América".- Scientific, United States of America, 1973.
- 21.- Marquina, Ignacio.- "Arquitectura Prehispánica".- Instituto Nacional de Antropología e Historia, INAH, 2ª Edición, México, 1981.
- 22.- Mendieta y Nuñez, Lucio.- "El Problema Agrario en México y la Ley Federal de la Reforma Agraria".- 17ª Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1981.
- 23.- Mendieta y Nuñez, Lucio.- "El Sistema Agrario Constitucional", 5ª Edición.- Editorial Porrúa, S. A., México, 1980.
- 24.- Nuñez Humberto y otros.- "Migración y Desigualdad Social en la Ciudad de México".- Instituto de Investigaciones Sociales de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, El Colegio de México.
- 25.- Walda, Enrique.- "México Prehispánico".- Origen y Formación de las Clases Sociales en México.- Un Pueblo en la Historia.- Editorial Nueva Imagen, S. A., México, 1981.

- 26.- **Necesidades Esenciales en México, Situación Actual y Perspectivas del Año 2000.- "Vivienda".- 2ª Edición** Editorial, Siglo XXI, Coplamar, México.
- 27.- **Orosco y Berra.- "Historia Antigua y de la Conquista de México".- México 1880.**
- 28.- **Pina Chan, Román.- "Los Olmecas".- Editorial, Fondo de Cultura Económica, México 1983.**
- 29.- **Ramírez Reynoso, Braulio.- "La Vivienda Obrera y la Empresa en México".- Boletín Mexicano de Derecho Comparado, Año XVII, No. 49, Enero-Abril, 1984, México 1984.**
- 30.- **Rapaport, Amos.- "Vivienda y Cultura".- Editorial Gili, Barcelona, España, 1972.**
- 31.- **Rivapalacio, Vicente.- "México a través de los Siglos".- Tomo II, Capítulo XI, Editorial Cumbre, S. A. México.**
- 32.- **Rojina Villegas, Rafael.- "Derecho Civil Mexicano".- 3ª Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1980.**
- 33.- **Rojina Villegas, Rafael.- "Derecho Civil Mexicano, Bienes Derechos Reales y Posesión".- Tomo III, 5ª Edición, Editorial Porrúa, S. A., México 1981.**
- 34.- **Solórzano y Pereyra, L.- "Política Indiana".- Tomo II.- Edición de la Compañía Iberoamericana de Publicaciones.**
- 35.- **Soustelle, Jacques.- "Los Olmecas".- Editorial, Fondo de Cultura Económica, México, 1983.**
- 36.- **Toro, Alfonso.- "Compendio de Historia de México".- 5ª Edición, Editorial Patria, México 1974.**
- 37.- **Vives, Juan Luis.- "Vivienda".- Gran Enciclopedia del Mundo.- Bruser A. Cerucita Durvan, S. A., Ediciones Bilbao, Editorial Marín, S. A.**