



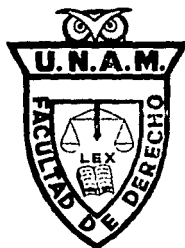
144
Des
*Universidad Nacional
Autónoma de México*

FACULTAD DE DERECHO

"EL ESTADO Y SUS POLITICAS DE
VIVIENDA" (MEXICO)

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

ANA LUISA CASAS MUÑOZ



MEXICO, D. F.

1991

TESIS CON
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.

INTRODUCCION.

En la medida que el tiempo pasa, es una ley natural que la población se incremente, sobre todo en un país como el nuestro en "vías de desarrollo" o bien, en los subdesarrollados; lo cual repercute sin duda en aspectos fundamentales al ser humano como son: Alimentación, Salud, Vestido, Transporte, Vivienda, etc.

En este último aspecto, "La Vivienda" es en el que ahora vamos a centrar nuestra atención.

En efecto, uno de los grandes problemas de este país es el de la vivienda, a pesar de los importantes y continuos esfuerzos que, para contrarrestarlo, realizan los sectores público, social y privado, ya que su problemática involucra tanto aspectos sociales, económicos, políticos y financieros, como de infraestructura, diseño y construcción.

En nuestro país desafortunadamente, es alarmante el problema de la escasez de vivienda que afecta a los grandes grupos de la población, en especial a los de más bajos ingresos, lo cual provoca asentamientos humanos irregulares y desordenados debido, a la explosión demográfica, crecimiento de la población a la inmigración

masiva hacia las grandes ciudades y hacia las ciudades medias. El -
alto costo de los materiales de construcción hace también muy difi-
cil enfrentar el problema habitacional por lo que se requiere de -
organismos constructores, promotores y de toda organización que ---
esté relacionada con la construcción de la vivienda.

1.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

1.1.- Asentamientos Humanos.

1.2.- Estado.

1.3.- Población.

1.4.- Política.

1.5.- Vivienda.

1.- CONCEPTOS FUNDAMENTALES.

1.1.- ASENTAMIENTOS HUMANOS.

Asentamiento: "Acción y efecto de asentarse o asentar. ---
Instalación provisional de colonos."¹

Asentamiento: "Instalación de colonos o cultivadores en -
tierras destinadas a la agricultura. Colonización. Establecimiento."²

Asentamiento o Colonización de Grupo: "En la colonización
de nuevas tierras, proceso por virtud del cual una colonia o comuni-
dad nueva se establece a modo de brote de otra más antigua."³

Asentamiento Humano. Según la fracción I del artículo 2o.
de la Ley General de Asentamientos Humanos, esta expresión signifi-
ca la radicación de un conglomerado demográfico, con el conjunto de

-
- 1.- García-Pelayo y Gross. Diccionario Práctico Larousse. Primera --
Edición. Editorial Larousse, S.A. de C.V. México, 1986 pp. 41
 - 2.- Pratt Fairchild Henry. Diccionario de Sociología. Tercera Edici-
ón. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1963 pp. 16
 - 3.- Ibidem.

sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, --- considerando dentro de la misma los elementos naturales y las --- obras materiales que la integran.

Precisamente la ley citada tiene por objeto establecer - la concurrencia de los Municipios, de las Entidades Federativas y - de la Federación, para la ordenación y regulación de los asentamien- tos humanos en el territorio nacional, con la finalidad de mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural.

Los Asentamientos Humanos son por definición los lugares donde viven los seres humanos. Por lo tanto, son los lugares donde - la gente disfruta de gran parte de los resultados de su actividad económica y donde ejercen su capacidad de elegir en lo que se --- refiere a las relaciones sociales y culturales, pero también donde hacen frente a la expresión más visible de la injusticia, a la --- distribución inequitativa, a la disponibilidad desigual de ----- servicios y a las diferencias en los estilos de vida, etc.

En este sentido, el crecimiento de los asentamientos huma- nos puede enfocarse de manera positiva, mitigando la carga de la -- pobreza y el aislamiento rural y dotando a las ciudades de nuevos, aunque hasta ahora no suficientemente utilizados, recursos de ---- energía y capacidades humanas; la actividad de construcción en sí -

misma y el mejoramiento de los asentamientos humanos implica que -
estos recursos se aprovechen.

Los Asentamientos Humanos deben considerarse -----
instrumentos y objetos del desarrollo. Los objetivos de las políti-
cas de asentamientos son inseparables de las metas de cada uno de
los sectores de la vida social y económica. Por lo que, las solucio-
nes para los problemas de los Asentamientos Humanos deben conside-
rarse como parte integrante del proceso de desarrollo de cada uno
de los Estados.

Los Asentamientos Humanos se caracterizan por marcadas -
diferencias de niveles de vida y oportunidades. El desarrollo armo-
nioso de los asentamientos humanos requiere que se atenúen las ---
disparidades entre las zonas rurales y urbanas, entre las distintas
regiones y dentro de las propias regiones. Los gobiernos deben ----
adoptar políticas conducentes a disminuir las diferencias de nive-
les de vida y oportunidades entre las zonas urbanas y las no urba-
nas. Estas políticas a nivel nacional deben ser complementadas por
políticas conducentes a disminuir las disparidades de los niveles
de vida.

Un asentamiento humano no es la simple agrupación de ---
gente, vivienda y lugares de trabajo. Debe respetarse y estimularse

la diversidad de características de los asentamientos humanos que reflejen valores culturales y estéticos y deben preservarse para la posteridad las zonas de importancia histórica, religiosa o ----- arqueológica y las zonas naturales de valor espacial. Deben proporcionarse y reconocerse lugares de culto, en particular en las zonas de expansión de los asentamientos humanos, a fin de satisfacer las necesidades espirituales y religiosas de los diversos grupos, de -- conformidad con la libertad de expresión religiosa.

1.2.- ESTADO.

Estado: "En el uso corriente es el término por el cual se designa al poder o al gobierno de una nación."⁴

"Así definido, el Estado es la entidad jurídica constituida por un territorio, una población y un gobierno que caracteriza - sobre todo a las sociedades políticas europeas a partir del siglo XVI."⁵

Estado: "Es la sociedad jurídicamente organizada para hacer posible, en convivencia pacífica, la realización de la totalidad de los fines humanos.

Puede definirse también como la unidad de un sistema jurídico que tiene en sí mismo el propio centro autónomo y está en consecuencia provisto de la suprema cualidad de persona en sentido jurídico (Del Vecchio).

4.- Balle Francis y Matarasso Michel. Diccionario del Saber Moderno. La Sociología. Cuarta Edición. Editorial Mensajero, S.A. Bilbao, - España, 1975 pp.146

5.- Ibidem. pp.147

El uso de la palabra Estado en este sentido es relativamente moderno, habiendo tenido su origen en Maquiavelo.⁶

Por lo tanto, se puede definir al Estado como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en determinado territorio. Dicho de otra forma el Estado es la sociedad soberana debidamente organizada, asentada en un territorio y dirigida por un gobierno.

Esta definición revela que son tres los elementos de la organización estatal: La población, el territorio y el poder; por lo que, el poder es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son los elementos materiales del Estado.

El territorio suele definirse como la porción del ----- espacio en donde el Estado ejerce su poder. Los hombres que pertenecen a un Estado componen el pueblo al que se le otorgan garantías o derechos individuales.

El término Estado incluye dos nociones distintas pero -- íntimamente ligadas entre sí. En primer lugar, es el conjunto de la

6.- De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Novena Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980 pp. 256

organización gubernamental; o sea, la organización del poder de una sociedad determinada, que además de tener una estructura económica y una estructura ideológica determinada, posee un conjunto de aparatos institucionales y de normas jurídicas destinadas a regular el funcionamiento de la sociedad en su conjunto. En segundo lugar, el término incluye el concepto de Estado-Nación; esto es, una comunidad humana que además de poseer las características ya señaladas - en la organización gubernamental, se encuentra delimitada geográficamente.

"Los Estados-Nación constituyen las comunidades humanas mejor organizadas políticamente en la medida en que la estructura del poder es sumamente compleja y perfeccionada en alto grado. Pero al mismo tiempo, porque los lazos de solidaridad existentes ---- entre los individuos que los integran son más poderosos y la forma de organización estatal no tiene comparación con las de otras agrupaciones humanas. Es sobre la base de esta segunda concepción del Estado que hablamos por ejemplo: de la existencia del Estado Mexicano, refiriendonos con ello a una población localizada geográficamente que comparte una historia común, un idioma predominante que es el español y que cuenta con una organización institucional determinada, constituyendo los elementos señalados un conjunto que los di-

ferencia de otras comunidades que a su vez integran otros Estados.⁷

En todo Estado encontramos una división del trabajo más acentuada que en otras organizaciones humanas. El aparato estatal se encuentra ramificado en una serie de órganos de gobierno que -- tienen por objetivo organizar y regular el funcionamiento de la so ciedad en sus más diversos aspectos. Para ello, el Estado cuenta con un aparato coercitivo al que ninguna otra agrupación social puede oponer una fuerza equivalente, a fin de implantar sus decisiones. En todo país existe un sistema de sanciones sumamente organizado que le permite al gobernante hacerse obedecer por quienes integran la sociedad. Esto es precisamente lo que explica la existencia de una organización administrativa, policial, judicial y militar en todo -- Estado. Todo Estado persigue la integración de los miembros de la - sociedad a través de un sistema de valores que le sea común, inde- pendentemente de la comunidad de raza, lengua o religión.

El Estado en sociedad fomenta el nacionalismo, basado --- en el elemento material y espiritual, así como un sistema de ----- valores. Los elementos señalados dejan claro el hecho de que el Es-

7.- Heller Claude. Poder, Política y Estado. Primera Edición, Editori-
al ANUIES. México, 1976 pp. 16 a 18

tado es la comunidad humana más organizada y más solidaria, lo cual le confiere una reconocida supremacía sobre todas las otras --- comunidades humanas.

1.3.- POBLACION.

La población es: "El conjunto de personas que habitan en determinado sitio en un momento dado. Número y características de los habitantes de una región o área."⁸

Población: "Agregado de individuos definida con ----- referencia a su localización espacial, status político, a su ----- ascendencia o a otras condiciones específicas; a) en un momento ---- determinado o b) en un continuo temporal."⁹

Pueblo: "Elemento personal del Estado. Está formado por -- los nacionales, pues los extranjeros, si bien viven en el territorio del Estado, no se consideran como parte de su población. La población de un Estado vale sobre todo como pueblo, constituyendo étnica y políticamente el núcleo de energías convergentes, mantenedor de --- aquél en el espacio y en el tiempo."¹⁰

La más famosa teoría de la población es la del economista inglés Malthus el cual sostenía que existía una tendencia a que

8.- Seldon Arthur. Diccionario de Economía. Segunda Edición. Editorial Oikos-Tau, S.A. Barcelona, España, 1975 pp. 422

9.- Pratt Fairchild Henry. Diccionario de Sociología. Tercera Edición. Editorial Fondo de Cultura Económica. México, 1963 pp. 222

la población crecerá en progresión geométrica que superaba el --- crecimiento de los medios de subsistencia; en su opinión el único - límite lo proporcionaba la presión de la población sobre las ----- subsistencias. Un aumento del nivel de vida elevaría simplemente la tasa de crecimiento por los nacimientos, hasta que las ganancias -- quedaran barridas por el aumento de la población humana. Las ----- lúgubres conclusiones de Malthus, aunque tuvieron influencia en la política, no estuvieron apoyadas por los acontecimientos. Desde ---- entonces se han realizado otros intentos para encontrar otras "le- yes" matemáticas acerca de los cambios en la población aunque, en - la actualidad se conviene en general que cualquier intento de ---- descubrir una "ley" de la población humana fracasará a menos que - se tengan en cuenta las condiciones institucionales y sociales.

Los hombres que pertenecen a un Estado componen la pobla- ción de éste. La población desempeña desde el punto de vista jurídi- co, un papel doble. Puede, en efecto, ser considerado como objeto o co- mo sujeto de la actividad estatal. "La doctrina que ahora expondre-

10.- De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Novena Edición. Edi- torial Porrúa, S.A. México, 1980 pp. 378

mos tiene su antecedente en la distinción, dada por Rosseau, entre súbditos y ciudadanos. En cuanto súbditos los hombres que integran la población se encuentran sometidos a la autoridad política y, por tanto, forman el objeto del ejercicio del poder; en cuanto ciudadanos, participan en la formación de la voluntad general y son, por tanto, sujetos de la actividad del Estado.*¹¹

En cuanto objeto, la población es un conjunto de ----- elementos subordinados a la actividad del Estado; en cuanto sujetos los individuos que la forman aparecen como miembros de la comunidad política, en un plano de coordinación.

El conjunto de derechos que el individuo puede hacer valer frente al Estado constituye lo que en la terminología jurídica recibe la denominación de status personal; y las facultades que lo integran son de tres clases:

- 1.- Derechos de Libertad.
- 2.- Derechos que se traducen en la facultad de pedir la intervención del Estado en favor de los intereses individuales.
- 3.- Derechos Políticos.

11.- García Maynes Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. Vigésima séptima Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977 ----- pp. 100 a 102

1.4.- POLITICA.

"Etimológicamente política (politiké techne), quiere decir ciencia de lo relativo a la ciudad, al conjunto de ciudadanos."¹²

Para Maquiavelo la política: "consiste tan sólo en un artificio; sus preceptos no expresan más que los intereses personales e inmediatos de los gobernantes; se trata solamente de un juego entre los depositarios y los agentes del poder, ayudados por toda clase de astucia para conquistarlo, conservarlo y extenderlo."¹³

Política; "Es el arte de gobernar y dar leyes y reglamentos para mantener la tranquilidad y la seguridad pública. En sentido más amplio, es el conjunto de reglas que deben seguir los gobernantes en sus relaciones con los ciudadanos, con las actividades administrativas de un país y con los demás Estados. Es el conjunto de prácticas encaminadas a un fin."¹⁴

12.- Sanabria José Rubén. Lógica. Decimosegunda Edición. Editorial --
Porruá, S.A. México, 1980 pp. 240, 241

13.- Ibidem.

14.- Enciclopedia Ilustrada Cumbre. Tomo X. Decimoséptima Edición. --
Editorial Cumbre, S.A. México, 1977 pp. 251

Política: "Arte de aplicar en cada época de la historia, - aquella parte del ideal que las circunstancias hacen posible." ¹⁵

En general, se puede decir que, la política es el conjunto de reglas que deben seguir los gobernantes en sus relaciones con - los ciudadanos y con los otros Estados; para llevar a efecto un buen gobierno.

Los preceptos de la política, se deben basar en los intereses de la sociedad, para lograr el bien común temporal.

Las políticas constituyen el elemento indispensable de - una estrategia amplia de desarrollo y estan vinculadas y armonizadas con las políticas de industrialización, agricultura, bienestar - social y preservación ambiental y cultural, a fin de que cada uno - de esos aspectos respalde al otro en el aumento gradual del bienestar de toda la humanidad.

"La política debe encaminarse a la integración o coordinación armonizada de una amplia variedad de componentes, incluidos por ejemplo: el crecimiento y la distribución de la población, las -

15.- De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Novena Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980 pp. 380

16.- Silva-Herzog Flores J.. Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977 pp. 661

vivienda y los servicios. Los gobiernos deben crear mecanismos e -- instituciones para la elaboración y aplicación de esas políticas."/6

No es posible elaborar o ejecutar políticas, estrategias, planes y programas sin los instrumentos adecuados. Estos instrumentos adoptan la forma de instituciones políticas, administrativas o técnicas; legislaciones e instrumentos reguladores habilitantes; y - procedimientos oficiales para la explotación de los recursos.

El objetivo prioritario de la política en los países en vías de desarrollo como México, es el de alcanzar su desenvolvimiento económico y social.

Ya desde hace varias décadas el Estado ha formulado programas y creado instituciones para tratar de resolver el problema de la vivienda. Algunos duran un sexenio, otros un poco más y otros menos. En todos los casos estos programas e instituciones han presentado soluciones parciales y con una visión limitada del problema. Esto se debe entre otras cosas, a los escasos recursos o a la mala administración de los fondos que reciben, y a que responden más al criterio de los encargados de llevar a cabo los programas que a las necesidades de la población.

La política habitacional del Estado se ha orientado ---- siempre a dar atención a los sectores de la población asalariada -

priorizando a los que tienen capacidad económica para ajustarse a las condiciones de pago.

"Desde 1925, con la fundación de la Dirección de Pensiones Civiles, pasando por los años setenta con el Programa Financiero de Vivienda (FOVI-FOGA), hasta nuestros días, la producción oficial ha sido muy baja. Más que vivienda, el Estado ha ofrecido créditos y -- contratos para la industria de la construcción que gira a su alrededor." 17

Cada uno de estos organismos ha representado un aparato burocrático y una infraestructura institucional que ha actuado como mecanismo de control de diversos sectores de la población con necesidades de vivienda.

Estas instituciones, desde su diseño, prescinden de la participación de los sectores solicitantes, excepto en sus acciones de pago. Las instituciones del Estado ligadas al problema de la vivienda carecen de programas que involucren a los interesados en adquirirla en el proceso de su construcción o de su reparación. Esto se-

17.- García Casas Anastasio. El Problema de la Vivienda. Primera Edición. Editorial Centro de Estudios Educativos, A.C. México, 1987 pp.56

ría digno de tomarse en cuenta, sobre todo cuando se trata de proyectos de autoconstrucción y en tiempos económicamente graves.

"Por otro lado, no existe ningún mecanismo de crédito que permita a las personas que viven en un asentamiento irregular obtener algún apoyo crediticio, lo que excluye a una buena parte de la población con necesidades de construcción. Al respecto, sería conveniente que el Estado tomara cartas en el asunto o, en todo caso, que las propias personas afectadas presionen organizadamente al Estado para que sean regularizados sus predios."¹⁸

Finalmente tenemos que destacar que en muchos casos las instituciones gubernamentales dedicadas a esta actividad son utilizadas como un mecanismo de captación y control político. Ejemplo de ello son FOVISSSTE y todas aquellas instituciones que atienden a los empleados vinculados al Estado. De esta forma, si algún burócrata desea una vivienda, tiene que estar sindicalizado y afiliarse al partido oficial. Hay que agregar que, en no pocas ocasiones, se tiene que dar una cuota "extra": la corrupción aún forma parte del proce-

18.- García Casas Anastacio. op. cit. pp.57

no de adquisición de una vivienda.

La política oficial dirigida a la vivienda, expresada en el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda, de una u -- otra forma está apoyando a la industria de la construcción. Esto lo vemos, por ejemplo, en el monto de los recursos que se destinan para la construcción de vivienda terminada (que ofrecen por ejemplo --- INFONAVIT y FOVISSSTE), comparado con lo que se destina para la --- autoconstrucción, mejoramiento y paquetes de materiales para los --- sectores con salarios inferiores a 2.5 veces el salario mínimo.

En consecuencia, las políticas habitacionales no son sino un complemento a la política de apoyo a la industria de la ----- construcción.

En conclusión las políticas nacionales de vivienda deben de tener como objetivo proporcionar edificaciones y servicios adecuados a los grupos de menores ingresos, distribuyéndose los ----- recursos disponibles sobre la base de la mayor necesidad. Una parte importante de los esfuerzos de una política de vivienda debería -- consistir en programas e instrumentos que ayudarán activamente a - las personas a proporcionarse viviendas de mejor calidad.

1.5.- VIVIENDA.

"De acuerdo con el significado etimológico de la palabra, Vivienda, del latín, vivenda, significa morada, habitación, domicilio.- De allí que dentro de un estricto concepto sociológico pueda definirse como el asiento natural de la familia; es decir, el lugar adecuado para que los integrantes del grupo familiar puedan disponer de las comodidades necesarias para vivir, pues no sólo ha buscado el hombre el recinto dentro del cual debe desarrollar su vida íntima, sino también atender a las exigencias de la vida de relación, a la seguridad, a las necesidades de tipo estético en cuanto concierne a la belleza, armonía de líneas, al aprovechamiento de la luz y los espacios verdes."

Vivienda: "Sitio que el hombre adapta para que le sirva - de albergue. Junto con el alimento y el vestido, es una de las necesidades básicas del hombre. Las variaciones del clima y los animales salvajes fueron los dos factores que decidieron a los ---

19.- Valente Carmelo Gerardo. La Vivienda en el Mundo. Primera Edición. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1972. --- pp.3

hombres prehistóricos a construir las primeras viviendas."²⁰

"La vivienda es una condición básica para la reproducción de la fuerza de trabajo de la población.No obstante,es ----- imposible,para la mayor parte de los pobladores del país,satisfacer tal necesidad,debido a sus bajos ingresos en comparación con los costos que representa obtener una vivienda adecuada."²¹

Puede afirmarse que la vivienda es "el recinto en que se aloja en la intimidad un ser humano,junto con los que conforme a su relación social básica,constituyen su familia."²²

La vivienda ha constituido en el desarrollo histórico social humano,uno de los bienes de consumo fundamentales,en un ----- primer momento la utilizó para preservarse de las inclemencias de la naturaleza y,más tarde,conforme ha ido avanzando en su evolución,también ha transformado su concepto de necesidad de vivienda y ésta ha adquirido diferentes connotaciones en las distintas etapas del desarrollo social.De tal manera que la vivienda que en el ----

20.- Enciclopedia Ilustrada Cumbre.Tomo X.Decimoséptima Edición.-- Editorial Cumbre,S.A. México,1977 pp.223

21.- González Aguirre María Elba.Necesidades Esenciales de Vivienda en México.Tomo V "Vivienda".Segunda Edición.Editorial ---- Siglo XXI.México,1983 pp.25

siglo pasado era considerada como adecuada para el desenvolvimiento de la vida humana, actualmente puede parecer que carece de los elementos mínimos indispensables para cumplir con su fin.

"En sentido social moderno, una vivienda debe de cumplir condiciones de :a)protección,b)higiene,c)privacidad,d)comodidad,-- e)localización y,f)seguridad en la tenencia para que pueda satisfacer las necesidades familiares,siendo un factor de bienestar y armonía en el seno de una comunidad civilizada."¹³

- Protección es la capacidad de la vivienda para aislar a sus ocupantes en forma suficiente, permanente y regulable a voluntad, de agentes exteriores potencialmente agresivos. Estos pueden -- ser de origen climático, de origen residual (polvo, ruidos, etc.) o -- referirse a la agresión de los animales y especialmente de ----- gérmenes patógenos.

- Higiene de acuerdo con su papel de agente higiénico, la vivienda debe de tener varias características, por ejemplo: mecanis-

22.- Rangel Couto Hugo. El Derecho Económico. Segunda Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1982 pp. 219

23.- Revista de Ingeniería. Volumen LVI. Número 2. Facultad de Ingeniería. Editorial UNAM. México, 1986 pp. 53

mos de ventilación, espacio útil total o específico por ocupante, es pecialmente en recámaras, agua potable entubada, etc.

- Privacidad consiste en la aptitud de la vivienda para hacer posible cierto grado de aislamiento voluntario de alguno de los ocupantes con respecto a los demás. En este sentido es de especial importancia la subdivisión del espacio interno de la vivienda y el uso de materiales que permitan la separación visual y acústica. La privacidad interna de la vivienda es consecuencia, también, de su tamaño efectivo en relación con su número de ocupantes. Pues las condiciones de convivencia pueden deteriorarse si el grado de hacinamiento es excesivo.

- Comodidad y Funcionalidad esto significa que la vivienda debe tener un orden espacial que respete los modos y los medios con que la familia realiza sus actividades domésticas y, al mismo tiempo, debe proporcionar la expresión de las pautas culturales y hábitos de vida de la familia, y los individuos que la forman.

Para que una vivienda pueda considerarse funcional, esa calidad ordenadora de la vida familiar debe estar apoyada en espacios suficientes para los miembros del grupo, de sus desplazamiento y de los enseres domésticos correspondientes, de modo que no interfieran con el desarrollo de las actividades domésticas habituales.

Además la vivienda debe estar diseñada para que pueda -- adaptarse a cambios significativos en la vida familiar; también cabe destacar la disponibilidad de energía eléctrica para iluminación y para el uso de aparatos eléctricos.

- Localización. La localización de la vivienda en el espacio determina sus relaciones operativas con la infraestructura de servicios (drenaje, agua, energía eléctrica, comunicaciones, etc.).

La localización de una casa-habitación está determinada, en las sociedades en las que el acceso al suelo toma la forma --- mercantil, por el valor del suelo en relación con la capacidad de - pago de sus ocupantes. Así, el valor del suelo se convierte en ---- factor de selectividad y segregación espacial de las clases sociales.

- Seguridad en la Tenencia. Cualquier tipo de tenencia -- que cumpla con las normas jurídicas vigentes y que proporcione a - sus ocupantes un mínimo de seguridad en cuanto a disponibilidad -- futura de la vivienda, es compatible con el satisfactor mínimo ---- adoptado.

La vivienda cumple en nuestra sociedad, múltiples funciones, que pueden ubicarse entre la tendencia a satisfacer necesidades personales y la de satisfacer necesidades sociales.

La vivienda, al igual que la inmensa mayoría de los ----- bienes necesarios al consumo del hombre en el régimen de producción capitalista, se ha convertido en mercancía lo que le hace adquirir el doble carácter de valor de uso y valor de cambio.

Por su valor de uso la vivienda está considerada como -- uno de los bienes socialmente necesarios e inherentes a la naturaleza humana, lo cual significa que todo hombre, por el sólo hecho de serlo, tiene derecho a que la sociedad le proporcione los bienes mí nimos indispensables para su consumo personal y familiar, entre los que destaca la vivienda; pero por su valor en mercancía dinero sólo la puede adquirir quien tiene el equivalente de su valor de cambio en dinero; de esta manera la vivienda se constituye en una de las - mercancías más inaccesibles para los sectores de trabajadores del actual régimen predominante de producción.²⁴

24.- Cfr. González Aguirre María Elba. Necesidades Esenciales de Vivienda en México. Tomo V "Vivienda", Segunda Edición. Editorial Siglo XXI. México, 1982 pp. 17 a 22

2.- MEXICO.

2.1.- Ubicacion Geográfica.

2.2.- Sistema Político.

2.3.- Población.

2.4.- Necesidades Habitacioanles.

2.- MEXICO.

2.1.- UBICACION GEOGRAFICA.

"La República Mexicana (Oficialmente denominada Estados Unidos Mexicanos), también conocida como México esta situada en el Continente Americano y cuyas tres cuartas partes pertenecen geográficamente a América del Norte y el resto del mismo a Centroamérica Ocupa el quinto lugar por su extensión (1,972,547 Kilómetros ---- cuadrados) y el segundo lugar en población (78,524,000 hab.) en el Hemisferio Occidental."¹⁵

"México se extiende entre los 32°43' (confluencia de los ríos Gila y Colorado) hasta los 14°33' de latitud norte (desembocadura del río Suchiate en el Pacífico), por lo que el Trópico de --- Cáncer corta al país casi por su centro, un poco al norte de Mazatlán. Su arrumbamiento hacia el SE determina una gran diferencia --

25.- Diccionario Enciclopédico Universal. Tomo III. Primera Edición.
Editorial Marín, S.A. de C.V. México, 1989 pp.1273

longitudinal entre los 117°8', que alcanza su extremo NO en el Pacífico, y los 86°48' longitud O del extremo oriental, en la Península de Yucatán; la Ciudad de México queda casi en el meridiano intermedio entre esos dos extremos. Dos grandes mares bañan sus costas: El Golfo de México y Mar de las Antillas por el Este y el Océano Pacífico por el OS dichos mares se aproximan a unos 200 Kilómetros en el Istmo de Tehuantepec. La situación tropical del país se ve en parte modificada por la variedad de altitudes en su interior y la doble influencia oceánica." 26

"Limita al norte con los Estados Unidos, al este con el Golfo de México y Mar de las Antillas, al sureste con Guatemala y Belice, al sur y oeste con el Océano Pacífico. Su perímetro es de unos 14,400 Km., de los cuales corresponden a las Costas 10,600 (Pacífico 7,450; Golfo de México y Mar de las Antillas 2,810; litorales de Islas 340) y los 3,800 restantes a las fronteras terrestres, la mayor de las cuales (2,730 Km.) es el límite con los Estados Unidos. Se inicia ésta en la desembocadura del río Grande, del Norte o

26.- Gran Enciclopedia del Mundo. Tomo XIII. Undécima Edición. Editorial Durvan, S.A. Bilbao, España, 1977 pp. 13-010

Bravo, corriente fluvial que remonta por su canal más profundo ---- hasta el Paso, a los 31° 47' latitud norte; sobre este paralelo avanza 100 millas hacia el oeste, tuerce luego hacia el sur hasta el paralelo 31° 20', sobre el que continúa hasta Nogales. Desde aquí se dirige en línea convencional hasta el río Colorado, que remonta hasta la unión con el Gila y, desde este punto avanza hacia el oeste, con ligera tendencia al sur, hasta el Océano Pacífico, al sur de la Ciudad estadounidense de San Diego. Las fronteras con Guatemala y Bélica son más irregulares. Aprovechan el curso del río Suchiate, Usumacinta y Hondo, además de algunas líneas convencionales que siguen - paralelos o meridianos.

El Istmo de Tehuantepec divide al territorio en dos ---- grandes zonas, muy diferentes: La del Norte es una elevada meseta -- encuadrada por grandes cordilleras que se unen hacia el sur; la meridional está accidentada por las monañas del sistema orográfico centroamericano y se prolonga hacia oriente por la meseta calcárea de Yucatán, deformación geológica reciente." 17

27.- Gran Enciclopedia Larousse, Tomo XIII. Segunda Edición. Editorial Planeta, S.A. México, 1973 pp. 224, 225

2.2.- SISTEMA POLITICO.

"Según la Constitución promulgada por Venustiano ----- Carranza el 5 de febrero de 1917, México, cuyo nombre oficial es Estados Unidos Mexicanos, es una república federal, democrática y representativa, compuesta de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior.

La democracia representativa es un sistema de gobierno en el cual las leyes se elaboran por medio de representantes elegidos por los ciudadanos. Establecida en la Constitución de 1857, que otorgó el derecho de voto a todos los ciudadanos mexicanos varones, quedó perfeccionada en 1953, al concederse el voto a la mujer. Por su parte, el federalismo encuentra su base en la autonomía interna de los Estados o Provincias, cuyo conjunto integra la Federación. Con excepción del paréntesis de 1835 a 1846, en que el partido conservador estableció el sistema centralista, regido por las 7 Leyes Constitucionales de 1836 y las Bases Orgánicas de 1843, las entidades federales han mantenido en plenitud su soberanía. De acuerdo con el Pacto Federal esa soberanía es ejercida por el pueblo por medio de los Poderes de la Unión en los casos de la competencia de éstos, y

a través de los Poderes de los Estados en lo que toca a sus regímenes interiores." 28

"La federación está conformada por 31 Estados (hasta --- 1974 eran 29, pero en octubre de ese año los territorios de Baja -- California Sur y Quintana Roo adquirieron la condición de Estados) y un Distrito Federal donde se halla enclavada la Ciudad de México capital de la Nación." 29

La soberanía Nacional reside fundamentalmente en el pueblo, del que dimana todo poder.

El pueblo mexicano tiene el inalienable derecho de darse la forma de gobierno que le convenga. Todo poder público dimana del pueblo y se instituye para su beneficio. El pueblo es el titular y depositario de la soberanía nacional.

El poder supremo se divide en: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin que puedan reunirse dos o más de ellos en una misma --- persona ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

28.- Diccionario Enciclopédico Universal. Tomo III. Primera Edición.

Editorial Marín, S.A. de C.V. México, 1989 pp. 1282

29.- Enciclopedia Ilustrada Cumbre. Tomo VIII. Decimoseptima Edición

Editorial Cumbre, S.A. México, 1977 pp. 234

El Poder Ejecutivo está depositado en una sola persona que se denomina Presidente de los Estados Unidos Mexicanos o, más comúnmente, Presidente de la República. Este es el Jefe del Estado y Jefe del Gobierno y tiene el goce y el ejercicio de las facultades otorgadas al Poder Ejecutivo. El Presidente es elegido por voto popular, directo y secreto para un período de seis años, sin posibilidad de reelección en ningún caso. Ejerce sus funciones por medio de 17 Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, un Procurador General de Justicia de la Nación y numerosos organismos descentralizado. Los secretarios refrendan los actos del Presidente y ejercen en su representación la función administrativa. El Poder Legislativo está depositado en el Congreso de la Unión, que se divide en dos cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. La Cámara de Diputados esta constituida por los representantes del pueblo elegidos por tres años. Se elige en forma directa un diputado federal propietario por cada 200,000 habitantes o uno por fracción que pase de 100,000; pero en ningún caso la representación de un Estado de la Federación puede ser menor de dos diputados. La elección de los Senadores de la República es también directa, mediante sufragio universal y secreto. Se elige a dos senadores por cada Estado para un período de seis años. El Poder Judicial lo ejercen los Tribuna-

les de primera y segunda instancia y la Suprema Corte de Justicia o tribunal de última instancia, cuyos miembros son nombrados por el Presidente de la República y deben ser ratificados por la Cámara de Senadores. En los Estados existe la misma división de poderes; El Ejecutivo corresponde al Gobernador, el Legislativo a la Cámara de Diputados y el Judicial al Tribunal Superior de Justicia.³⁰

30.- Cfr. Hechos, Cifras, Tendencias. Séptima Edición. Editorial Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. México, 1976 pp. 85, 86

2.3.- POBLACION.

"El pueblo mexicano ha alcanzado, tras un prolongado y -- difícil proceso histórico, un cierto grado de cohesión. Ya desde el siglo XVII los pobladores del país empezaron a adquirir caracteres comunes muy definidos; después, los conflictos exteriores contribuyeron a que madurara muy pronto la conciencia nacional."²¹

Desde el punto de vista étnico está constituido por cuatro grupos: indios, blancos, negros y mestizos. Al grupo indígena se agregó primero una población blanca, de origen ibérico (casi exclusivamente españoles), al poco tiempo fueron introducidos esclavos negros procedentes de Africa. Después, de la independencia se inició un proceso de aportaciones de otras nacionalidades, que desde el -- punto de vista racial, no ha tenido mayor importancia. La trilogía étnica (indígenas, blancos y negros) explica el fuerte e intenso -- mestizaje existente desde la antigüedad. Según las estimaciones más

21.- Enciclopedia Barsa. Tomo X. Vigésima Edición. Editorial Enciclopedia Británica Publishers, Inc. México, 1980 pp. 271

recientes la población mexicana en la actualidad esta integrada en un 15% de blancos y criollos; un 29% de amerindios; un 55% de mestizos y un 11% de otros grupos raciales.³²

"El idioma oficial de México es el castellano; es asimismo el idioma predominante en todo el país y el único utilizado por vastos sectores de la población. Sin embargo, junto al castellano -- coexiste una diversidad de lenguas indígenas, pertenecientes a las distintas etnias. En base a los últimos registros establecidos --- sobre el idioma se estima que el 7.75% de la población habla alguna lengua indígena, y que de ellos un 5.53% es bilingüe, utilizando el castellano como lengua secundaria, mientras que sólo el 1.75% -- habla exclusivamente lengua indígena y desconoce el castellano."³³

"El pueblo mexicano en su inmensa mayoría es católico, -- frente al número de protestantes, judíos y otras religiones que es menor. Existe libertad de culto; las restricciones impuestas a la -- actividad del clero se han atenuado en la práctica por una toleran

32.- Cfr. Diccionario Enciclopédico Universal. Tomo III. Primera Edición. Editorial Marín, S.A. de C.V. México, 1989 pp.1275

33.- Diccionario Enciclopédico Universal. op. cit. pp.1276

cia cada vez más amplia."34

La población de México, con 69,902 millones de habitantes en 1980, es la onceava en el mundo y la segunda en América Latina, sólo superada por Brasil.

La población mexicana ha manifestado un cambio demográfico sumamente importante en los últimos decenios, vinculado estrechamente al desarrollo económico y social del país. "Según las cifras arrojadas por el Censo General de Población y Vivienda, realizado en 1980 por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, de la Secretaría de Programación y Presupuesto, México contaba a la fecha con una población total de 66,846.833 habitantes, de los cuales 33,039 eran hombres y 33,807.526 mujeres. Esta población se encuentra distribuida en 125,300 localidades, y está concentrada de tal forma que sólo cinco ciudades superan el millón de habitantes pero entre las cinco contienen casi la mitad del total de la población del país. En el otro extremo 31,054 localidades tienen -- entre 100 y 499 habitantes, y 78,806 apenas suman entre 1 y 99 habitantes. El fenómeno es especialmente notorio en el D. F.; cuyas ci-

34.- Diccionario Enciclopédico Universal, op. cit. pp.1276

fras rondan los veinte millones, ubicándola entre las cinco ciudades más pobladas del mundo; y cuyas perspectivas para el año 2000 - (si no se logra controlar su crecimiento) la proyectan como la ciudad más poblada del mundo, con treinta millones de habitantes."35

Otras cifras del mismo censo indican que más de la mitad de la población total (36,382.713) tienen menos de veinte años, lo que habla claramente de México como un país de jóvenes. En el extremo opuesto se puede mencionar que 54,031 habitantes tienen entre - 90 y 94 años; 27,037 tienen entre 95 y 99 años; y 15,059 rebasan los cien años.

La Comisión Nacional de Población ha estimado, según los índices del crecimiento de la población en las décadas de 1970 y - 1980, que la población total de México será en 1990 de 93,317.700, y en el año 2000 de 100,041.400 habitantes.

Las principales áreas metropolitanas son: Distrito -----
Federal, Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, Puebla, León, Tijuana, --
Torreón, Tampico, Chihuahua, Mexicali, Acapulco, San Luis Potosí, -----
Veracruz y Mérida.

35.- Ibidem. pp.1277

2.4.- NECESIDADES HABITACIONALES.

El término necesidad de vivienda expresa: "La cantidad de habitaciones requeridas para que los habitantes del país satisfagan esta necesidad esencial. Este concepto es diferente del de demanda, que correspondería a la cantidad de viviendas que la población puede comprar o rentar a un precio (o alquiler) predeterminado."³⁶

Entre los problemas nacionales como son el empleo, la educación, la alimentación y la salud, que enfrenta la sociedad mexicana, en estos años y preámbulo del siglo XXI, destaca sin lugar a dudas el déficit de viviendas que padece gran parte de la población mexicana, la cual lejos de disminuir crece año con año sin que se encuentre una solución óptima.

Para cuantificar las necesidades de habitación es preciso considerar el número de familias y su tamaño, así como el comportamiento de la población.

36.- González Aguirre María Elba. op. cit. pp.32

"De acuerdo al análisis de los censos de población y --- vivienda de los años 1930 a 1970; se puede observar la evolución de las familias clasificadas por el número de sus miembros. En 1940, -- las familias más frecuentes eran las de dos miembros; en 1950, las - más numerosas eran las de tres miembros, en 1960 las de cinco ----- miembros y en 1970 las de seis miembros." 37

"Respecto a la población urbano-rural, se puede observar la transformación del país debido al predominio rural sobre el --- urbano en 1930; en 1940 la población urbana tenía una participación relativa sensiblemente menor que la rural 35.1% y 64.9% respectiva mente. A partir de entonces se nota un progresivo incremento en la población urbana alcanzado, en 1960, un porcentaje prácticamente si milar entre una y otra. En 1979 la población urbana superaba a la - rural con una participación relativa de 65.7%; es decir, que la ---- población urbana se incremento en 65.7% en casi 40 años. Este ----- porcentaje es demostrativo de los importantes avances que se logra ron en la modernización del país." 38

37.- Coplamar, Mínimos de Bienestar. Tomo V "Vivienda en México". Pri mera Edición. Editorial Presidencia de la República. México, -- 1979 pp. 78

Estas elevadas tasas de crecimiento urbano responden a -- un conjunto de fenómenos vinculados al proceso de desarrollo económico moderno, entre los que destacan la industrialización y los cambios que ésta genera en la cantidad y tipo de mano de obra que se demanda. La radicación de enormes recursos humanos y materiales en unos pocos y grandes centros urbanos, generan un crecimiento acelerado de las ciudades más importantes del país. El fenómeno poblacional que sustenta todo este proceso es la migración interna.

Según datos del censo general de población de 1980, la -- población urbana del país representa las dos terceras partes de -- los habitantes y se prevee subirá esta proporción al 75 por ciento para el año 2000.

Dentro de la gama de la problemática actual y futura que tienen las zonas urbanas, el relativo a la vivienda presenta características alarmantes debido al considerable déficit, principalmente al crecimiento poblacional acelerado y el descenso en la oferta

Los innumerables factores que han originado esta situaci-

-
- 38.- Aragonés Ana María y Candia José Miguel. Planes de Desarrollo y Política Demográfica en México. Primera Edición. Editorial -- UNAM (Acatlán). México, 1990 pp.31

ón, se encuentran por citar algunos ejemplos:

- México es un país con un alto crecimiento demográfico.
- La tasa de crecimiento poblacional es mayor entre la gente de bajos recursos económicos y poca instrucción.
- La inmigración a las zonas metropolitanas.
- La política gubernamental de reducir subsidios.
- Las altas tasas de interés de los créditos.
- La inflación en los materiales de construcción.
- El alto costo del suelo urbano.
- La ausencia de una estrategia integral para resolver la problemática, para evitar en un futuro dramático la escasez de vivienda - en zonas urbanas. 3'

La combinación de los factores anteriores, da como resultado que cada vez sea necesario un mayor número de viviendas, con toda la infraestructura que ello implica; aunado a que debe de proveerse de ellas a una creciente población con menor capacidad para

39.- Cfr. Revista de Ingeniería. Volumen LVI. Número 1. Facultad de -
Ingeniería. Editorial UNAM. México, 1986 pp.32

pagarlas y en lugares no siempre apropiados, debido al alto costo - que significa su urbanización.

Las diferencias en el comportamiento de la población, en áreas urbanas y rurales, obedece principalmente a la corriente migratoria campo-ciudad. Esta se caracteriza porque los flujos ----- principales se registran hacia las grandes urbes.

Este fenómeno no sólo agrava el problema de vivienda en el área urbana sino que también provoca la partición de las familias y, por lo tanto, aumenta la necesidad de nuevas viviendas. Este -- último fenómeno influye en el tamaño medio de las familias.

El área urbana no tiene la capacidad de responder, con la velocidad requerida, a las necesidades de los inmigrantes; aparece - así uno de los fenómenos más comunes en los países subdesarrollados: asentamientos humanos irregulares con precarias condiciones en lo que a edificaciones y servicios básicos se refiere.

En las grandes urbes, los inmigrantes se enfrentan a un - problema diferente al que se presenta en las zonas rurales. En su - nuevo asentamiento, es fundamental que disponga de los recursos monetarios para satisfacer, aunque sea en forma precaria, sus necesidades de habitación. Si carecen de recursos para adquirir o rentar -- suelo se ven obligados a recurrir a formas de apropiación no ajus-

tadas a derecho, lo que origina incertidumbre en cuanto a la tenencia del suelo. A ésta se agrega su escasa capacidad de adquisición de los materiales autorizados para edificar, la utilización de materiales poco convencionales y de desperdicios, y finalmente, por -- ubicarse en terrenos irregulares, no se les proporcionan los servicios elementales.

3.- MARCO JURIDICO.

- 3.1.- Artículos 4;73;123 apartado "A" fracción XI y apartado "B" fracción XII inciso f).**
- 3.2.- Ley General de Asentamientos Humanos.**
- 3.3.- Ley del INFONAVIT.**
- 3.4.- Ley del FOVISSSTE.**
- 3.5.- Ley del ISSFAM.**
- 3.6.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.**
- 3.7.- Ley Federal de Vivienda.**

3.- MARCO JURIDICO.

3.1.- ARTICULOS 4;73;123 APARTADO "A" FRACCION XI Y APARTADO "B" FRACCION XII INCISO F) DE LA CONSTITUCION.

El acceso a la vivienda en nuestro país esta regulado -- por diversas leyes.

Por lo que al efecto citamos la opinión de Martha Schteingart: Resulta conveniente recordar que en el sistema constitucional mexicano existen dos principios fundamentales que se relacionan con la propiedad de la vivienda. En primer lugar, el Artículo 27 Constitucional en el cual el Estado cumple el papel de garantizar la apropiación privada de la riqueza y que ésta no redunde en perjuicio de los intereses de la colectividad, es decir, que tiene o -- cumple una función social.

"En segundo lugar, a partir de la reforma incorporada en 1982 el Artículo 4 de la Constitución, establece: "el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna y decorosa". Sin embargo, a pesar de estas orientaciones generales, la propiedad de la vivienda

se desarrolla en un contexto jurídico que tiende a contradecir, más que a reafirmar, dichos principios."⁴⁰

Dentro del conjunto de instituciones jurídicas que se relacionan con la propiedad de la vivienda, la más antigua es el ---- patrimonio de la familia o "patrimonio familiar" como se le conoce comunmente. Esta figura forma parte del Código Civil desde su expedición en 1928 y ha sido objeto de diversas reformas, aunque sus -- rasgos básicos han permanecido estables desde entonces. "Su objeto fundamental es proteger a los miembros de la familia en el disfrute de la casa-habitación y en algunos casos de una parcela cultivable (artículo 723). El dispositivo jurídico para otorgar esta protección es el que los bienes afectos al patrimonio de familia son inalienables y no estarán sujetos a embargo o gravamen alguno (artículo 727) lo cual permite a los beneficiarios ejercer su derecho de habitar la casa y aprovechar los frutos de la parcela (artículo 725)."⁴¹

40.- Schteingart Martha y Michel Marco A. Procesos Habitacionales - en México. Cuadernos Universitarios No. 51. Primera Edición. ---- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue). México, 1988 pp. 43

41.- Ibidem. pp. 45

El artículo 73 Constitucional confiere facultades al --- Congreso de la Unión, al establecer en la fracción X: Para legislar en toda la República sobre... y para expedir leyes del trabajo reglamentarias del artículo 123.⁴²

El mandato anterior concreta y limita la facultad del -- Congreso; se le faculta a expedir leyes, para atender las conveniencias del Apartado "A" : Ley Federal del Trabajo; Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT); así como del Apartado "B" : Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), Ley del Instituto de Seguridad y Servicios de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE) y Ley -- del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

"Cuando el Presidente López Mateos envió su iniciativa - el 7 de diciembre de 1959, a fin de regular en forma distinta las - relaciones del Gobierno Federal con sus trabajadores, no dividió el artículo 123 Constitucional en dos apartados, sino que estableció -

42.- Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--
Septuagésimocuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
pp.59

un régimen de excepción que sustrajo de la influencia de los ----- principios generales. A partir de la reforma, se alinea al derecho - laboral, al precisar en su texto inicial: El Congreso de la Unión -- expedirá, de acuerdo con las siguientes bases, leyes sobre el trabajo, las cuales regirán: (A) el de los obreros, jornaleros, empleados, - domésticos, artesanos y de manera general, todo contrato de trabajo (B) el de los trabajadores al servicio de los Poderes de la Unión y de los Gobiernos del Distrito Federal y Territorios... "43

La norma general está contenida en el apartado A; la regla de excepción es el apartado B.

De esta forma el Artículo 123 Constitucional consigna -- las garantías mínimas de prevención social que aseguren, en lo posi ble, tanto la tranquilidad y bienestar personal del trabajador, como los de sus familiares.

Respecto al apartado "A", fracción XII, del artículo 123 - de la Constitución establece que todas las empresas están obliga-- das a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higi-

43.- Briceño Ruiz Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales
Primera Edición. Editorial Harla, S.A. de C.V. México, 1987. ----
pp. 283

énicas. Dicha obligación deberá cumplirse mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda, cuyo objeto es constituir depósitos en favor de sus trabajadores y ----- establecer un sistema de financiamiento que permita otorgarles créditos baratos y suficientes, por medio de la creación de un organismo creado para tal fin.

Con base en la disposición constitucional que se comenta, se promulgó la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en vigor a partir del 24 de abril de 1972. Esta ley creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para -- los Trabajadores (INFONAVIT) con las características de ser éste - un organismo de servicio público, con personalidad jurídica y patrimonio propio.

"Asimismo, se reformó la Ley Federal del Trabajo, para establecer que las aportaciones al INFONAVIT serían del 5% sobre los salarios (en la actualidad integrados) que pagan las empresas, ---- estas aportaciones tienen el carácter de fiscales (artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, y 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores." 44

44.- Moreno Padilla Javier. Ley del INFONAVIT comentada. Segunda Edición. Editorial Trillas, S.A. de C.V. México, 1988 pp. 5

Por otra parte, los trabajadores del gobierno federal, --- regulados: primero por un decreto del Ejecutivo para Pensiones Civiles y de Retiro, y después, con apoyo en la fracción XI inciso f) -- del artículo 123 Constitucional que estructura el sistema de seguro social, y hace un adecuado planteamiento de las bases mínimas -- conforme a las cuales se organizará la seguridad social; establece:

Se permite a los trabajadores obtener habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a programas previamente aprobados. El Estado establecerá un fondo nacional de la vivienda para constituir depósitos a favor de los trabajadores, así como un financiamiento que permita otorgarles créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por este concepto. Las aportaciones para este fondo serán --- enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su Ley y en las que corresponda, en la forma y con los procedimientos de su administración, así como el otorgar y adjudicar los créditos respectivos. ⁴⁵

45.- Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. --- op.cit. pp.115

Por último, encontramos a los integrantes de las Fuerzas Armadas, cuyo fundamento se encuentra en la fracción XIII del Apartado "B" del artículo 123 de la constitución, y regulados por la -- Ley del Instituto de Seguridad Social de las fuerzas Armadas Mexicanas (ISSFAM).

En relación con esto el maestro Briceño Ruiz opina que: Resulta indispensable, pues, respetar la esencia del artículo 123 -- de la carta Magna, cuyo único objetivo es establecer las bases para la regulación de las relaciones de trabajo mediante las leyes que expida el Congreso de la Unión.

3.2.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.

La primera gran iniciativa del Estado para intervenir -- activamente en la organización del espacio nacional fue la Ley General de Asentamientos Humanos (LGAH), expedida el 20 de mayo de -- 1976 y reformada en 1981 y 1983.

Gustavo Garza considera que : "Entre las aportaciones --- centrales de la Ley General de Asentamientos Humanos debe de consi- derarse el haber homogeneizado la legislación y administración ur- banas del país, así como haber sido pionera en aspectos como la --- concurrencia y coordinación entre los diferentes niveles de gobier- no, la concertación o convenios entre los sectores públicos, privado y social, y el haber propuesto la participación ciudadana en la pla- neación." %

En su versión actual, la Ley General de Asentamientos Hu- manos consta de 59 artículos estructurados en cinco capítulos y --

46.- Garza Gustavo. Una Década de Planeación Urbano-Regional en Mé- xico 1978-1988. Primera Edición. Editorial El Colegio de México. México, 1989 pp. 51

estos son:

I.- Disposiciones generales;

II.- De la concurrencia y coordinación de autoridades;

III.- De las conurbaciones;

IV.- De las regulaciones a la propiedad en los centros -
de población,y

V.- De la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda

El objetivo de la Ley General de Asentamientos Humanos -
se formula en el capítulo I, en el artículo 1o. que dice textualmen-
te :

"Las disposiciones de esta ley son de orden público e --
interés social y tienen por objetivo:

I.- Establecer la concurrencia de los municipios, de las entidades
federativas y de la federación, para la ordenación y regulación
de los asentamientos en el territorio nacional;

II.- Fijar las normas básicas para planear la fundación, conservaci-
ón, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, y

III.- Definir los principios conforme a los cuales el Estado ejer-
cerá sus atribuciones para determinar las correspondientes -
provisiones, usos, reservas y destinos de áreas y predios."47

47.- Ley General de Asentamientos Humanos. Décima Edición. Editorial
Porrua, S.A. México, 1990 pp.9

De los tres componentes del objetivo general, el primero consiste en: "Establecer la concurrencia de los municipios..."; se resuelve fundamentalmente en los capítulos II y III y parcialmente en el V, de la siguiente manera:

"a) Definiendo las atribuciones o competencias (propias de cada nivel y de las concurrentes) de la federación, entidades federativas y municipios en materia de asentamientos humanos.

b) Estableciendo los supuestos en que deben basarse los planes o programas de cada nivel: nacional, estatal, municipal y de zonas conurbadas.

c) Precisando las competencias de la Sedue, en cuanto ---- instancia federal responsable del sector y los acuerdos y coordinación entre Sedue y los gobiernos de los estados y los municipios - (Capítulo V, artículo 52) para el sistema nacional del suelo y ---- reservas territoriales (capítulo V, artículo 52) y la regulación de la tenencia de la tierra por parte de los tres niveles de gobierno (capítulo V, artículo 59).

d) Señalando las bases para los pactos que se realicen -- entre los tres niveles de gobierno en el caso de las zonas conurbadas, y los pactos y convenios para la operación del sistema ----- nacional del suelo y reservas territoriales (capítulo V, artículo -

50). "18

El segundo componente del objetivo general consiste en - Fijar las normas básicas...;este se desarrolla en el capítulo IV - y, en el V. En ellos se definen dichas funciones y se operacionalizan a través de los planes y declaratorias.

El tercer componente del objetivo general de la Ley es - similar a los anteriores y se refiere a los principios. Este asunto se aborda en parte en el capítulo IV, artículo 36 a 41 y fundamentalmente en el capítulo V, en donde, su denominación y enfoque es: De la tierra para el desarrollo urbano y la vivienda. Otro aporte fundamental es que explica que la promulgación de las declaratorias y su derivación sólo es posible a partir de y en concordancia con -- los planes o programas de desarrollo urbano ya aprobados.

"El artículo 2 de la Ley General de Asentamientos Humanos nos da una definición de lo que debe entenderse por asentamientos humanos urbanos como los rurales, sin embargo en la Ley no existen

48.- Ramírez Sáiz Juan Manuel. Carácter y Contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos. Primera Edición, Editorial -- UNAM. México, 1983 pp. 77

disposiciones sobre los asentamientos rurales, y en esta medida, no se cuenta con elementos para establecer una interrelación."79

Es conveniente invocar el artículo 3 de la ley en estudio, pues su contenido es válido interpretarlo como objetivos específicos, debido a que particularizan las instituciones generales -- del artículo 10.

En relación con este trabajo cabe destacar que el inciso X del artículo 3 establece: La regulación del mercado de terrenos -- y, además, el de los inmuebles dedicados a la vivienda popular. De -- acuerdo al conjunto de la ley, la política central sobre suelo ---- consiste en su adquisición por el gobierno a fin de constituir --- reservas territoriales suficientes y garantizar una oferta de vivi enda popular.

Una medida complementaria para regular este mercado es -- el derecho de preferencia, mediante el cual los gobiernos estatales y municipales podrán, adquirir predios en zonas de reserva, cuando -

49.- Garza Gustavo. op. cit. pp.41

éstos vayan a ser objeto de algún acto de transmisión de la propiedad y también en el caso de remate judicial o administrativo -- (artículo 41).

Se exige a los notarios y fedatarios que las escrituras públicas sean acordes con el uso del suelo de acuerdo a lo estipulado en las declaratorias (artículo 46).

En el inciso XI, del artículo 3 se postula la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna. En ella se establecen asimismo normas para acciones habitacionales públicas sobre terrenos provenientes de la federación.

Las alusiones a las inversiones públicas necesarias para el logro de los objetivos son muy vagas. Se refieren a la necesidad de proveer recursos y de establecer mecanismos financieros, esto se encuentra regulado por los artículos 9, inciso II; 17, inciso IV; y 54 inciso III.

La Ley General de Asentamientos Humanos se propuso como objetivo central la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, así como fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población. En su artículo 4 señala que esto se llevará a cabo a través del Plan Nacional de Desarrollo Urbano

y este es el instrumento que deberá señalar las líneas generales -
de desarrollo urbano para alcanzar los objetivos de la Ley General
de Asentamientos Humanos.

3.3.- LEY DEL INFONAVIT.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT) se fundó en 1972, con base en la reforma - al artículo 123 de la constitución, apartado "A" fracción XII, así - como en las modificaciones a la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional.

Como resultado de ello se dispuso que: los patrones, a fin de cumplir con su obligación de proporcionar a los trabajadores ca sas cómodas e higiénicas, deben hacer las aportaciones que les ---- correspondan (en general 5% de los salarios de acuerdo a lo ----- establecido por la Ley Federal del Trabajo en su artículo 136), al Fondo Nacional de la Vivienda para que éste, a su vez, se encargue - de otorgar créditos baratos y suficientes a los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad su casa habitación. Las negociaci- ones que se encuentran situadas fuera de las poblaciones están --- obligadas además a establecer, por su cuenta, las escuelas, enfermerí as, y demás servicios necesarios a la comunidad."⁵⁰

50.- Cfr. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.--
Septuagésimocuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983
pp.107

"La reforma constitucional no sólo es congruente con el propósito de los diputados constituyentes, sino que además amplía y actualiza sus postulados, ya que a través de la misma se pasa de un régimen de responsabilidad individual a un régimen de solidaridad social; se extiende y amplía el derecho de la clase obrera; se sientan las bases para que cualquier trabajador pueda adquirir su casa habitación en propiedad, creándose, de esta forma, las condiciones necesarias para la formación de un patrimonio familiar que contribuirá a mejorar la capacidad de consumo de los sectores mayoritarios de la población; se preserva el derecho del trabajador de las contingencias económicas inherentes a toda empresa y a las relaciones de trabajo, y por lo mismo, tanto el trabajador individualmente considerado, como la clase obrera, no sólo conservan las ventajas del régimen anterior, sino que las aumentan. Por último al institucionalizarse esta obligación se estimula la apertura y ampliación de mercados para la industria de la construcción y otras industrias conexas y con ello se coadyuva a la creación de nuevas fuentes de trabajo."51

51.- Hechos, Cifras, Tendencias. Séptima Edición. Editorial Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A. México, 1976 pp. 294, 295

El Infonavit es un organismo descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio (artículo 2); cuyos objetivos básicos son: administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, el establecimiento y operación de un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para adquirir en propiedad una vivienda, construir o mejorar la propia, así como financiamiento de programas de construcción de habitaciones para ser adquiridas por los trabajadores (artículo 3); - el patrimonio del INFONAVIT se integra y administra en forma tripartita con representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones, por lo que los sectores involucrados por dicha comisión tripartita, deben cuidar el buen manejo del patrimonio del Instituto (artículo 5); por ser un organismo descentralizado, sólo tiene vigilancia particular de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (artículo 66).⁵²

El INFONAVIT sólo otorga créditos a los trabajadores ti-

52.- Cfr. Moreno Padilla Javier. Ley del INFONAVIT comentada. Segunda Edición. Editorial Trillas, S.A. de C.V. México, 1988 pp. 64, 65, 95

tulares de depósitos en el propio Instituto, ya sea por aportaciones patronales o por las del mismo trabajador (artículo 10. del -- Reglamento General para el Otorgamiento de Créditos).

Los créditos sólo se obtienen individualmente y a través de un sistema de sorteo, o por paquete cuando la empresa selecciona a un grupo de trabajadores y es negociado con el Instituto.

Las solicitudes de crédito toman en cuenta el nivel de -- ingresos, dando preferencia a los de más bajos salarios, así como -- también el número de personas dependientes económicamente del trabajador y que vivan en su mismo domicilio, a las características y precio de venta de las casas habitación disponibles y a la cercanía del centro de trabajo con la vivienda que se desea obtener --- (artículo 9 de las reglas generales para el otorgamiento de créditos).

El sistema de pago es el siguiente: se cobra el 4% de interés anual. Tratándose de adquisiciones de vivienda el plazo no se rá menor de 10 años y mayor de 20 años. Cuando un trabajador recibe un crédito del Instituto, inmediatamente se aplicará el 40% de los depósitos de la empresa a su favor, como pago inicial del crédito. -- Los descuentos al salario no deben exceder del 20% de la percepción mensual cuando recibe salarios mínimos, ni rebasar el 25% cuando

el salario es mayor a éste (artículo 3).

Cabe comentar que para tener acceso a la vivienda terminada no se pagará enganche alguno, y el crédito se puede ejercer en la localidad que el trabajador designe (artículo 42).⁵³

El contexto jurídico administrativo en que se desenvuelve el Instituto está conformado por la Ley General de Asentamientos Humanos como marco territorial para el desarrollo socioeconómico del país y como norma general para la calidad de vida de la población; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano como instrumento -- normativo, por los planes estatales y municipales que complementan el anterior y particularmente por la Ley Federal y el Programa Nacional de Vivienda como marco de políticas y lineamientos para la planeación y coordinación de las acciones de los organismos de vivienda; los que junto con otros planes sectoriales y reglamentos -- administrativos son los ordenamientos legales que enmarcan y orientan las acciones del Instituto, en materia de vivienda de interés social.⁵⁴

53.- Cfr. Moreno Padilla Javier. op. cit. pp.81 y 184

54.- Cfr. Revista de Ingeniería. Volumen LVI. Número 1. Facultad de Ingeniería. Editorial UNAM. México, 1986 pp.75

3.4.- LEY DEL FOVISSSTE.

El 12 de agosto de 1925 se promulgó la primera Ley General de Pensiones Civiles de Retiro, para constituir, mediante cuotas aportadas por los trabajadores y el Gobierno Federal, el fondo necesario para atender las pensiones de retiro por edad y tiempo de --servicio, así como las pensiones por muerte, a favor de los familiares del trabajador. El organismo que se creó con el nombre de ---- Dirección de Pensiones Civiles, dependía de la Secretaría de Hacienda. En abril de 1946 entró en vigor un segundo ordenamiento que ---abrogó la Ley de 1925, y el 30 de diciembre de 1947 fue promulgada la última Ley referida a la Dirección de Pensiones.

El 20 de diciembre de 1959, para dar cumplimiento a la --reforma constitucional se promulgó la primera Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (ISSSTE), en vigor hasta el 1o. de enero de 1984 en que ----entró en vigor la actual Ley, modificada ese mismo año mediante las reformas publicadas en el Diario Oficial del 7 de febrero de 1985.

Con la adición de la fracción undécima, inciso f) del ---apartado "B" del artículo 123 Constitucional, y por Decreto Presi-

dencial publicado el 28 de diciembre de 1972, se creó el Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado ----- (FOVISSSTE), que presta servicios similares a los del INFONAVIT, y en algunos aspectos es diferente debido a las particularidades --- inherentes a toda relación de trabajo que se establece entre el -- Estado y sus trabajadores.

Así, la ley reglamentaria establece la obligación para -- los titulares de las entidades y organismos públicos de constituir depósitos a favor de los trabajadores con aportaciones sobre los salarios a efecto de integrar un fondo de la vivienda que permita establecer un sistema de financiamiento a través del cual se ---- otorguen a los trabajadores créditos baratos y suficientes para -- fines habitacionales.

El cambio esencial en este rubro consiste en concebir al Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado, de una manera integral. Por lo tanto, a sus atribuciones de Ley se - le añaden las acciones que para la vivienda venía desarrollando el ISSSTE a través de los créditos hipotecarios. Al establecer que los préstamos hipotecarios se concedan por única vez, y preferentemente a quien carezca de habitación en propiedad, se logra que este beneficio abarque a mayor número de derechohabientes; las viviendas que

se arrienden a los derechohabientes del Instituto y que sean propiedad de este último, deberán ponerse a disposición de los servidores públicos con la opción de que las adquieran en propiedad.⁵⁵

El FOVISSSTE es un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios (artículo 4).

Los recursos del Fondo se integran de acuerdo con lo --- establecido por el artículo 101 de las aportaciones de las entidades y de las dependencias, con el 5% del sueldo básico de los trabajadores, con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título; con el 0.5% que se deduzca del sueldo básico de los trabajadores; con el 0.5% que entreguen las dependencias y entidades conforme al artículo 21 fracción III de la ley y con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de recursos.

Los recursos del Fondo se destinarán al otorgamiento de créditos para asegurados con más de seis meses de cotización. Estos créditos se aplicarán de acuerdo con lo que dispone el artículo -- 103: A la adquisición de terrenos; la adquisición de habitaciones; --

55.- Cfr. Briceño Ruiz Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Primera Edición. Editorial Harla, S.A. de C.V. México, -- 1987 pp. 292

la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento; y al pago de pasivos.

*Aquí no se da enganche o anticipo. El interés es del 4% anual sobre saldos insolutos capitalizables semestralmente. El plazo para el pago puede ser hasta de 20 años, de acuerdo con los --- ingresos del trabajador. El crédito podrá ser de hasta un 50% más - del salario si el trabajador comprueba que tiene otros ingresos, -- por ejemplo el de su esposa (artículo 49).⁵⁶

Los objetivos del FOVISSSTE son: Establecer y operar un - sistema de financiamiento para otorgar créditos baratos y suficientes, con garantía hipotecaria en primer lugar, sobre inmuebles urbanos, por una vez, sin posibilidad de reanudar u obtener nuevos créditos. Además se prevee coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones para ser adquiridas por trabajadores que carezcan de ellas (artículo 100).

Los organismos de gobierno del Instituto son de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 151: La Junta Directiva, el Director

56.- García Casas Anastasio. El Problema de la Vivienda. Primera Edición. Editorial Centro de Estudios Educativos, A.C. México, 1978 pp. 109

General, La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y la Comisión de Vigilancia.

La Junta Directiva determinará el porcentaje que anualmente se destine a financiar la adquisición de terrenos, programas de casa habitación, préstamos hipotecarios, construcción, reparación, ampliación o mejoras de dichas casas, y pago de pasivos (artículo - 102).

De acuerdo con el artículo 165 la comisión ejecutiva del fondo de la vivienda se compone de nueve elementos con el carácter de vocales, cuatro designados por las dependencias señaladas, el mismo número por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado (FSTSE) y uno por la junta directiva a propuesta del Director General, el cual será el vocal ejecutivo. Las dependencias del Ejecutivo Federal son: Secretaría de Programación y Presupuesto; Hacienda y Crédito Público; Trabajo y Previsión Social; Desarrollo Urbano y Ecología.

La comisión sesionará por lo menos dos veces al mes, con la asistencia mínima de cinco de sus miembros integrantes según lo estipula el artículo 168.

3.5.- LEY DEL ISSFAM.

El 26 de diciembre de 1955 el Ejecutivo Federal expidió el decreto que constituía La Dirección de Pensiones Militares. El 30 de diciembre de 1955 se promulgó la Ley de Retiros y Pensiones Militares, en vigor hasta diciembre de 1961, fecha en que se expide el primer ordenamiento. La Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, del día 30 de ese mismo mes y año.

En 1972 se le otorga la facultad de administrar el Fondo de la Vivienda para los miembros del Ejército, la Fuerza Aérea y la Armada (FOVIMI), a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permitiera a los integrantes de esos cuerpos, créditos para adquirir viviendas en propiedad, así como para el mejoramiento de las mismas.

La situación de los militares ha merecido un trato diferente, que los distingue de los servidores públicos, debido a las -- atribuciones, organización y objetivos que se proponen.

La vivienda sólo adquiere naturaleza especial para el militar acuartelado; sin embargo, se ha procurado mantener el respeto y la unidad familiar por lo cual se le han otorgado prestamos -

hipotecarios directos y se ha creado un fondo similar al de los --
trabajadores al servicio del Estado y del INFONAVIT.

La Constitución es omisa en conformar un catálogo de derechos a favor de los militares, quienes sólo aparecen como sujetos de obligaciones. El artículo 123, regulador de las condiciones mínimas en las relaciones laborales, en su apartado "B", fracción XIII, dispone que: "Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal del servicio exterior, se registrarán 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 de los componentes de dichas instituciones." 57

El inciso f) de la fracción XI se refiere a la habitación proporcionada en arrendamiento o venta, y a la integración de un fondo nacional de la vivienda con aportaciones del Estado.

57.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Septuagésima cuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983 -----
pp. 116

La Ley vigente ,promulgada por el Presidente Luis -----
Echeverría Alvarez,en vigor desde el 29 de agosto de 1976,trein-
ta días después de su publicación en el Diario Oficial, consta de 238
artículos.Dicha Ley contiene cuatro títulos y estos son:

Título Primero.

Capítulo Unico.- relativo a la organización y funciona-
miento del Instituto.

Título Segundo.

Capítulo I.- Prestaciones.

Capítulo II.- Haberes de retiro,pensiones y compensa-
ciones.Pago de defunciones y ayuda para -
gastos de sepelio.

Capítulo III.- Fondo de trabajo,fondo de ahorro y segu-
ro de vida militar.

Capítulo IV.- Vivienda y otras prestaciones.

Capítulo V.- Escuelas, becas y créditos de capacitación.

Capítulo VI.- Servicio Médico Integral.

Título Tercero.

Capítulo I.- Pruebas.

Capítulo II.- Procedimientos.

Título Cuarto.

Capítulo Unico.- Prevenciones Generales.

El ISSFAM es un organismo público descentralizado con -- personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones son ---- otorgar las prestaciones y administrar los servicios que la Ley le encomienda. Los órganos de gobierno son: la Junta Directiva y el Director General.

La Junta Directiva tiene nueve miembros: tres designados por la Secretaría de la Defensa Nacional, tres por la de Marina, dos por la de Programación y Presupuesto y uno por la de Hacienda y -- Crédito Público.

El Ejecutivo Federal designará al Director General, al -- Subdirector General y a los Subdirectores que estime necesarios; el primero debe de tener, de preferencia, la jerarquía de General de -- División.

El Instituto administrará el fondo de vivienda con el -- propósito de establecer un sistema de financiamiento que permita a los militares en activo obtener crédito barato y suficiente, a fin de adquirir en propiedad, contruir o mejorar habitaciones o pagar - pasivos.

Este fondo se integra con las aportaciones del cinco por

ciento sobre los haberes y asignaciones de los militares en activo que proporcione el gobierno federal; con los rendimientos que -- se obtengan de las inversiones de los recursos señalados.

58.- Cfr. Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas - Armadas Mexicanas. Trigésimocuarta Edición. Editorial Porrúa, -- S.A. México, 1983 pp. 546, 549, 573, 574 y los Artículos 1, 2, 4, - 5, 7, 99, 100 y 101.

3.6.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

La aprobación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano --- (PNDU), institucionaliza la acción del Estado en materia de organización del territorio. "La racionalidad de esta medida se apoya en la convicción de que el patrón de distribución de la población y de las actividades económicas llegó a ser disfuncional para el --- desarrollo económico y social del país, generando o agudizando problemas que no son inherentes al modelo de crecimiento adoptado."⁵⁹

Los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo Urbano a largo plazo que se derivan del diagnóstico y pronóstico realizado son:

- Racionalizar la distribución, en el territorio nacional de las actividades económicas y de la población, localizándolas en las zonas de mayor potencial del país;

- Promover el desarrollo urbano integral y equilibrado - en los centros de población;

59.- Garza Gustavo. Una Década de Planeación Urbano-Regional en México 1978-1988. Primera Edición. Editorial El Colegio de México. México, 1989 pp.80

- Propiciar condiciones favorables para que la población pueda resolver las necesidades del suelo urbano, vivienda, servicios públicos, infraestructura y equipamiento urbano; y

- Mejorar y preservar el medio ambiente para los asentamientos humanos.

Estos objetivos señalan la racionalización de actividades en el territorio nacional, de lo que se puede desprender que el Plan Nacional de Desarrollo Urbano rebasa al ámbito urbano y abarca al rural y a todo tipo de actividad económica.

Para cumplir sus objetivos el Plan fue integrado en ---- cuatro niveles, que conforman otros tantos volúmenes de su edición:

- 1.- Nivel Normativo;
- 2.- Nivel Estratégico;
- 3.- Nivel De Correspondencia Sectorial; y
- 4.- Nivel de Instrumentos Jurídicos.

En su conjunto el Plan Nacional de Desarrollo Urbano es un documento relevante que constituye el primer plan propiamente - dicho sobre la problemática urbana en México.

60.- Cfr. Garza Gustavo. op. cit. pp.81

1.- Nivel Normativo. Las bases normativas del Plan Nacional de Desarrollo Urbano se derivan de los requerimientos del volumen, estructura, dinámica y distribución de la población, ----- resultantes del diagnóstico y pronóstico de la problemática de los asentamientos humanos.

En esta primera parte del Plan se señalan los objetivos a largo plazo. El primero de ellos es "racionalizar la distribución de actividades económicas y población en el territorio nacional."⁶¹

Partiendo de los desequilibrios existentes en la distribución de la población en el país, el Plan propone: poner en práctica un conjunto de medidas destinadas a lograr una más armónica --- distribución de la población en el territorio.

2.- Nivel Estratégico, en este nivel, el Plan Nacional de Desarrollo Urbano plantea la necesidad de desarrollar y poner en operación cuatro tipos de programas para alcanzar sus principales propósitos: programa quinquenal del sector asentamientos humanos, - 1978-1982; programa de acción concertada de apoyo a las prioridades

61.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano (versión abreviada). Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. México, 1978. pp.83

sectoriales, y programas a convenirse con los gobiernos de las entidades estatales.

En términos generales los planteamientos de estos programas son propositivos y no operativos, como es lógico suponer por la naturaleza del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

- PROGRAMA QUINQUENAL; presenta básicamente las prioridades del Plan Nacional de Desarrollo Urbano en materia de agua potable, alcantarillado, urbanización, equipamiento y vivienda. Para esto presenta los diez objetivos generales del Plan y un conjunto de -- objetivos específicos relacionados con normas de infraestructura y participación de la comunidad.

- PROGRAMA DE ACCION CONCERTADA; estos programas estaban orientados a resolver problemas específicos de los asentamientos humanos cuya complejidad requería de la participación de dos o más sectores gubernamentales; y obedecan al propósito de conjuntar sus acciones e inversiones en paquetes integrales.

- PROGRAMA DE APOYO A LAS PRIORIDADES SECTORIALES. Este tipo de programas tiene la función de cubrir las necesidades de -- infraestructura y equipamiento urbano en aquellas localidades que posean actividades productivas consideradas prioritarias. En este grupo de programas la SAHOP y uno o más sectores de la administra-

ción pública federal realizarían sus acciones e inversiones en --- forma conjunta, negociadas con base en sus planes quinquenales.

- PROGRAMAS A CONVENIRSE CON LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS. El propósito de estos programas es establecer los lineamientos para convenirse con los gobiernos locales "entidades y municipios" las modalidades que debe de tener la administración pública federal para ser compatible con los objetivos de los planes de desarrollo urbano locales. Los programas suponen dos niveles de acción: El programa de ordenamiento y regulación señalan como su objetivo --- principal el de disminuir el exagerado ritmo de crecimiento de algunas ciudades rescatando recursos que permitan promover el ----- desarrollo de otras regiones del país que cuentan con mejores condiciones relativas.

3.- Nivel De Correspondencia Sectorial. El instrumento -- principal para tratar de racionalizar la distribución territorial de la población y de las actividades económicas que propone el --- Plan Nacional de Desarrollo Urbano es canalizar las acciones e --- inversiones de la administración pública federal hacia las zonas - prioritarias seleccionadas.

4.- Nivel de Instrumentos Jurídicos. El Plan estrictamente esta constituido por lo mencionado anteriormente y se encuentra

dividido entres volumenes y un cuarto que en realidad es un apéndice. Este presenta la transcripción, sin ningún comentario adicional de la Ley General de Asentamientos Humanos, el decreto que crea la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, los decretos por los que se crean las Comisiones de Conurbaciones, y un proyecto anexo Programático de Asentamientos Humanos para el Convenio Unico Federación-Estado.

Este título es incorrecto ya que no contiene ningún ---- instrumento jurídico.

3.7.- LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

La Ley federal de Vivienda, fué publicada en el ----
Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1984; cons-
ta de 65 artículos estructurados en ocho capítulos y estos son:

- I.- Disposiciones generales;
- II.- De la programación de las acciones públicas de -
vivienda;
- III.- Del suelo para la vivienda;
- IV.- De la producción y distribución de materiales de
construcción para la vivienda;
- V.- De las normas y tecnología para la vivienda;
- VI.- Del otorgamiento de crédito y asignación de vivi-
enda;
- VII.- De las sociedades cooperativas de vivienda, y.
- VIII.- De la coordinación con los Estados y Municipios
y concertación de los sectores sociales y priva-
dos.

Con el fin de orientar la producción y el mejoramiento -
de la vivienda de interés social y para asegurar, el derecho de --

toda familia a tener una vivienda digna, se estableció el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En el artículo 1o. de la Ley Federal de Vivienda se señala: La presente ley es reglamentaria del artículo 4o. párrafo ---- cuarto, de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto ---- establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

El conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento, conducirá al desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de vivienda, su coordinación con las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda.

La Ley Federal de Vivienda establece un detallado conjunto de mecanismos de regulación para la realización de vivienda autoconstruida, producción de materiales básicos para la construcción así como también sobre la constitución de cooperativas habitacionales; es decir, con ello la participación del Estado en los procesos de autoconstrucción de vivienda popular ya ha sido definida jurídicamente.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

La Ley Federal de Vivienda en su artículo 6 fracción I, le otorga a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología la promoción de acciones directas para fomentar, en coordinación con -- los Estados y Municipios, la constitución de organizaciones comunitarias, sociedades cooperativas y de esfuerzos solidarios para -- la producción y mejoramiento de la vivienda.

El artículo 24 de la Ley Federal de Vivienda faculta a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología para que transmita áreas de dominio privado de la federación a solicitud de los Estados, Municipios, Entidades Públicas y Organizaciones Sociales.

62.- Cfr. Ley Fedral de Vivienda. Décima Edición. Editorial Porrúa, - S.A. México, 1990 pp. 237, 251.

4.- ANALISIS DE LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA.

El problema de la vivienda abarca varios aspectos como son: políticos, sociales, económicos, constructivos, institucionales y laborales; entre los que podemos mencionar:

México es un país con un alto crecimiento demográfico y muy poco controlado, aunque últimamente se han hecho algunos intentos para frenarlo.

Dada la explosión demográfica del país, la carencia de vivienda, que siempre ha existido, se ha visto acentuada en forma tan alarmante como el crecimiento poblacional mismo.

Este fenómeno se observa con mayor fuerza en nuestras grandes ciudades a las cuales las familias campesinas han decidido converger, en busca de trabajo y un mejor medio para subsistir.

Lo cual ocasiona problemas de todo tipo tales como los relativos a la tenencia de la tierra, agua potable, comunicaciones y otra serie de servicios.

La gente en su necesidad de fijar su residencia y en su carencia de recursos, busca tierras deshabitadas sin saber si son -

aptas para que se establezcan y sin ningún tipo de servicios urbanísticos, esto ha proporcionado una desorbitada especulación sobre la tierra urbana, esto aunado al alza inmoderada de los precios de los materiales de construcción, así como al de su financiamiento, -- sin olvidar el peligro de la contaminación ambiental, los transportes, los espacios verdes, que son indispensables para la salud; son algunos de los factores más importantes en la problemática de la vivienda.

5.-POSIBLES SOLUCIONES.

No se puede continuar con acciones encaminadas a dar solución temporal al problema en estudio. Es necesario tomar decisiones que atiendan a las causas del problema para resolver verdaderamente la problemática actual pero sobre todo sentar las bases para evitar problemas mayores en el futuro.

Lo anterior se puede lograr difundiendo entre la población los sistemas de autoconstrucción y con un mayor apoyo financiero.

La planeación para ser adecuada debe incluir el uso del suelo y sus implicaciones. Por lo que es necesario:

Declarar zonas restringidas a los asentamientos humanos, áreas verdes, parques nacionales y zonas de desarrollo habitacional, industrial y comercial, todo esto debidamente distribuido para lo que sería conveniente auxiliarse de instituciones de enseñanza superior en la investigación del problema y en la elaboración de planes, planos, mapas, etc., al efecto sería conveniente utilizar a los estudiantes que prestan servicio social y que sean supervisados y dirigidos por los profesores de las diversas instituciones y con -

la coordinación de técnicos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

El gobierno en sus distintos niveles INFONAVIT, FOVISSSTE, ISSFAM, etc., y sus programas respectivos para el desarrollo urbano, deberán converger en uno sólo que los coordine bajo un propósito común solo así el país podrá aspirar a niveles mas altos de bienestar y de calidad ambiental en armonía con el ambito social y en -- condiciones de equilibrio con el medio físico natural.

Lo cual llevará al Estado a cumplir con su fin único: el bienestar y desarrollo de la comunidad.

6.- CONCLUSIONES GENERALES.

Todos los seres humanos tienen derecho a un lugar donde comer,dormir,etc.,para ello,es necesario contar con un espacio mínimo construido que se denomina vivienda.Este derecho se establecio en la Legislación Mexicana desde 1917 por medio de la Constitución Política Mexicana en donde se dispone que es obligación de los empresarios proporcionar casas cómodas e higiénicas a los trabajadores.

La crisis económica que vive el país hace que el acceso a la vivienda se torne cada vez más angustioso para la mayoría de la población,debido al deterioro de los salarios reales,el aumento de desempleo y la misma elevación de precios de la vivienda,a causa de la inflación de las elevadas tasas de interés y desde luego a la sobre población.

Dicha situación se agrava por la inadecuada distribución de la población en el territorio nacional y la especulación que,-- con el suelo urbano realizan sus propietarios.

Los asentamientos humanos irregulares se forman indistintamente en predios particulares,ejidales,comunales o federales.

Es importante reconocer que el proceso de crecimiento de muchas áreas urbanas se inicia con asentamientos humanos irregulares, en lugares inadecuados debido a su crecimiento desordenado y - en lugares en los que el tratar de proporcionar los servicios urbanos resulta muy costoso.

La acción del Estado en materia de vivienda se inició en 1925. Desde entonces se han realizado múltiples acciones para atender el déficit habitacional. Sin embargo, los esfuerzos realizados - no han sido suficientes. Es necesario fortalecer a los organismos e instituciones gubernamentales relacionados con la vivienda y ---- además, dar facilidades para que la iniciativa privada, el sector social y los individuos fortalezcan su capacidad de construcción de viviendas.

La política habitacional a corto plazo se debe orientar a proporcionar seguridad en la tenencia, servicios básicos y un espacio construido inicial que se vaya incrementando gradualmente; -- esto significa, que se debe, otorgar especial importancia a los programas de vivienda progresiva.

En síntesis los asentamientos humanos irregulares y ---- desordenados se han presentado debido, tanto a la explosión demográfica como al crecimiento de la población y a la inmigración ma-

siva que se ha dado no sólo hacia las grandes ciudades tales como México,Guadalajara,Monterrey,sino también hacia ciudades medias.

Por otra parte,el alto costo de los materiales de ----- construcción y de la construcción en sí misma nos ofrece un problema muy difícil de enfrentar y un reto a los Organismos,Constructores y Promotores.

7.- BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Aragonés Ana María y Candia José Miguel. Planes de Desarrollo y Política Demográfica en México. Primera Edición. Editorial UNAM (Acatlán). México, 1990.
- 2.- Balle Francis y Matarasso Michel. Diccionario del Saber Moderno. La Sociología. Cuarta Edición. Editorial Mensajero, S.A.; Bilbao, España, 1975.
- 3.- Briceño Ruiz Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Primera Edición. Editorial Harla, S.A. de C.V. México, 1978.
- 4.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Septuagésimocuarta Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1983.
- 5.- De Pina Vara Rafael. Diccionario de Derecho. Novena Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1980.
- 6.- Diccionario Enciclopédico Universal. Primera Edición. Editorial Marín, S.A. de C.V. México, 1989.
- 7.- Enciclopedia Barsa. Vigésima Edición. Editorial Enciclopedia Britanica Publishers, Inc. México, 1980.
- 8.- Enciclopedia Ilustrada Cumbre. Decimoséptima Edición. Editorial Cumbre, S.A. México, 1977.

- 9.- García Casas Anastacio.El Problema de la Vivienda.Primer Edición.Editorial Centro de Estudios Educativos,A.C. México,1987.
- 10.- García Maynes Eduardo.Introducción al Estudio del Derecho.Vigesimoséptima Edición.Editorial Porrúa,S.A. México,1977.
- 11.- García-Pelayo y Gross.Diccionario Práctico Larousse.Primer Edición.Editorial Larousse,S.A. de C.V. México,1986.
- 12.- Garza Gustavo y Schteingart Martha.La Acción Habitacional del Estado en México.Primer Edición.Editorial El Colegio de México. México,1978.
- 13.- Garza Gustavo.Una Década de Planeación Urbano-Regional en México 1978-1988.Primer Edición.Editorial El Colegio de México. México.1989.
- 14.- González Aguirre María Elba.Necesidades Esenciales de Vivien-
da en México.Segunda Edición.Editorial Siglo XXI.México,1983.
- 15.- Gran Enciclopedia del Mundo.Undécima Edición.Editorial Durvan,
S.A. Bilbao;España,1977.
- 16.- Gran Enciclopedia Larousse.Segunda Edición.Editorial Planeta,
S.A. México,1973.
- 17.- Hechos,Cifras,Tendencias.Séptima Edición.Editorial Banco Naci-
onal de Comercio Exterior,S.A. México,1976.
- 18.- Heller Claude.Poder,Política y Estado.Primer Edición.Editori-
al ANUIES.México,1976.

- 19.- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas.Trigésimocuarta Edición.Editorial Porrúa,S.A.-- México,1983.
- 20.- López Rosado Diego G. Problemas Económicos de México.Sexta -- Edición.Editorial UNAM. México,1984.
- 21.- Mínimos de Bienestar.Vivienda en México.Primer Edición. Editorial Coplamar (Presidencia de la República).México,1979.
- 22.- Moreno Padilla Javier.Ley del INFONAVIT comentada.Segunda Edición.Editorial Trillas,S.A. de C.V. México,1988.
- 23.- Palacios Luna Manuel.El Derecho Económico en México.Segunda - Edición.Editorial Porrúa,S.A. México,1986.
- 24.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.Version Abreviada.Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas.Presidencia de la República.México,1978.
- 25.- Pratt Fairchild Henry.Diccionario de Sociología.Tercera Edición.Editorial Fondo de Cultura Económica.México,1963.
- 26.- Puente Leyva Jesús.El Perfil de México en 1980.Quinta Edición.Editorial Siglo XXI,S.A. México,1976.
- 27.- Ramírez Sáiz Juan Manuel.Carácter y Contradicciones de la Ley General de Asentamientos Humanos.Primer Edición.Editorial -- UNAM. México,1983.

- 28.- Rangel Couto Hugo, El Derecho Económico. Segunda Edición, Editorial Porrúa, S.A. México, 1982.
- 29.- Revista de Ingeniería. Volumen LVI. Editorial UNAM. México, 1986.
- 30.- Sanabria José Rubén. Lógica. Decimosegunda Edición, Editorial -- Porrúa, S.A. México, 1980.
- 31.- Schteingart Martha y Michel Marco A. Procesos Habitacionales - en México. Cuadernos Universitarios. Primera Edición. Editorial Sedue. México, 1988.
- 32.- Seldon Arthur. Diccionario de Economía. Segunda Edición. Editori al Oikos-tau, S.A. Barcelona; España, 1975.
- 33.- Silva-Herzog Flores J. Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Primera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.
- 34.- Valente Carmelo Gerardo. La Vivienda en el Mundo. Primera Edición. Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina, 1972.

INDICE.

	Pag.
Introducción.....	1
1.- Conceptos Fundamentales.	
1.1.- Asentamientos Humanos.....	1
1.2.- Estado.....	5
1.3.- Población.....	10
1.4.- Política.....	13
1.5.- Vivienda.....	19
2.- México.	
2.1.- Ubicacion Geográfica.....	25
2.2.- Sistema Político.....	28
2.3.- Población.....	32
2.4.- Necesidades Habitacionales.....	36
3.- Marco Jurídico.	
3.1.- Artículos 4;73;123 apartado "A" fracción XI y apartado "B" fracción XII inciso f).....	42
3.2.- Ley General de Asentamientos Humanos.....	49
3.3.- Ley del INFONAVIT.....	56
3.4.- Ley del FOVISSSTE.....	61

3.5.- Ley del ISSFAM.....	66
3.6.- Plan Nacional de Desarrollo Urbano.....	71
3.7.- Ley Federal de Vivienda.....	77
4.- Analisis de la Problemática de la Vivienda.....	80
5.- Posibles Soluciones.....	82
6.- Conclusiones.....	84
7.- Bibliografia.....	91