

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

**EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN EL
DERECHO ADMINISTRATIVO MEXICANO**

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A

VERONICA PALACIOS RUBIO

MEXICO, D. F.

1973

1882



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi padre
Sr. PEDRO PALACIOS GARCIA
A su apoyo moral e intelectual en
mi formación.
Con gran cariño y respeto.

A mi madre
Sra. MA. DE LA LUZ RUBIO DE PALACIOS.
Ejemplo de comprensión y constancia en mi
existir.
Con gran cariño y respeto.

A mis hermanos:

ANTONIO

EVANGELINA

SERGIO

MARIA EUGENIA y

OSCAR

Con gran cariño.

A mi abuelita

Sra. GABRIELA VDA. DE PALACIOS.

In memoriam.

Al Doctor ANDRES SERRA ROJAS.
Persona que, al dirigirme con su
acervo intelectual, hizo posible el
presente trabajo.
Con profundo agradecimiento.

A LA UNIVERSIDAD .

A MIS MAESTROS E INTEGRANTES
DEL SINODO.

A MIS COMPAÑEROS Y AMIGOS.

P R O L O G O

En el comienzo de la organización social de las comunidades, cuando las tribus errantes se convirtieron en sedentarias, y por la necesidad de protegerse, se edificaron las primeras viviendas rústicas que dieron abrigo al hombre.

La vivienda, uno de los problemas de mayor trascendencia - en el mundo actual, y por ello, la imperiosa necesidad de hacer - efectivo el derecho del hombre a una vivienda digna debe ocupar - un lugar primario en la conciencia colectiva de todos los pueblos.

En la mayoría de los países, sobre todo en la última década, existen esfuerzos importantes y deliberados para hacer frente al problema habitacional. Estos esfuerzos descansan normalmente - en fondos gubernamentales, con una tendencia creciente a la movilización de recursos del sector privado.

La escasez de vivienda, se manifiesta con gravedad en sociedades que experimentan un proceso intenso de industrialización, y de una acelerada expansión urbana.

En México, los indicadores demográficos registran dos movimientos fundamentales: a) una migración interna del sector rural al urbano lo cual constituye una demanda de vivienda, muy por encima de la capacidad de oferta de habitaciones; b) y un elevado - índice de aumento demográfico.

El problema se ha incrementado por el retraso en atenderlo y por el crecimiento desordenado en nuestras ciudades, y se agrava constantemente por la falta de una planificación a escala nacional con conocimiento de realidades, estadísticas e información, - por la falta de dotación de servicios, abastecimientos, transportes y aún por la misma complejidad de las relaciones humanas.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los -- Trabajadores, organismo recientemente constituido, viene a resumir y concretar todos los planes de construcción y financiamiento de casas-habitación para trabajadores.

El origen de su formación, surgió en el seno de la Comisión Nacional Tripartita, encargada de estudiar a nivel nacional el problema de la vivienda.

En tal virtud, fueron necesarias algunas reformas a la Ley Federal del Trabajo, y a la fracción XII Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución, a fin de lograr un instrumento apto para tales propósitos.

La solución al déficit de vivienda, es el resultado de la unidad de esfuerzos, así el Instituto y la labor de otros organismos, aunque desde diferentes niveles y con distintos campos de acción, enfrentan un mismo tema fundamental para la Nación.

De esta manera, y en virtud de los incentivos expuestos, - surgió el presente trabajo denominado: "El problema de la Vivienda en el Derecho Administrativo Mexicano". Tema interesante, de - nuestro tiempo, de nuestro país, y de la humanidad. En el que pre-

tendemos dar una visión general desde el punto de vista del Derecho Administrativo, sobre la Nueva Legislación en materia de vivienda y precisar si, representa el complemento jurídico de la Reforma Constitucional.

Determinar por otro lado la naturaleza jurídica de las Apoyaciones al Fondo Nacional, y cual ha sido la política de la Administración Pública en la solución del problema habitacional.

El tema que desarrollaré en el presente trabajo obedece a dos principales aspectos: el primero, consiste en tomar conciencia de que en nuestro medio, existe un déficit de vivienda que crece año con año, debido a un alto índice de incremento demográfico y por un desplazamiento rural hacia los centros urbanos, ocasionando de esta suerte que gran parte de nuestra población permanezca en la imposibilidad de poseer una morada digna.

El segundo aspecto estriba, en el tratamiento al problema de la vivienda que exige de mecanismos jurídicos, financieros, políticos y económicos para su solución, de manera que representen y reporten un beneficio social directo al ser humano.

Es así, como someto a la digna consideración del H. Jurado, el presente estudio, elaborado con el deseo de puntualizar en la conciencia de la población el problema habitacional, para enfrentarse y solucionarlo, haciendo uso de todos los recursos que nos ofrece la técnica moderna en los campos de la Administración, las finanzas, la planificación, el urbanismo, la construcción, todo ello con el propósito de una mejor interpretación y aplicación de la Justicia y el Derecho.

I.- DEFINICIONES.

La palabra vivienda, deriva del latín "vivere", que significa vivir, morada, habitación, género de vida o modo de vivir. (1)

"vivienda es el alojamiento de la familia, el ámbito de su vida e intimidad, recinto básico en el que se manifiesta su relación social". (2)

HABITACION.- Como la vivienda no existe sólo, sino que esta formando parte de grupos de viviendas en que viven los demás miembros de la sociedad o de la zona, surge el conjunto de viviendas que es la que se denomina, habitación.

Entonces tenemos que la vivienda es una parte integrante de la habitación y no como se piensa generalmente que ambas cosas son sinónimas.

Lo que se pretende con la vivienda es la mejoría del estar y del actuar y vivir con el menor esfuerzo, tenemos que el hombre busca comodidad en su privacidad, esto es en su vivienda y que esas comodidades sean respetadas, propiciadas y aumentadas por el conjunto en donde se ubica la propia vivienda. (3)

II.- ACONTECIMIENTOS Y SITUACIONES RELEVANTES EN LA PERSPECTIVA -- HISTORICA DE MEXICO.

A.- Epoca Prehispánica.

1) Distribución de la tierra.

2) La Vivienda y los centros urbanos.

B.- Epoca Colonial.

C.- Epoca Independiente.

A.- EPOCA PREHISPANICA.- Para entresacar todo aquello que nos permita tener una idea del problema mexicano de la vivienda, tenemos que hacer algunas referencias históricas sin recurrir al apoyo estadístico, o hacerlo cuando este exista y para tomar lo escrito por los tratadistas y cronistas de nuestra Historia Antigua.

La vivienda prehispánica en Mesoamérica, como se llamó a la parte de nuestro territorio en que se desarrolló la cultura hasta la llegada de los españoles estaba concentrada en el núcleo aglutinante de la vivienda, que era la plaza ceremonial, sobre la que predominaba el gran Teocalli. Una inmensa barda rodeaba este gran recinto y a sus numerosas dependencias.

Fray Bernardino de Sahagún dice, que estaban alojados dentro de este recinto 78 edificios, la mayor parte de los cuales estaban dedicados a diversos dioses. Formando parte del conjunto se encontraban las casas de Moctezuma, los palacios de los príncipes y señores de la nobleza, las casas de recreo, construcciones de la ciudad; una de piedra, con techos de terrado y el resto de carrizos y barro, con techumbres de paja o de materiales más modestos. El cronista Antonio de Herrera, calculó que existían aproximadamente 60 mil casas divididas en dos categorías: las de nobles o señores, muy amplias con patios, jardines, fuentes y baños; y las casas del pueblo humilde, hechas de acuerdo con la jerarquía, posición y posibilidades de sus moradores. (4)

De acuerdo con un estudio que el arquitecto Francisco M. Rodríguez hizo a fines del siglo pasado, las habitaciones privadas - de los aztecas eran de un solo piso, sin vista a la calle y aisladas en las otras construcciones. Su única entrada era una angosta-puerta que daba a un patio donde crecían arbustos y flores. Atravesando el patio se llegaba al frente de la casa; una pequeña escalinata de piedra conducía al pórtico. En el patio se instalaba también un granero; alrededor de toda la habitación limitada por cercas de piedra, se hallaba sembrado el maíz en la época de lluvias - y en la de secas, en este sitio se guardaba el ganado. (5)

Escribe Joaquín García Icazbalceta, en sus notas a los "Tres Diálogos Latinos", de Francisco Cervantes de Salazar, que México - en el año de 1554, la población de la vieja ciudad de México, cuando llegaron los españoles, se hace subir a 300 mil personas. Luego agrega: "suponiendo esto cierto y tomando en consideración que una parte de la actual sitio de la Ciudad era agua, que las casas por lo general, solo tenían un piso; que los palacios ocupaban una - - grande extensión de terreno y que los templos que no ocupaban menos, eran incontables, no pueden quedar dudas de que la población - vivía apoyada en las casas".

1.- DISTRIBUCION DE LA TIERRA.- Es indispensable para el estudio de la vivienda en la época prehispánica, hablar de como estaba repartida la tierra en aquel entonces.

La propiedad entre los aztecas, se hallaba dividida en: tierras del rey, de los nobles, de los guerreros, de los dioses y del

pueblo. Las tierras del rey se llamaban Tlatecocalli, la de los nobles Pilalli, las de los guerreros Mitlichimalli y las de los dioses cuyos productos se destinaban al sostenimiento de los templos y a costear las ceremonias religiosas, se llamaban Totlalpan. En relación con las tierras destinadas a los pueblos considerados como unidad social gozaban de pequeñas parcelas que se repartían entre los moradores respectivos. Las tierras comprendidas en las incipientes zonas urbanas se llamaban Calpulalli, y las tierras que quedaban fuera del centro urbano se llamaban: Alto Petlalli. Solo se concedían de estas parcelas el usufructo, pero no la propiedad que seguía perteneciente al pueblo.

Entre los mayas la tenencia de la tierra tenía otras características: No había propiedad privada, debido a la mala calidad de las tierras que prácticamente no les interesaba. El campesino cultivaba lo que podía, pero después de dos o tres años, la tierra no rendía y la abandonaban, emigrando a buscar otras tierras mejores o que no hubieran sido cultivadas recientemente y donde pudiera por uno o dos años trabajar para luego irse a buscar asiento a otro lugar. (6)

2.- LA VIVIENDA Y LOS CENTROS URBANOS.- Estudiosos de nuestra Historia Antigua, nos dicen que las viviendas no estaban distribuidas en concentraciones, en manzanas o núcleos apretados, sino que ellas eran colocadas en forma dispersa formando extensos suburbios de verdaderas granjas, teniendo sin embargo un núcleo que los aglutinaba, que era el centro en donde colocaban los edificios

religiosos, como los oratorios, pirámides, y los monasterios. Los centros administrativos como el palacio de Gobierno, los centros deportivos y recreativos como el Palacio de Pelota, las plataformas para los grandes bailables y los centros comerciales como los mercados. Siempre se construían estas edificaciones en grandes plazas que eran el corazón de los poblados.

Se jerarquizaba la construcción, los señores y sacerdotes tenían sus casas cerca del centro ceremonial, después venían las casas de la "gente principal" y por último la del pueblo humilde.

Como un elogio de las habitaciones decía un cronista: "Los indios habitaban con mucho orden y limpieza, sin malas plantas pero con buenos árboles".

Las construcciones de las masas populares eran y siguen siendo de varas de paja, madera, adobes, etc. Materiales que les proporcionaba el medio circundante.

La construcción de estas viviendas se hacía generalmente con la ayuda de los parientes y vecinos, en horas de los días de azueto.

Esta construcción en forma colectiva acusa la solidaridad que había entre los pobladores de un mismo núcleo.

Los centros urbanos tenían características que les daba la zona donde estaban enclavadas, Tenochtitlán por ejemplo, era muy peculiar, contaba con una gran plaza ceremonial en la que destacaba la enorme mole de Teocalli, la casa del emperador, los palacios de los principales.

En torno de este núcleo se levantaban las demás construcciones unas, las más cercanas de piedra y techos de terrado y las más lejanas construídas con carrizos y barro. Según la categoría de la vivienda, se le proveía con patios, jardines y árboles.

Del centro ceremonial partían hacia los cuatro puntos cardinales calzadas muy peculiares, siendo la mitad de tierra dura y -- firme y la otra parte de canales, por donde se transitaba en canoas y barcas.

De la casa de los humildes, nos habla elocuentemente una -- realidad: "Durante la batalla y toma de la Gran Tenochtitlán, por los conquistadores, las viviendas populares fueron arrasadas y destruídas fácilmente, por lo que la ciudad tuvo que ser abandonada -- por sus moradores, dejando como testigos de la derrota las grandes moles de los Teollis y de los edificios de la nobleza, que eran de maciza construcción". (7)

B.- EPOCA COLONIAL.

En seguida de la destrucción de la Gran Tenochtitlán, Cortés y la nobleza mexicana se trasladaron a Coyoacán, que fué asiendo del Gobierno. En 1521, se dió principio a la tarea de construir la Capital y se designó a uno de los conquistadores de nombre Alfonso García Bravo, reputado como uno de los buenos "geométricos", para que hiciera la "traza" de la capital. Fué así, como se fijó -- la extensión de la ciudad en aquel entonces y se construyeron la -- Plaza Mayor de la nueva capital, ubicado en ella el Palacio Nacio-

nal, la Catedral, el Ayuntamiento, las casas de Cortés y el mercado. Desde el 4 de Julio de 1648 y por Cédula Real, la capital llevó al título de "Muy noble e Insigne y muy leal ciudad de México".

Los historiadores que han explorado esta época no están de acuerdo sobre las características de la ciudad de México, mientras unos hablan de una ciudad sucia, llena de inmundicias, otros la -- describen como un lugar bello. Parece ser según la opinión de autores muy ponderados, que la ciudad tuvo sus alzas y sus bajas, según situaciones económicas y cualidades de sus gobernantes.

El arquitecto Richard Neutra, dice: "México fué para mí un lugar de maravilla. En los años de esplendor de la Colonia, Madrid y Viena estaban claramente estancadas en comparación con la Ciudad de México".

El Barón Humboldt, dijo que México debía considerarse como ejemplo de lo mejor que realizaron los europeos en cualquier parte del mundo. Pero también afirmó que en los barrios populares, - había aún mucho que desear. (8)

Se habla de los Virreyes, Marqués de Croix, Revillagigedo y del Regidor Tomás Rivera Santa Cruz, como impulsores del mejoramiento y embellecimiento de la ciudad.

A mediados del siglo XVIII, tenía la ciudad 355 calles, -- 149 callejones, 90 plazas, contaba con 19 mesones y 28 corrales -- para alojamientos, 3.389 casas para habitación de las cuales eran 722 casas de vecindad, esta estadística correspondía a lo construido dentro de la antigua traza, pero fuera de ella abundaban en los

barrios y suburbios los jacales. Es decir ya entonces existían los cinturones de la miseria. (9)

En el año de 1970, las casas de la Ciudad de México eran en su mayor parte propiedad de las comunidades religiosas, de las parroquias, archicofradías, y de los nobles. Había 1250 casas; 875 dependían de los conventos de mujeres; 538 de los conventos de varones; 109 de los colegios; 96 de los hospitales; 88 de la catedral; 69 de las cofradías; 34 de las archicofradías. El clero y la nobleza tenían en la ciudad 2196 fincas urbanas y los particulares solo 1.250. El costo de las casas se calculó en 40 millones 112 mil 941 pesos, sin considerar los arrabales, iglesias, conventos, palacios y edificios públicos. (10)

C.- EPOCA INDEPENDIENTE.

Al iniciarse la Independencia la Ciudad tenía un aspecto monacal, austero y solemne. Por sus templos, edificios públicos y sumptuosas moradas se dice que Alejandro de Humboldt, cuando vivió entre nosotros la llamó: "La Ciudad de los Palacios". Expresión alagadora que aún se conserva en el lenguaje popular.

En 1830, refiere Guillermo Prieto las características de la Metrópoli en su aspecto feo: zanjas rebosantes de inmundicias, cañales sembrados con restos de comida, zonas enteras con remolinos de callejones, casas con ventanas oscurecidas por el humo. Barrios cegados con acequias. Hacinamientos de viviendas mal hechas casas de vecindad, con patios de tierra llenos de tenderos.

Don Salvador Novo, actual cronista de la Ciudad, la confe--

rencia que dictó el 9 de Junio de 1967, en la Sala Manuel M. Ponce, "La Ciudad de México en Junio y Julio de 1867" nos dice: "que en la capital de la República, en aquella época había 2000 pacíficos-moradores de 4200 casas de uno o dos pisos, agrupados en 245 manzanas; dividida la ciudad para su administración en 8 cuarteles mayores".

Jesús Galindo y Villa, en su Historia Sumaria de la Ciudad de México, nos dice, que la transformación de la Capital de la República se inició, realmente cuando se decretaron las Leyes de Reforma, se exclaustro a los religiosos de los dos sexos; se nacionalizaron los bienes eclesiásticos; se demolieron muchos conventos y varias iglesias. Así, el convento de San Francisco, el de Santo Domingo, en parte quedaron convertidos en casas y en parte vinieron-abajo para dar paso a vías públicas; otros se designaron a escuelas, como el de la Encarnación y el de la Enseñanza, consagrandose una porción de este a Palacio de Justicia, algunos para cuarteles, como el de Santa Catarina de Sena. El aspecto de la Capital cambió con el tiempo, cuando levantados los escombros de las demoliciones, empezaron a construirse diversos edificios o a pavimentarse las calles resultantes.

La Ciudad empezó a ensancharse, y rompió su antigua traza.- Las garitas ampliaron un tanto el perímetro urbano hacia el poniente. En 1869 ya aparece en el plano de la Ciudad la colonia de Santa María la Ribera, y en 1880 ya está registrada la colonia Guerrero. Luego fueron apareciendo las siguientes colonias: En 1882, la Teja y la Violante; en 1886, la Morelos; en 1889, la del Rostro, -

la Indianilla, la Hidalgo y la San Rafael, la Limantour y Candalaria Atlampa; en 1894, la Díaz de León y la Maza; en 1897 la del Paseo en 1899, la Peralvillo; en 1903, la Nueva del Paseo; en 1906 - la del Valle y la de Juárez; en 1907, la Romero Rubio; en 1909, la Escandón, la Arquitectos; en 1910, la del Chopo; en 1913, la de Buena (J. Galindo y Villa).

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

En la primera década de este siglo, se modifican algunas calles céntricas; adquieren elegancia algunos barrios y se inauguran nuevos palacios y monumentos, mientras los barrios pobres permanecen descuidados. Al estallar la revolución de 1910, había 56 mil - 850 edificios y la población del Distrito Federal era de 470 mil - 659 habitantes.

III.- LA VIVIENDA EN LA EPOCA REVOLUCIONARIA HASTA LA CONSTITUCION DE 1917.

La revolución sacudió el país y la provincia empezó a volcarse sobre la Metrópoli capitalina.

Cosío Villegas, refiriéndose a la época Porfirista, señala que el pueblo vivía en tugurios y vecindades que eran verdaderas pocilgas, con patios cruzados por albañales abiertos, cuartos estrechos, irregulares sin aire puro y sin servicios de agua potable.

Con fines estrictamente comerciales, se habían formado zonas de mala habitación aún en el centro de la Ciudad, como en los Barrios de Tepito, la Merced, la Lagunilla, Jamaica, Tacuba, Guerrero, Peralvillo, etc.

Las clases pudientes habían formado residencias, imitando el estilo europeo, en el centro de la capital y en las colonias aristócratas de aquella época.

Al término de la Dictadura se sintió relativo mejoramiento en las urbes del País y principalmente en la Ciudad de México.

En 1895, el ingeniero Gayol, hizo el estudio de obras importantes de saneamiento, inaugurándose el 17 de Marzo de 1900 las obras del desagüe, que incluían las del Gran Canal, con una extensión de 47.5 kilómetros, la presa de regulación y el Tunel de 21.04 kilómetros de largo.

Con relación a la imperiosa necesidad de agua, el ingeniero Manuel Marroquín y Rivera, presentó en 1901 el estudio de educación inaugurándose 2 años después la construcción de las obras. En 1908, los manantiales La Noria, empezaron a proveer de agua a la ciudad de México y fue hasta después del Porfiriato, en 1913, que México disfrutó de agua traída de Nativitas, Santa Cruz y Xochimilco.

El primero de julio de 1906, se da a conocer el Partido Liberal suscrito por Ricardo Flores Magón, en materia obrera, señalaba entre los principales puntos, la necesidad de otorgar a los trabajadores alojamiento higiénico. El programa planteaba con amplio sentido visionario, una concepción histórica que se manifestó en forma clara en los acontecimientos de Río Blanco y Cananea. Recoge los pronunciamientos consignados por los reformadores en la Constitución de 1857, símbolo de los derechos humanos fundamentales y sienta las bases que plasma nuestra Constitución vigente.

Para 1900, la Ciudad contaba con 369 mil habitantes. En la primera década de este siglo surgen barrios elegantes, se construyeron nuevos palacios y monumentos pero los barrios pobres permanecieron descuidados. (11)

En 1910, estalla la Revolución Mexicana contra la dictadura de Porfirio Díaz, postulando el "Sufragio Efectivo no Reelección" y teniendo como factor básico la lucha por la tierra al gr̄to Zapatista de: "La Tierra es de Quién la Trabaja".

Este fué el panorama con el que se encontró el Legislador Constituyente de 1917, lo cual propició a que dictaminara disposiciones, que son el nacimiento de la Legislación Social, que en materia de vivienda han promulgado los gobiernos de la Revolución. (12)

La Declaración de Derechos del Artículo 123 de la Constitución vigente, representa la culminación de un siglo de luchas sociales en defensa de un liberalismo social con lúcidos propósitos

de corregir los errores y la injusticia de la organización colonial, restituyendo al hombre su dignidad y elevando la estructura política de la sociedad con base en un nuevo pensamiento democrático social.

El artículo 123 de la Constitución, contiene las bases mínimas para la protección del trabajo, los derechos y beneficios mínimos que habrán de recibir los trabajadores a cambio de su esfuerzo.

Por su parte, nuestro Derecho del Trabajo fué concebido como un conjunto de principios e instituciones dotadas de su profundo sentido dinámico y social, para acabar algún día con el régimen de explotación del hombre por el hombre.

Fué dentro de este contexto, como José Natividad Macías, lee y comenta el proyecto de Legislación del Trabajo reformado por Carranza, que contiene las direcciones con que se formula el proyecto final que fué aprobado como Artículo 123 en el Título Sexto de la Constitución y que consigna el derecho de todo trabajador a una vivienda digna y decorosa. (13)

IV.- SITUACION ACTUAL DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO Y SUS CAUSAS.

Después de más de un siglo de convulsiones revolucionarias y acuñado a través de ellas un aceptable planteamiento político, se inicia la etapa del desarrollo industrial de México, construyéndose activamente una infraestructura de servicios y creando la fisonomía moderna del País a través del crecimiento de sus ciudades.

El problema particular de la vivienda por el que atraviesa-

México, obedece principalmente a las siguientes causas:

- A.- Al acervo de viviendas construidas en épocas anteriores a la actual y a las viviendas existentes.
- B.- La explosión demográfica.
- C.- Al desplazamiento de la población hacia los centros urbanos.
- D.- El desarrollo industrial, fenómeno social y económico.
- E.- Vivienda rural.
- F.- El desempleo.

Pasaremos ahora a explicar cada una de las causas expuestas anteriormente:

A.- ACERVO DE VIVIENDAS EXISTENTES.

Cuando se estudió en páginas anteriores la perspectiva histórica de México, nos pudimos dar cuenta de la escasez de viviendas con que contaba el país, de lo precario de los materiales con que tales viviendas se construían, de las carencias de comodidades, higiene y espacios que se confrontaban.

He hecho esta aclaración, para resaltar que el acervo de viviendas con que contamos, sólo en parte es positivo, ya que no podemos negar nuestro legado cultural.

La mayoría de las viviendas humildes existentes no funcionan, son antihigiénicas, emplean generalmente en su construcción materiales inadecuados.

La mala situación de ese gran número de viviendas provoca -

no sólo el problema de su rehabilitación, sino una serie de males que a continuación se enumeran:

1.- Esas viviendas están enclavadas en zonas céntricas y - aptas para ser aprovechadas útilmente y el estar destinadas a tugurios origina el desperdicio de terrenos óptimos para conjuntos habitacionales.

2.- En los edificios de nuestra ciudad, existen cientos de miles de personas que viven en "Habitaciones de azotea", las cuales agravan y provocan serios problemas en lo humano, social y -- económico.

Las autoridades deben intervenir de inmediato para regulari- zar este tipo de situaciones, de conglomerados humanos, en donde la mayoría son cuartos de servicio habitados por numerosas fami- lias.

3.- Los tipos de "habitación cueva", se encuentran locali- zadas en alguna zona de la periferia de la ciudad, básicamente - en barrancas, muchas de ellas cercanas a las minas de arena, si- tuación peligrosa para sus pobladores y carentes de todo servicio.

4.- La "vivienda lineal", que está constituida por barra- cas, jacales y aún por los carros de ferrocarril que sirven de hu- milde techo a miles de familias que viven en condiciones infrahu- manas, y en alto grado de promiscuidad, con falta de servicios e- higiéne.

5.- Las "ciudades perdidas" y zonas de tugurios son los lu- gares más críticos, sus viviendas, están construidas con láminas-

de diferentes tipos y tamaños, de desecho, cartones, madera de cin
bra, carecen en forma absoluta de servicios y el gravísimo proble-
ma de la promiscuidad, la mugre y la suciedad proliferan. Es un --
problema grave al que hay que enfrentarse.

6.- Las "lagunas perdidas" y urbano ejidales, han creado se-
rios problemas dentro del desarrollo de las ciudades. Deben regula-
rizarse, regenerando las primeras y dándoles una función activa en
relación a su ubicación y necesidades de la zona; muchos de ellos-
son terrenos baldíos, seudotalleres, estacionamientos y zonas ca--
rentes de todo servicio, en donde existen basureros y focos de in-
fección.

Las lagunas urbano ejidales que están dentro de la ciudad y
en sus áreas de influencia, reclaman una legislación adecuada y --
pertinente por la situación que ellos ocupan. Además, se deben evi
tar las invasiones de ejidos o venta ilícita de los mismos.

7.- El último de los males es de tipo psicológico y educati-
vo, gente nacida en este ambiente, llega a acostumbrarse a él y a -
preferirlo, negándose a hacer esfuerzos por superarse v aún a admi
tir la ayuda del Estado en su favor. (16)

B.- LA EXPLOSION DEMOGRAFICA.

Los datos proporcionados por la Dirección de Asuntos Socia-
les de la Secretaría de las Naciones Unidas, demuestran que la po-
blación mundial en 1800, era de NOVESENTOS SEIS MIL millones, y-
en 1950 era de DOS MIL CUATROSCIENTOS millones, es decir en siglo-
y medio aumentó la población en 2.6 veces la acumulada en toda la-

existencia humana.

Por lo que toca a la República Mexicana, el crecimiento de su población debe calificarse explosivo, ya que el País registra uno de los más altos índices de incremento demográfico.

En 1900, contabamos con una población de Trece millones -- seiscientos siete mil, para 1950, era de veinticinco millones seiscientos noventa y un mil habitantes, 10 años después, en 1960, el censo nos indica que la población llega a treinta y cuatro millones seiscientos mil y en la actualidad se habla de que somos -- ya aproximadamente, cincuenta millones de mexicanos.

Esta tabla de crecimiento sugiere algunas reflexiones; hace tiempo se consideraba que uno de los obstáculos para el progreso del País era la escasa población, hoy los términos se han invertido, y hay quién se preocupa por el excesivo crecimiento demográfico, afirmando que tal crecimiento puede convertirse en un factor limitativo de progreso.

El crecimiento de población se ha dejado sentir más en la zona Norte del País, especialmente en Baja California y Sonora, y la región del Golfo, en la que acusa menor intensidad en este crecimiento demográfico.

México, es un caso excepcional con relación al crecimiento demográfico de otros Territorios, aquí no hemos crecido por el impacto de corrientes inmigratorias, por el contrario tenemos pérdida demográfica por trabajadores que salen del País y no regresan, llegando estos emigrantes a ser en mayor número que los inmigran-

tes. El crecimiento de la población del país se debe al descenso de la mortalidad, logrado por los adelantos de la ciencia médica y por haber puesto ésta más cerca de las grandes masas, en consecuencia de este descenso ha sido el aumento de la natalidad, que es -- más efectivo al disminuir el coeficiente de muerte de los infantes y recién nacidos.

Este fenómeno se ha reflejado en el promedio de vida de las personas, el que ha aumentado como sigue: en el período 1929-31 -- que se tomó como muestreo, se encontró que el promedio de vida era de 36.27 años y en otros muestreos del período 1949-51, este promedio había subido a 48.30 años, lo que implica un aumento de vida en el promedio de 12 años.

Reflexiónese la importancia que tiene desde el punto de vista demográfico y económico, este cambio, pues la potencialidad de la humanidad para la procreación aumenta, como también aumenta las fuerzas de trabajo y las necesidades a satisfacer para el conglomerado que se ve fuertemente reforzado en su número. (17)

C.- DESPLAZAMIENTO DE LA POBLACION HACIA LOS CENTROS URBANOS.

Para México, y probablemente para muchos países en vías de desarrollo, el proceso de urbanización ha venido acompañado de descontentos sociales y problemas de tipo económico, cuya solución no es fácil de lograrse.

En México, nunca ha estado distribuída la población proporcionalmente, las condiciones geográficas, sanitarias, climatológicas

cas, han determinado que la población que goza de la garantía - - constitucional de la Libertad de Domicilio, consagrada en el artículo 16 constitucional, el "domicilio" del gobernado equivale a - su propio hogar, es decir, a su casa o habitación particular donde convive con su familia. Sin embargo, podemos decir que la connotación de dicho bien jurídico se refiere igualmente a los diversos lugares a que aluden los artículos 29 y 33 del código civil para el Distrito y Territorios Federales, por lo que la afectación que a través de dicho elemento puede experimentar el gobernado, es factible que se realice en las distintas hipótesis que señalan los mismos.

En tal virtud, la libertad a que se alude faculta a las -- personas a que se ubiquen en los lugares más saludables, sanos y -- en general donde la vida le puede presentar menos dificultades pe -- ro esta situación tradicional, ha variado desde hace algún tiempo -- a la fecha, en que ha surgido un interés incontrolable por habitar los centros urbanos dejando los poblados pequeños inclusive hasta la capital de los Estados. Esto ha ocasionado de que se registre -- un peregrinar constante de personas que se encaminan y establecen en los núcleos importantes de población con que cuenta la Repúbli -- ca, naturalmente que la Ciudad más habitada ha sido el Distrito -- Federal.

La causa de este desplazamiento, es el legítimo interés de los habitantes de núcleos pequeños de mejorar sus condiciones y -- pasar una vida más cómoda, y con los beneficios que les puede re --

portar el sistema de urbanización, piensan que en la Capital encontrarán oportunidades para la satisfacción de sus aspiraciones o la realización de sus deseos.

Generalmente los integrantes de estas caravanas, son gente de poca preparación y cultura, que encuentran un medio hostil y -- tienen que luchar intensamente para sobrevivir y no siempre ven -- colmadas sus ambiciones. (18)

Los desplazamientos de gente que viene de las Capitales de los Estados, aumentan los problemas de habitación, de policía, de sanidad y en muchos casos también el desempleo.

Según estadísticas, el déficit habitacional en el medio urbano alcanza la suma de 3 millones de viviendas, y para el año 2 - mil, es decir dentro de tres décadas, será del orden de 5 millones 500 mil viviendas, en caso de no atenderse. Unicamente en el año - de 1970 la demanda adicional de viviendas urbanas fué del orden de 200 mil.

Por ello, es necesario se conjuguen los esfuerzos tecnológicos y económicos para crear de inmediato una dinámica habitacional de programas públicos y privados.

La idea en nuestro medio es que se creara una Institución - única para resolver este variado y complejo problema, contando con la información adecuada y la estadística que pudiera ayudarnos de una manera eficaz a programar los futuros planes de desarrollo de habitaciones en las áreas urbanas y también con la acción directa en el campo.

En 1970, fecha del último Censo Nacional de Población, México contaba con 8' 285, 706 viviendas que alojaban a los 48' 377, - 363 habitantes del País.

Se anexan a continuación cuadros estadísticos elaborados -- por el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Comercio, -- basados en el Censo General de Población de 1970, mismos que se re- fieren:

- ANEXO 1: Características de la Vivienda.
- ANEXO 2: Al Promedio de Ocupantes por Número de Cuartos.
- ANEXO 3: Al Promedio de Ocupantes por Número de Cuartos -- por Entidades Federativas. .
- ANEXO 4: Al Promedio de Ocupantes por Vivienda y por Cuar- to en la República Mexicana.

Anexo 1

MEXICO: CARACTERISTICAS DE LA VIVIENDA

— 1970 —

(Porcentajes)

Entidades	Total de viviendas (absolutas)	Disponen de agua entubada			Tienen drenaje o albañal	Tienen cuero de baño	Tienen cocina	Cuentan con energía eléctrica	Usan gas o electricidad para cocinar	Construidas de	
		Total	Dentro de la vivienda	Fuera de la vivienda						Ladrillo o bloque	Madera
REPUBLICA MEXICANA	8 285 706	81.1	38.8	22.3	41.5	31.8	73.7	58.9	44.0	44.2	15.9
Aguascalientes	52 722	78.6	56.9	19.7	51.1	43.3	86.0	64.6	45.2	36.7	0.8
Baja California	155 659	66.8	41.7	25.1	43.4	33.3	79.2	79.0	76.3	44.2	25.9
Baja California T.	21 246	64.0	27.2	36.2	27.0	31.8	62.6	50.3	34.8	35.0	33.1
Campeche	42 298	47.9	27.3	20.6	25.6	30.9	57.7	55.9	27.0	38.4	33.2
Coahuila	186 001	73.5	44.6	29.9	43.7	38.3	76.9	73.4	59.0	34.1	2.7
Colima	41 840	77.7	55.0	22.7	41.6	44.5	72.9	58.4	35.8	43.0	24.2
Chiapas	275 437	37.7	24.8	12.9	22.8	16.7	60.2	30.8	19.2	21.8	34.4
Chihuahua	287 499	65.9	40.5	25.4	46.6	32.5	74.4	62.3	54.8	20.0	6.3
Distrito Federal	1 219 419	95.8	63.9	31.7	78.5	59.0	82.2	64.7	79.6	69.3	2.7
Durango	149 582	53.0	34.5	18.5	30.4	23.3	62.0	47.2	31.8	19.3	6.3
Guerrero	358 587	56.2	38.4	17.8	35.9	24.8	75.9	51.6	33.5	44.3	1.4
Guerrero	275 954	38.3	23.7	14.6	21.6	17.6	62.8	37.0	22.9	21.3	20.3
Hidalgo	210 744	46.0	26.5	21.5	25.7	17.4	69.4	37.7	24.8	40.2	22.4
Jalisco	526 134	66.0	52.0	14.0	32.9	37.7	83.4	64.2	47.5	29.8	2.8
México	574 250	65.6	34.7	26.2	39.8	25.3	72.1	61.9	45.1	51.4	5.2
Michoacán	390 339	52.6	34.4	18.2	32.0	20.8	78.5	48.9	29.2	27.4	16.6
Moravia	106 903	67.7	30.9	38.8	36.5	30.4	71.4	64.4	42.6	42.3	7.8
Nayarit	96 444	45.7	30.0	16.7	22.1	23.5	72.7	56.2	34.9	36.6	15.3
Nuevo León	292 153	81.3	52.2	29.1	52.8	50.0	76.2	78.5	67.8	60.4	20.9
Oaxaca	375 398	34.7	18.7	16.0	16.5	12.8	63.2	27.8	15.4	18.8	29.8
Puebla	443 321	48.2	27.6	20.8	31.8	20.4	67.6	48.3	27.6	37.7	22.6
Querétaro	60 670	51.7	28.7	23.0	24.2	23.7	74.0	37.5	21.7	47.0	11.2
Quintana Roo	15 316	41.7	19.7	22.9	15.8	21.7	55.0	44.4	16.0	18.9	60.7
San Luis Potosí	216 461	45.7	28.1	17.8	28.6	21.5	72.3	40.9	26.7	26.3	22.2
Sinaloa	206 750	51.4	30.6	20.5	26.2	20.2	68.7	53.0	39.6	44.4	17.8
Sonora	185 607	68.3	42.7	25.4	41.6	34.7	60.7	64.6	56.5	49.0	6.6
Tlaxaco	126 705	34.2	22.5	11.7	25.6	35.0	65.7	32.2	19.7	30.9	42.7
Tlaxcala	265 032	66.8	36.4	20.4	47.1	37.9	77.6	64.0	60.2	41.4	34.3
Tlaxcala	72 470	42.2	24.5	24.7	20.9	16.5	75.1	64.2	19.1	21.8	1.8
Veracruz	688 801	51.0	31.2	19.8	35.4	27.7	62.2	43.4	38.5	37.6	42.8
Yucatán	123 642	41.7	22.8	8.9	29.7	27.9	64.5	53.0	27.9	50.9	11.6
Zacatecas	152 923	60.2	43.1	17.1	20.6	12.5	25.1	32.2	23.0	14.3	1.3

NOTA. Excepto el "total de viviendas" que está dado en cifras absolutas, el resto de los conceptos se expresan como porcentajes de ese total.

FUENTE: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Comercio, con datos del IX Censo General de Población 1970. Dirección General de Estadística (ISIC)

Anexo 2

MEXICO: VIVIENDAS Y OCUPANTES POR NUMERO DE CUARTOS
(Porcentajes)

Entidades	TOTAL		DE UN CUARTO		DE DOS CUARTOS		DE TRES CUARTOS		DE CUATRO Y MAS CUARTOS	
	Viviendas	Ocupantes	Viviendas	Ocupantes	Viviendas	Ocupantes	Viviendas	Ocupantes	Viviendas	Ocupantes
	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)	(1)	(2)
Republica Mexicana	100.0	100.0	40.1	37.4	28.9	29.4	13.8	14.8	17.2	18.6
Aguascalientes	100.0	100.0	25.9	22.7	28.4	28.0	19.7	20.8	28.0	27.9
Baja California	100.0	100.0	23.1	19.6	29.4	29.4	20.9	21.8	26.8	29.2
Baja California T.	100.0	100.0	32.6	29.9	31.4	31.9	17.8	18.4	18.4	19.8
Campeche	100.0	100.0	50.1	48.7	27.4	30.0	11.0	11.3	9.8	10.0
Coahuila	100.0	100.0	29.8	25.0	30.2	30.8	18.8	19.7	22.2	23.7
Colima	100.0	100.0	54.3	51.6	28.5	29.9	9.5	10.0	7.7	8.5
Chiapas	100.0	100.0	60.7	58.1	23.9	24.4	7.4	7.9	8.0	8.6
Chihuahua	100.0	100.0	28.8	27.1	29.2	29.5	17.3	18.2	23.7	25.2
Distrito Federal	100.0	100.0	28.8	29.1	25.5	25.2	18.6	18.8	29.1	32.1
Durango	100.0	100.0	31.0	27.8	31.3	31.2	17.7	18.8	20.8	22.2
Guerrero	100.0	100.0	35.8	31.8	32.5	32.8	18.0	17.5	15.7	18.1
Guerrero	100.0	100.0	61.3	60.1	23.9	24.3	6.9	7.2	7.8	8.4
Hidalgo	100.0	100.0	45.3	43.2	30.0	30.7	12.0	12.9	11.7	13.2
Jalisco	100.0	100.0	28.3	24.9	32.5	32.4	18.3	19.8	20.9	23.1
México	100.0	100.0	37.7	34.4	30.7	31.4	12.4	14.5	18.2	19.7
Michoacán	100.0	100.0	44.8	41.5	32.4	33.3	11.7	12.7	11.1	12.3
Morelia	100.0	100.0	44.7	42.1	30.3	31.2	12.3	13.1	12.7	13.6
Nayarit	100.0	100.0	52.1	49.5	30.7	31.7	9.8	10.7	7.4	8.1
Nuevo León	100.0	100.0	35.9	33.8	28.5	29.2	14.8	15.1	21.0	21.8
Oaxaca	100.0	100.0	58.9	57.3	25.1	26.7	7.4	7.9	7.8	8.1
Puebla	100.0	100.0	47.5	44.9	28.6	29.2	10.4	11.1	13.5	14.8
Queretaro	100.0	100.0	45.9	41.5	28.3	29.5	11.7	12.9	13.8	16.1
Quintana Roo	100.0	100.0	58.6	56.0	24.0	24.8	9.2	10.0	8.2	8.2
San Luis Potosí	100.0	100.0	43.5	39.7	28.4	29.0	13.7	15.0	14.4	16.3
Sinaloa	100.0	100.0	47.3	45.2	29.8	30.8	12.7	13.3	10.1	10.9
Sonora	100.0	100.0	26.1	23.8	32.3	32.6	19.1	19.7	22.5	23.9
Tabasco	100.0	100.0	54.4	52.5	29.0	29.7	9.8	10.3	7.0	7.5
Tamaulipas	100.0	100.0	42.4	38.3	29.2	29.8	13.9	14.3	18.5	17.8
Tlaxcala	100.0	100.0	44.0	41.3	32.9	33.6	12.8	13.8	10.3	11.3
Veracruz	100.0	100.0	48.7	44.7	28.3	28.9	12.2	12.8	12.8	13.6
Yucatán	100.0	100.0	43.8	48.2	28.7	29.0	10.3	10.8	11.2	12.0
Zacatecas	100.0	100.0	32.0	29.4	32.9	33.0	18.1	19.0	17.0	18.6

FUENTE: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Comercio con datos del IX Censo General de Población 1970 Dirección General de Estadística (5-C)

Anexo 3

VIVIENDAS Y OCUPANTES SEGUN EL NUMERO DE CUARTOS POR ENTIDADES FEDERATIVAS

1 9 7 0

Entidades	T O T A L			DE UN CUARTO			DE DOS CUARTOS			DE TRES CUARTOS			DE CUATRO Y MAS CUARTOS		
	Viviendas	Ocupantes	Ocupantes por vivienda	Viviendas	Ocupantes	Ocupantes por vivienda	Viviendas	Ocupantes	Ocupantes por vivienda	Viviendas	Ocupantes	Ocupantes por vivienda	Viviendas	Ocupantes	Ocupantes por vivienda
REPUBLICA MERICANA	8 256	48 377	5.8	3 326	18 067	5.4	2 396	14 254	5.9	1 144	7 042	6.2	1 470	9 047	6.1
Aguascalientes	53	358	6.4	14	77	5.6	15	97	6.5	10	70	6.8	14	95	6.9
Baja California	196	870	4.4	36	171	4.8	46	258	5.6	33	190	5.8	41	254	6.2
Baja California T.	21	128	6.0	7	38	5.5	7	41	6.1	4	24	6.3	4	25	6.2
Campeche	42	252	6.0	21	123	5.8	12	70	5.8	5	28	6.1	4	25	6.2
Coahuila	185	1 115	6.0	54	290	5.4	58	341	5.9	35	220	6.3	41	264	6.4
Colima	42	241	5.8	23	125	5.5	12	72	6.0	4	24	6.1	3	20	6.3
Chihuahua	275	1 569	5.7	167	877	5.3	68	363	5.3	20	123	6.0	27	138	6.2
Chihuahua	287	1 613	5.6	86	426	5.1	84	478	5.7	50	263	5.3	48	407	6.0
Distrito Federal	1 218	6 074	5.0	351	1 754	5.1	211	1 233	5.8	203	1 143	5.6	355	2 205	6.2
Durango	150	829	6.3	40	231	5.8	47	293	6.3	26	178	6.7	30	208	6.9
Guadalupe	350	2 270	6.3	129	717	5.6	116	745	6.4	57	397	6.9	57	412	7.3
Guerrero	278	1 597	5.8	189	960	5.7	68	389	5.9	19	115	6.0	22	134	6.1
Hidalgo	211	1 184	5.7	58	315	5.3	63	368	5.8	23	123	6.1	25	159	6.4
Jalisco	536	3 297	6.2	152	819	5.4	174	1 069	6.1	93	645	6.9	117	764	6.6
Jalisco	524	3 232	6.1	235	1 318	5.6	192	1 202	6.2	84	537	6.4	61	756	6.7
Michoacan	290	1 670	5.8	175	964	5.5	127	772	6.1	49	295	6.0	12	70	5.7
Moravia	109	618	5.7	49	259	5.3	30	172	5.8	5	58	6.1	7	43	6.3
Nayarit	86	544	6.3	50	289	5.8	30	172	5.8	5	58	6.1	7	43	6.3
Nuevo Leon	292	1 695	5.8	105	573	5.4	83	495	6.0	43	258	6.0	61	371	6.1
Oaxaca	375	2 172	5.8	221	1 245	5.6	98	580	5.9	30	172	6.2	29	178	6.2
Puebla	443	2 508	5.7	210	1 127	5.4	127	722	5.8	48	282	6.1	50	308	6.2
Queretaro	81	488	6.0	37	207	5.6	22	143	6.2	10	63	6.3	11	78	7.1
Quintana Roo	15	88	5.9	9	49	5.5	4	22	6.0	1	8	6.2	1	8	6.4
San Luis Potosi	216	1 282	5.9	94	508	5.4	81	372	6.1	30	182	6.3	21	120	6.6
Sinaloa	207	1 287	6.1	88	572	6.5	82	388	6.2	29	188	6.4	31	120	6.6
Sonora	184	1 099	5.9	48	281	5.9	40	258	6.0	38	217	6.1	42	283	6.7
Tabasco	127	758	6.0	69	423	6.1	37	229	6.2	12	79	6.5	8	57	6.3
Tamaulipas	268	1 457	5.5	108	558	5.2	78	435	5.6	37	208	5.6	44	236	5.9
Tlaxcala	72	421	5.8	32	174	5.4	24	141	5.9	9	58	6.4	8	48	6.0
Veracruz	689	3 815	5.5	322	1 708	5.3	202	1 103	5.5	84	500	5.9	88	520	5.9
Yucatan	130	758	5.8	65	368	5.7	37	220	5.9	13	82	6.2	15	90	6.2
Zacatecas	183	981	6.2	49	279	5.7	50	314	6.2	28	180	6.5	28	178	6.8

NOTA: Las cifras de vivienda y ocupantes están expresadas en miles.
FUENTE: Elaborada por el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Comercio, con datos del IX Censo de Población de 1970. Dirección General de Estadística (SAC)

**PROMEDIO DE OCUPANTES POR VIVIENDA Y POR
CUARTO EN LA REPUBLICA MEXICANA
(Enero de 1970)**

Vivienda:	Número de viviendas (1)	Número de cuartos (2)	Número de ocupantes (3)	Ocupantes por vivienda (4)	Ocupantes por cuarto (5)
				3/1	3/2
Total	8 285 706	19 002 449	48 377 363	5.8	2.5
De 1 cuarto	3 326 245	3 326 845	18 084 587	5.4	5.4
De 2 cuartos	2 395 675	4 791 350	14 203 936	5.9	3.0
De 3 cuartos	1 144 024	3 432 072	7 041 584	6.2	2.1
De 4 cuartos	657 422	2 629 688	4 060 501	6.2	1.5
De 5 cuartos	312 059	1 560 295	1 959 191	6.3	1.3
De 6 cuartos	174 891	1 049 346	1 124 294	6.4	1.1
De 7 cuartos	104 246	729 722	678 277	6.5	0.9
De 8 cuartos	56 350	450 800	384 022	6.8	0.9
De 9 y más cuartos	114 794	1 033 146	840 961	7.3	0.8

NOTA: El número total de cuartos y el promedio general de ocupantes por cuarto son aproximaciones. Esto es así porque para manejar el renglón de "9 y más cuartos" se tomó como base el límite inferior de ese grupo (9).

FUENTE: Elaborado por el Departamento de Estudios Económicos del Banco de Comercio, con datos del IX Censo General de Población 1970, Dirección General de Estadística, S.I.C.

A consecuencia de este atraso en el problema, tenemos una gran variedad de gravísimas cuestiones que resolver que son las siguientes:

1.- Los tumores provocados por invasiones y paracaidismo en la periferia de nuestras ciudades y en muchas ocasiones dentro de la misma.

2.- El deseo de emigrar de gentes que provienen del campo, las cuales están en edad de trabajar y en su ambiente no encuentran ocupación. Debido a la falta de trabajo que existe en el hombre del campo, el cual carece de créditos, falta de garantías, de agua, baja productividad, incomunicación, ganancia arbitraria del intermediario, despojo de tierras, falta de elementos físicos, etc.

Esta es una situación de gran peligro, en donde el Gobierno debe actuar con energía, pues en muchas ocasiones, detrás de estos grupos existe una mafia que organiza este tipo de invasiones para su provecho; posesionándose de terrenos valiosos, bien ubicados, presionan políticamente en circunstancias de desastre, ante las autoridades. Hay que prever la situación real para planear este tipo de problema solucionándolo en áreas específicas y proyectadas en diferentes etapas para su realización.

3.- Las Rentas Congeladas, han tenido y siguen teniendo resultados caóticos para la familia en su aspecto interno y para las ciudades de la República, sobre todo, la Ciudad de México, por mantener un concepto erróneo de lo que es la justicia social. Ha deformado la moral y criterios del grupo que actualmente goza de esta -

canonjía, sostenida únicamente desde el punto de vista político -- sin importar las críticas consecuencias que en la actualidad se por tamos por su deterioro.

Es difícil pensar, y aún más creer que en el lapso de tiempo este sector, el cual sigue siendo favorecido, no haya superado física y económicamente su solución; por el contrario, un 85% de este sector automáticamente estaría fuera de esta congelación, a través de una investigación de tipo socio-económico. Además, ha lo grado para los inquilinos una captación de ahorro y bienestar económico, que los mismos propietarios desearían para ellos, pues han sufrido aumentos en impuesto predial y de agua, y alimentos de pri mera necesidad.

En algunos lugares de nuestra ciudad se han logrado superar estas "áreas congeladas" a través de las rentas, gracias a los con venios de tipo económico, pagadas por instituciones bancarias y -- oficiales en donde se han proyectado y construido conjuntos habita cionales, lo cual ha despertado la ambición de grupos en casos si milares.

Por su lado los particulares con ciertos recursos han logra do liberar sus propiedades de este mal, también por medio de tran sacciones económicas; estos sistemas ni deben continuar ni son las adecuadas para resolver de una vez por todas esta situación anor mal. (19) (20)

D.- EL DESARROLLO INDUSTRIAL, FENOMENO SOCIAL Y ECONOMICO.

Esta causa está estrechamente vinculada con la anterior por

lo siguiente:

El destino económico de un pueblo, se funda en la industria lización y urbanización que son un mismo fenómeno social y económico que se deriva del sistema de producción organizada que requiere de concentraciones humanas. Las ciudades son casas y servicios fundamentalmente para la clase trabajadora, que concurre con sus brazos a la industria o a los servicios de cuya producción, distribución y comercio vive la ciudad.

Si queremos incrementar la industria debemos mantener el propósito paralelo de construir ciudades y casas para la clase trabajadora, y la población en general, en las que la justicia social, tenga expresión en los espacios que habrán de vivir, trabajar, circular e integrarse las familias proletarias. (21)

E.- VIVIENDA RURAL.

Un agudo problema que tenemos en todo el Territorio Nacional, es la vivienda rural, la del hombre del campo, quién por no ser sujeto de crédito, tiene dificultades para hacerse de una vivienda digna.

Podrá lograrlo a través de un esfuerzo constante para conseguir el mejoramiento de su vivienda actual, regenerándola de inmediato y creándole necesidades, según su captación de ahorro. Este sistema podrá ser más efectivo mejorando los pisos de tierra a cemento u otro material; el material aparente de los muros de adobe, tepetate, tabique, etc. aplanandolos, tapando juntas, logrando de-

esta manera tener un modo limpio y decoroso.

También en diferentes renglones, se debe aumentar el área de ventanas dando lugar a mayor luz y ventilación, sacar los humos de las áreas internas, evitar la promiscuidad con elementos medianeros dentro de las pequeñas áreas de vivienda; provocar una solución de servicios en letrinas o de ser posible hacia una fosa séptica; aumentar su captación de agua en aljibes o cisternas de acuerdo con la región; colocar luz artificial en lugares propicios al medio que va a alumbrar; entre sus muy limitados recursos, que sean más rígidos y estables, con las pendientes apropiadas según la región en -- que se encuentren.

Antes de esta regeneración en la vivienda rural, es de vital importancia aumentarles sus fuentes de trabajo. Esto les dará como consecuencia el alimento vital para su subsistencia, posteriormente a ello, aculturarlos con el objeto de que en principio sepan usar los elementos básicos de su vivienda.

A pesar de que la superficie del Territorio Nacional, es de casi 2 millones de kilómetros cuadrados, el espacio agrícola es reducido, porque los factores negativos de suelos con alta pendiente, sequía y erosionados se combinan para limitar la actual superficie cultivable de poco más de 10% de la superficie total del País, esta circunstancia aunado al incremento demográfico, han generado una cifra de más de dos millones de campesinos con derecho a ser dotados de tierra, sin que el Departamento que se ocupa en México de la Reforma Agraria, haya podido encontrar nuevas tierras con que dotar--

los, no obstante la enérgica campaña que contra latifundios simulados como pequeña propiedad, se esta llevando a cabo.

Otra grave limitación al agro mexicano es el subempleo, ya que muchos de ellos están sujetos al ciclo climatológico, que solo les permite trabajar aprovechando el "tiempo de aguas", aproximadamente la mitad del tiempo, quedando prácticamente desempleados el resto del año.

Estos factores, convierten algunas regiones en expulsoras, mientras que las urbes se convierten en centros de atracción. Sin embargo la expectativa del campesino frecuentemente se ve defraudada por una ciudad que le niega empleo, servicios y vivienda y que le somete a un nuevo tipo de marginación variando su status sólo de marginado rural o marginado urbano, sin lograr a alcanzar los beneficios de la urbanización. (22) (23)

F.- EL DESEMPLEO.

Especial importancia merece el problema del desempleo, que deriva del proceso de urbanización, agravado por las tasas de alto incremento demográfico, producidos entre otras causas, por los usos modernos de la medicina preventiva y la medicina social; tasas llevadas a un sistema exagerado por las migraciones internas que hacen imposibles para las ciudades, responder de manera adecuada a las grandes necesidades de empleo, servicios públicos, vivienda, educación y demás requerimientos de una vida urbana, con niveles adecuados de subsistencia en el contexto de una sociedad rural también en crisis, por la falta de tierra, de recursos agrícolas y de

servicios públicos adecuados en las zonas rurales que materialmente vuelcan sobre la ciudad un "ejército de reservas", que a través de una competencia muy fuerte a los trabajadores ya ocupados influyen en la disminución de los salarios y, por el deterioro de los - ya bajos niveles de vida de la población asalariada.

Se estima que cada nueva plaza en el sector industrial, así como en los sectores modernos del servicio y el comercio, requiere de inversiones de aproximadamente 5 mil dólares. Así mismo, se considera que cada nuevo poblador urbano requiere de una inversión de 2 mil dólares, para ser instalado de manera adecuada en la ciudad.

La cultura de la pobreza sólo es explicativa del fenómeno - total, si se considera también la cultura de la explotación que -- dentro de un ambiente neo-capitalista ha llevado a vivir y aceptar con naturalidad, los bajos salarios, los altos costos de las rentas por vivienda, la función distorsionada de la banca al servicio de los adinerados, la especulación de la tierra y los acaparamientos, la corrupción del sistema administrativo de justicia y otra serie de aspectos que sería muy largo de enumerar, pero entre los cuales ocupan un lugar destacado los mecanismos mediante los cuales los - países pobres son sujetos a una relación de dependencia que apoya la estructura de confort, bienestar e incremento de los países altamente industrializados. (24)

V.- LA RESPUESTA INSTITUCIONAL AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.

La participación del Estado mexicano en diversas esferas de

la vida nacional, ha sido una consecuencia directa del proceso revolucionario que, gestándose históricamente aflora en 1910, animado por las aspiraciones populares de progreso.

En la Constitución Política de 1917, quedaron plasmadas - dichas aspiraciones, convertidas en compromisos sociales cuyo cumplimiento da lugar a las instituciones que desde entonces rigen - la vida mexicana.

Así, en materia de vivienda, el Artículo 123 de la Constitución, norma las relaciones obrero-patronales, ya contiene cierta obligatoriedad de las empresas de proporcionar vivienda a sus trabajadores, aunque sólo en aquellos casos en que las empresas - sobrepasaban cierto número de empleados o distaban de las localidades urbanas.

Como fuera de dicha disposición quedaban numerosos trabajadores y extractos de la sociedad, el Estado, al ir creando sus -- instituciones, facultó algunas de ellas para actuar en el campo - de la vivienda popular, en concordancia con las condiciones sociales prevaletientes.

En el año de 1925, marca el inicio de la etapa constructiva de la Revolución Mexicana, cuando se consolida y se sientan -- las bases institucionales sobre las que habría de sustentarse el desarrollo. Ya desde entonces fué preocupación del gobierno la escasez de viviendas decorosas a un precio asequible a la mayoría - de la población.

Por esta razón se han canalizado, en forma creciente, re-

cursos presupuestales y se ha promovido la participación de otros sectores de la colectividad interesados en la construcción de viviendas, vinculando al problema las atribuciones legales de las entidades del sector público y otras disposiciones respecto al sector privado.

A continuación se reseñan las instituciones del sector público en que se apoya su actividad vivandista en el pasado y que además de cumplir con el propósito para el que fueron creadas, han recogido una valiosa experiencia, cuyo análisis retrospectivo sirve de base para ir delineando una política de vivienda cada vez más consecuente y perfeccionando los instrumentos de acción concreta.

1.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)

La primera institución del sector público que desde su creación contempló entre sus objetivos actuar en el campo de la vivienda, fué el ISSSTE (cuya primera denominación fue la de Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro).

Al efecto, entre sus funciones figuran la otorgar créditos para la adquisición en propiedad de casas y terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador del Estado: arrendamiento de habitaciones económicas, de propiedad del Instituto, para sus derechohabientes; así como proporcionar préstamos hipotecarios a estos últimos.

Con sus recursos -provenientes de cuotas de sus asegurados, -aportaciones de entidades del sector público, intereses cobrados, -

utilidades percibidas, donaciones y otras percepciones- ha realizado numerosos proyectos de vivienda unifamiliar y conjuntos multifamililiares, por cuenta propia adecuados de la concesión de numerosos préstamos hipotecarios a sus beneficiarios, a costos considerablemente bajos. En el período 1925-1970, ha construido alrededor de - 46,000 viviendas. (25)

2.- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A.

Creado en 1933, el BNOSP -antes Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas- es una de las principales instituciones financieras de México.

Entre sus funciones, con relación a la vivienda, el Banco - puede emitir bonos hipotecarios y certificados de participación in mobiliaria; otorgar créditos inmobiliarios; operar toda clase de valores públicos y privados; adquirir, construir, acondicionar, mejorar, conservar, enajenar, gravar, arrendar inmuebles o explotarlos de cualquier forma y operar con ellos por cuenta propia o de terceros, pudiendo además, hacer inversiones en inmuebles, adquirir como fiduciario créditos otorgados para viviendas populares y garantizar las emisiones de bonos inmobiliarios emitidos por instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda.

Por otra parte, el Banco maneja un fondo para la habitación popular integrado con los subsidios que destina el Gobierno Federal, con sumas provenientes de empréstitos contratados para tal fin con la Federación, los Estados, el Distrito y los Territorios Federales, y los municipios, así como con cualquier otro ingreso pre--

visto por la Ley.

En materia de obras, el Banco puede proyectarlas, financiarlas y ejecutarlas, tanto en el ámbito urbano como suburbano, promoviendo actividades enfocadas al estudio y ejecución de viviendas populares y al mejoramiento de las condiciones de habitación de la población de escasos recursos.

Entre 1946 y 1970 el Banco construyó poco más de 30,000 viviendas y participó, junto con otras dependencias, en la realización del conjunto urbano Nonoalco-Tlatelolco, que consta de 10,222 viviendas. (26)

3.- Instituto Mexicano del Seguro Social.

El IMSS, es el organismo encargado en el país de dar a los trabajadores prestaciones en materia de seguros por incapacidad, enfermedad, cesantía, vejez y muerte, incluyendo atención médica y otros servicios.

Desde su creación en 1943, su ley orgánica lo faculta para invertir parte de sus reservas en la construcción, adquisición y financiamiento de viviendas.

Empero, dados los amplios campos de las prestaciones sociales que debe atender, su actividad vivierendista ha sido reducida -- (10,853 viviendas, en el período 1956-62 en que se dedicó a construir) en comparación con las necesidades de la población que ampara. (27)

4.- Instituto Nacional de la Vivienda.

El primer esfuerzo consistente por encuadrar las acciones - del sector público, y encauzar al sector privado interesado en la construcción de viviendas populares, fue la creación del INV en -- 1954.

Las funciones que el Instituto tenía encomendadas eran las- de coordinar las actividades que en cuanto a habitación efectuaran los organismos oficiales; la realización de investigaciones periódicas para valorar las necesidades y demanda de habitaciones, tanto en el medio urbano como en el rural, sugerir medidas para la re generación de zonas decadentes; proponer normas y políticas para la construcción de viviendas económicas, edificios multifamiliares y colonias obreras; preparar personal especializado en la planificación urbana y rural, en la construcción y coordinación de obras.

Los recursos del Instituto, fueron siempre insuficientes para lograr una acción eficaz y determinante, en la cual fincar una política global de coordinación. El total de viviendas construidas por el Instituto Nacional de la Vivienda, desde su creación hasta 1964, fue de 15,300.

A partir de marzo de 1971, el Instituto Nacional de la Vi--vienda, dejó de existir por la creación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la vivienda Popular -- (INDECO), que asumió las funciones y responsabilidades del Instituto Nacional de la Vivienda. (28)

5.- Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad - Rural y de la vivienda Popular.

Objetivos y funciones.- Una de las primeras iniciativas de Ley que fué presentada al Congreso, es la del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

Aprobada la Ley que lo crea, INDECO inició sus actividades en marzo de 1971, de acuerdo con los objetivos y atribuciones establecidas en dicha Ley.

INDECO es un Organismo Público Descentralizado, de carácter técnico, consultivo y promocional al que se le encomienda:

Realizar investigaciones para valorar las necesidades y proponer planes, programas y sistemas de ejecución; proponer a las autoridades las normas urbanísticas, arquitectónicas y de edificación, que determina la política más adecuada para el desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular; participar en tareas de otras dependencias, con relación al desarrollo de la comunidad y de la vivienda popular, promover la canalización de recursos privados; propiciar la construcción de viviendas de bajo costo, conjuntos y zonas habitacionales y la regeneración de viviendas decadentes o inadecuadas, fomentar la cooperación, el trabajo colectivo, la ayuda mutua y cualquier otra medida tendiente a realizar las obras necesarias para mejorar la vivienda y las condiciones ambientales, sugerir medidas para el servicio social de pasantes y profesionales; adiestrar personal especializado; comprar, fraccionar, vender, permutar; o construir inmuebles por cuenta propia o de terceros y todos aquellos actos encaminados a la realización de sus fines.

Se puede concluir que INDECO tiene entre sus atribuciones - las siguientes:

I.- Funciones del Instituto, en sus connotaciones de investigación científica y de formulador de planes, programas, sistemas - de ejecución, normas y técnicas encaminadas a lograr el desarrollo de la comunidad y de la vivienda popular.

II.- Un carácter técnico y consultivo, al cual pueden acudir los diferentes agentes que participan en tareas del desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular.

III.- Atribuciones promocionales para encauzar recursos y esfuerzos públicos y privados, a la promoción de la vivienda, el desarrollo urbano y el desarrollo rural.

IV.- Facultades para fomentar la cooperación, el trabajo colectivo y la ayuda mutua, generando una nueva filosofía social que contemple la participación activa y organizada de los grupos sociales, responsabilizando a éstos en los trabajos tendientes a satisfacer sus propias necesidades y logrando a través de esta participación, la promoción comunitaria de los afectados.

V.- Capacidad para sugerir medidas para la realización del servicio social de pasantes y profesionales y adiestrar personal especializado para los fines del Instituto.

INDECO, se ocupa actualmente de planear una serie de unidades habitacionales en todas las ciudades importantes del país, incluida por supuesto la ciudad de México. Para esta última, tiene el siguiente programa de inversiones y construcciones durante los

años 1972-1973.

NOMBRE DE LA UNIDAD HABITACIONAL	NUMERO DE VIVIENDAS A CONSTRUIR	INVERSION TOTAL EN PESOS
Extacala	9,012	677,128.411
Padierna	16,715	1'405,915.856
Fuentes Brotantes	3,875	448,517.581
Tlalpan	3,550	309,219,743
Santa Ursula	3,165	280,396.936
Ejército de Oriente	<u>1,930</u>	<u>108,149.050</u>
TOTALES:	38,147	3'229,327.577

(29)

6.- Otras Dependencias Gubernamentales que Actúan en el --
campo de la Vivienda.

a) Departamento del Distrito Federal.

Esta autoridad Local, encargada del gobierno de la ciudad-capital del País, tiene entre sus objetivos los de construir viviendas a bajo precio, para familias de escasos recursos, que han de ser desplazadas de sus zonas sujetas a remodelación urbana, y atender a grupos sociales que son participantes activos en la vida de la ciudad, como son algunos servidores públicos y obreros - de bajos ingresos; introducir agua potable, alcantarillado, pavimentos y electrificación en las colonias proletarias.

- b) Banco Nacional del Ejército y la Armada y Dirección General de Pensiones Militares.

Conforme a la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, estos organismos conceden préstamos con garantía hipotecaria y proporcionan viviendas a sus derechohabientes, en venta o arrendamiento a precios reducidos.

- c) Empresas del Sector Público.

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, constituyentes del Sector Público, en sus contratos colectivo de trabajo han establecido prestaciones sociales en la forma de dotación de viviendas para sus trabajadores, en cuya realización frecuentemente participan los sindicatos. Los ejemplos más notables, por su importancia, son los Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Lotería Nacional y Complejo Diesel Nacional.

Otras dependencias del Gobierno Federal que, de manera complementaria y/o indirecta, actúan en el campo de vivienda, como la Secretaría de Salubridad y Asistencia que, además de introducir agua potable y obras complementarias de saneamiento ambiental en los poblados rurales, promueve el mejoramiento de la vivienda; o la Secretaría de Educación Pública, que a través del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, construye viviendas para los maestros, ya sea en conjuntos habitacionales o como anexos a los edificios escolares; y otras dependen-

cias que de manera eventual patrocinan programas de vivienda para sus trabajadores. (30)

7.- Programa Financiero de Vivienda.

El Programa Financiero de Vivienda, es el primero en forma estructurada y permanente, que emprende el Gobierno Federal para solucionar el problema habitacional del país. su inicio, en 1964, marca el final de la etapa de trabajos y esfuerzos erráticos y esporádicos comenzandose entonces a sentar las bases de una política de vivienda.

De manera esquemática, pueden mencionarse los siguientes - objetivos del Programa Financiero de Vivienda en la siguiente forma:

- Facilitar la compra de viviendas de interés social, haciéndolas asequibles a extensos grupos de pobladores del País.

- Incrementar la oferta de este tipo de bienes, mediante la realización de esfuerzos conjuntos y de largo alcance, por parte del Estado, de las bancas privadas y de otros sectores de la colectividad.

- Lograr que las Instituciones de Créditos Privados concedan financiamientos especiales en cumplimiento de esa finalidad, aplicando una parte de los ahorros que captan del público.

- Promover la generación de ahorros en un amplio estrato de la población mexicana, simplificando la adquisición de las viviendas y acrecentando así su participación en los procesos de capitalización interna.

- Aumentar la ocupación de la mano de obra, con base en la construcción masiva de conjuntos habitacionales, y dinamizar las actividades de industrias y artesanías, dedicados a producir materiales o artículos que demanda su edificación. (31)

Entre los instrumentos creados antes de lanzarse el Programa Financiero de Vivienda, figuran al Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), formado en 1963 como fideicomiso, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Banco de México, S.A., y cuyos objetivos principales se definieron de la siguiente manera:

- Otorgar apoyo financiero a las Instituciones de Crédito mediante préstamos y créditos relacionados con operaciones hipotecarias para la vivienda de interés social.

- Fijar las características de los créditos que los bancos otorguen en relación con las viviendas de interés social, en cuanto a importes, plazos, tasas y demás cargas que hayan de considerarse en dichos créditos, cuando se concedan con el apoyo financiero del Fondo.

- Aprobar el monto y las características de los planes de conjunto, de las instituciones de ahorro y préstamo y supervisar su ejecución, y

- Establecer reglas y tomar las medidas adecuadas para que los planes de construcción que se lleven a cabo con los recursos destinados al desarrollo del Programa estén de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales, cumplan condiciones urbanísti-

cas y arquitectónicas adecuadas y se ejecuten conforme a las características demográficas, económicas y financieras de cada región, - así como para reducir el costo de las viviendas comprendidas en -- esos planes; todo ello procurando objetivos coordinados con los de otras entidades del sector público y de la banca privada.

Paralelamente al FOVI, se creó otro fideicomiso en el propio Banco Central, denominado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda. (FOGA), con objeto de otorgar apoyo a los bancos privados que concedieran préstamos con garantía hipotecaria o fiduciaria, destinados a viviendas de interés social, cuando:

- Los acreditados incurran en falta de pago puntual.
- Sea insuficiente el margen de garantía.
- Los intereses excedan la tasa máxima fijada.
- Haya de absorber parte de los costos las primas de los seguros de vida, invalidez o daños, que deban tomar los - - acreditados obligatoriamente.

Otros de los instrumentos creados por el Estado para coadyuvar a la realización del programa, fue el: CERTIFICADO DE VIVIENDA, que representa el derecho del adquirente de una vivienda de interés social a ocuparla legalmente sin solventar los gastos normales de una operación de compra-venta, sino hasta el momento de cubrir totalmente el crédito hipotecario. Dichos títulos, a diferencia de - otros representan créditos inmobiliarios; son nominativos y sin libre negociabilidad, con el objeto de proteger a las familias de -- los adquirentes, ya que sólo son transmisibles por herencia o por-

endoso.

Finalmente se introdujo una innovación en las prácticas -- bancarias de amortización, permitiendo que los pagos por concepto de crédito hipotecario, fueran aumentados con cierta periodicidad, aunque siempre en proporción menor al aumento promedio de los salarios. Esta modalidad permite ajustar los gastos de la población por concepto de vivienda, a su situación económica y a sus perspectivas de mejoramiento.

Sumariamente, el PFV ha promovido la construcción de 92,303 viviendas, mediante inversión de 5,678 millones de pesos, durante el período 1965-1970. Con relación al total, las viviendas y las inversiones respectivas financiadas con créditos de la banca privada y enganches de los adquirentes representaron el 81%, las logradas con recursos del FOVI el 17% y el resto con recursos de -- otras fuentes.

En términos generales, los recursos canalizados a viviendas por el PFV representaron el 75% del total de recursos destinados a tal fin que, entre 1965 y 1969, sumaron 5,890 millones de pesos.

Como colorario a la anterior reseña, cabe el comentario general de que, si bien insuficientes los esfuerzos del pasado, con relación a las necesidades en rápido crecimiento de la población mexicana, los avances logrados apoyan los conceptos y las perspectivas de acción futuras.

Ante un rápido crecimiento de las ciudades y de las activi

dades productivas urbanas, las instituciones abocadas a la vivienda han sido relativamente rígidas para adaptarse al cambio; aunado es to a la insuficiencia de escasos recursos, demandados para crear - empleos productivos e ingresos a la población, al mismo tiempo que para dotar a esta misma de condiciones mínimas de vida urbana.

VI.- SIGNIFICADO DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION EN EL DESARROLLO NACIONAL Y DE VIVIENDA.

La industria de la construcción es una de las que más claramente producen efectos multiplicadores extensivos a otras áreas, - de tal manera que la construcción se convierte no solamente en la solución del problema de la vivienda, sino en un elemento fundamental para incrementar los ingresos y permitir a través de éstos el fortalecimiento de la dinámica económica nacional, la solución al problema de la vivienda popular y el que muchas personas puedan obtener los ingresos que requieran para hacer frente a su problema - habitacional, respaldando a la industria de la construcción e indirectamente otras muchas industrias.

En México, la participación de la industria de la construcción en el producto nacional bruto, se ha ido incrementando desde 1,300 millones de pesos, que representaban en 1950 hasta 4,800 millones de pesos, en 1968; durante el actual régimen de Gobierno, - es muy factible que esta suma se eleve hasta duplicarse en 1973 y triplicarse en 1976, dadas las previsiones económicas que se están tomando.

Una de las funciones más importantes de esta industria, con

siste en la de proporcionar ocupación a cientos de miles de inmigrantes rurales y de constituirse así en el medio integrador de la población rural a la ciudad, cuando menos desde el punto de vista económico.

En 1940, se registraron 106,000 personas ocupadas en la construcción, lo cual era representativo del 1.7% de la población económicamente activa, para 1969, los obreros de la construcción habían ascendido a una cifra de 743 mil trabajadores y representaron el 4.8% de la población económicamente activa.

Al hablar de la industria de la construcción, habrá que entender el concepto referido no solamente a la vivienda, sino en general a los trabajos de la infraestructura física nacional.

Para concluir este punto habrá que perçisar que el desarrollo nacional requiere apoyarse sólidamente en la industria de la construcción, por tratarse de una industria eminentemente social, por las características de su producción, por el tipo y cantidad de empleos que proporciona, por el tipo de personas que emplea, por la cantidad de dinero que derrama en forma de salarios para los extractos más modestos de la población, por su efecto directo y positivo en la economía nacional. (32)

VI.- LEGISLACION INTERNACIONAL EN MATERIA DE VIVIENDA.

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

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

AUSTRIA.- La crisis de la vivienda en este país, al igual que los demás países europeos, sufrió un importante impacto paralizador por la abstención de la construcción de casas durante el último conflicto mundial, así por la destrucción efectuada en su propio suelo.

En el censo levantado a fines de dicha guerra, arrojó un déficit de 201,600 viviendas; sin contar todas las que tenían que ser reparadas.

En Austria existen dos organismos especializados para atacar dicho déficit:

El Fondo Federal de Vivienda y el Fondo de Reconstrucción de Viviendas.

El primero de ellos data de la Ley del 25 de enero de 1919, el cual opera mediante la concesión de ayuda financiera en forma de préstamos o bien garantizando los otorgados por las instituciones de crédito. El importe de los préstamos otorgados por dicho fondo pueden ser hasta de 60%, del costo total de la construcción, préstamo que se garantiza por medio de hipoteca y debe ser amortizado en un plazo máximo de dos años y con intereses del 10% solamente.

La eficaz labor del Fondo se hace notar al señalar que en el período comprendido entre 1945-1954, hizo posible la construc--

ción de 31, 676 casas.

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

Es interesante hacer notar que los recursos del fondo provienen además del subsidio gubernamental de aportaciones de los propietarios de inmuebles así como de los acreedores hipotecarios, quienes pagan un impuesto especial para incrementar dicho fondo.

(33)

BELGICA.- Es en Bélgica el primer país de que tenemos noticias, en el cual ya en el año de 1810, se tomaron algunas medidas materiales para proporcionar habitaciones decorosas a los obreros. Corresponde dicho mérito al industrial Georges Figrand, quien con una visión amplia y un espíritu de solidaridad construyó a principios de siglo pasado 500 casas para sus obreros.

Como consecuencia de ello, se crearon un gran número de cooperativas con fines similares, cooperativas que contaron con el apoyo de los monarcas belgas; por lo que ha dado como resultado que sea Bélgica uno de los países que han obtenido una reducción notable de la escasez de vivienda. (34)

ESPAÑA.- La Ley VII del título XIX de la Novísima Recopilación de 1788, la cual establece que para aumentar las habitaciones y mejorar el aspecto del pueblo se obligue a edificar en un plazo de un año los solares existentes dentro de Madrid, construyendo casas decentes. Son numerosas las leyes que se han dictado en España

para fomentar la construcción de casas populares y entre los diversos organismos sobresalen las Juntas de Casas baratas y el Instituto de Reformas Sociales, el cual tiene entre sus facultades la de expropiar las casas cuya situación sea antihigiénica o ruinosas. --

(35) (36)

FRANCIA.- Tiene numerosas leyes en materia de vivienda siendo ampliamente conocidos sus Comités Locales de la Habitación y su Patronato de Habitaciones y Previsión Social.

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

La Ley de 1894, concede exención fiscal por cinco años a -- las casas individuales o colectivas que sean alquiladas o vendidas a personas que no tengan ninguna propiedad. También concede exención a las sociedades que construyen este tipo de casas, igualmente dispone esta Ley la conservación de casas habitaciones para el cónyuge supérstite.

Existen gran número de cooperativas que se ocupan de construir viviendas con dinero que les faculta el Estado con un interés muy bajo.

Se han creado así mismo, numerosos institutos de beneficencia privada que junto con algunas compañías mineras, carboneras y las ferrocarrileras han proporcionado habitaciones a muchos obreros. (37) (38)

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

En 1851, se facultó a los municipios ingleses, para construir en terrenos de propiedad del Estado, casas para obreros.

En 1900, se logró la autorización de préstamos con intereses reducidos y pagaderos en 40 años como máximo, a las sociedades que construyeran habitaciones baratas. En 1919 se creó La Ley de Casas para Inglaterra y Gales. (39)

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

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

La legislación de este País, ofrece garantías sociales y prestaciones muy amplias.

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

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

La creación de grandes centros urbanísticos de habitación económica son un reflejo del formidable adelanto que ha experimentado Alemania en los últimos años de la postguerra. Habiendo edificado en la República Federal Alemana de 1949 a 1964 la increíble cifra de 8.302,800 viviendas. (40)

ITALIA.- La Constitución de la República Italiana, contiene en su artículo 47 las siguientes disposiciones: "La República aliena y tutela el ahorro en todas sus formas, disciplina cultiva y vigila el ejercicio del crédito. Favorece el acceso del ahorro popular a las propiedades de la vivienda, a la propiedad directa cultivadora y a la directa e indirecta inversión, accionaría en las grandes empresas productoras del País".

El "Plan de Incremento de la Ocupación Obrera", ha tenido gran éxito y es financiado en forma tripartita: sector obrero, sector empresarial, y gobierno. Su finalidad es incrementar la ocupación obrera mediante la construcción de viviendas con el doble fin económico social propuesto. Dicho plan hasta el año de 1960, había logrado construir un millón veinticinco mil habitaciones en todo el País. (41) (42)

Por lo que toca a los países del Continente Americano, encontramos que la totalidad de los países han legislado al respecto:

ESTADOS UNIDOS.- En el año de 1934 se creó "La Administración Federal de la Vivienda" (Federal Housing Administration), la-

Ley que creó dicho organismo ha sido modificada en 58 ocasiones.

La reforma de 1947, a la Ley Norteamericana puso a los cinco organismos: Federal housing Administration, Federal National -- Mortgage, Public Housing Administration, Urban Residential Administration y Communities Facilities Administration Association, bajo la directa dependencia de la Agencia Financiera de Casas y Hogares (Housing and home Finance Agency); organismo encargado de la supervisión y coordinación de todas las inversiones destinadas a la construcción de viviendas y de edificios públicos, supervisión que debe ser llevada a cabo según los lineamientos trazados para la "Declaración sobre Política Nacional de la Vivienda", dictada por el Congreso en 1949.

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

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

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

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

Las asociaciones de Ahorro y Préstamo y el Banco Federal -
de Préstamos para la Vivienda, su capital reservas, préstamos, in-
gresos y las acciones o bonos que emitan, están exentos de toda -
clase de impuestos presentes y futuros, excepto sobre sus tasas -
por herencias y donaciones. La Agencia Financiera desde su crea-
ción hasta 1960, supervisó programas por más de 36,000 millones -
de dólares, beneficiando a más de 11 millones de familias en la -
Nación. (43)

ARGENTINA.- El Gobierno de la Revolución Argentina creó por
ley No. 16,956 del 23 de Septiembre de 1966, el Ministerio de Bien-
estar Social, bajo cuya dependencia colocó a la Secretaría de Es-
tado de la Vivienda, y posteriormente confió al titular de esa se-

cretaría la presidencia del Banco Hipotecario.

El Banco Hipotecario Nacional tiene por objeto, concentrar sus esfuerzos en el mejoramiento de las condiciones sociales técnicas, higiénicas y económicas de la vivienda rural y urbana. El Banco tiene facultades para emitir cédulas y bonos hipotecarios para poder estar en condiciones de efectuar préstamos en efectivo, así como financiar las construcciones de cooperativas o de entidades sin fines de lucro.

Cualquier persona puede recurrir al Banco para que éste le otorgue un préstamo de 70% u 80% del valor de la construcción según el caso y en algunos hasta el 100%. Los plazos de amortización son sumamente amplios pues llegan hasta 50 años con intereses anuales del 5%.

El Plan VEA (Viviendas Económicas Argentinas), señaló que era responsabilidad de la Secretaría de Estado de Vivienda ejecutar la política fijada por el Gobierno Nacional. Con lo que se continúa afianzar los objetivos enunciados en los siguientes postulados:

- Atender a las necesidades de vivienda de un amplio sector de la población, de limitada capacidad de ahorro.
- Crear un sistema de créditos sobre bases diferenciales -- adaptadas a las posibilidades de los destinatarios.
- Utilizar al máximo la capacidad creadora y la dinámica -- ejecutiva de la iniciativa privada.
- Evitar el riesgo de obras frustadas por paralizaciones.

- Prestar apoyo integral a los adjudicatarios.
- Abrir el campo a la acción positiva de las empresas que promuevan la vivienda de sus propios obreros.
- Crear las condiciones para lograr verdaderas viviendas económicas.

Se estima que los beneficios que estas medidas importan, habrán de contribuir a afianzar el éxito del Plan VEA, en sus proyecciones nacionales, dado su carácter eminentemente social. (44)

BOLIVIA.- La Constitución Boliviana, en su artículo 127 señala: "El Estado... velará por que los obreros tengan viviendas salubres y promoverá la edificación de casas baratas".

El Instituto Nacional de la Vivienda de Bolivia, opera como un Fondo Nacional de la vivienda.

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

El régimen de vivienda popular constituye un servicio público de carácter social y obligatorio en Bolivia.

BRASIL.- La vivienda y la salubridad son consideradas como partes integrantes del proceso de desarrollo económico y social del país, por lo que los programas de construcción de vivienda de interés social, se han integrado en el marco general de los planes y programas nacionales de desenvolvimiento económico.

El Banco Nacional de la vivienda creado en 1964, es la base de la política gubernamental en materia de vivienda. Depende directamente del Ministerio del Interior.

El Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo (SEPE).

Es un mecanismo establecido en 1967, para captar recursos financieros provenientes del ahorro popular, a invertirlos en el Banco Nacional de la Vivienda (BNH). En esta forma se convierte - ésta institución en el Banco Central del Sistema Brasileño de Ahorro y Préstamo.

Son tres los programas complementarios:

a.- FINANSA.- Programa de Financiamiento para la Salubridad.

Comprende el financiamiento para el suministro de agua y para obras de alcantarillado y control de contaminación de aguas. Solamente los centros urbanos que hayan resuelto sus problemas de suministro de aguas, tienen derecho a solicitar financiamiento para obras de alcantarillado y control de contaminación.

b.- FIMACO.- Programa de Financiamiento de Materiales de Construcción. Auxilia a las empresas del ramo, concediendo financiamiento para capital fijo y capital de trabajo a tres años con plazo de gracia de un año; la tasa de interés es del 8% anual. -- Además se concede refinanciamiento al consumidor de materiales para la construcción.

c.- FIPLAN.- Fondo de Financiamiento de los Planos de Desarrollo Integrado.

Se otorga financiamiento a los municipios para que realicen centros y obras comunitarias que atiendan a las exigencias de la vivienda urbana. Se conceden también préstamos a los Institu--

tos de orientación de las Cooperativas.

La estructura administrativa y el sistema operacional del Banco Nacional de la Vivienda se basan en el principio de la planificación central y de la ejecución descentralizada. Por ello, el Banco Nacional de la Vivienda no actúa directamente en la ejecución de los programas que financia total o parcialmente, sino que lo hace a través de agentes como las Compañías de vivienda (COHABS) y las Cooperativas de vivienda. (45) (46)

COLOMBIA.- El Plan de desarrollo, documento que sintetiza la política del Gobierno Nacional de Colombia, consagra la necesidad de canalizar recursos hacia el sector de la construcción, ya que ello produce un incremento en la producción de bienes esenciales a la vez que genera más y mejores empleos.

En el Diario Oficial de la República de Colombia correspondiente al jueves 18 de Mayo de 1972, fué publicado el Decreto número 677 de 1972, "por el cual se toman unas medidas en relación con el ahorro privado".

Dicho Decreto creó la Junta de Ahorro y Vivienda, en la que participan los ministros de Hacienda y Crédito Público, de Desarrollo Económico, el Jefe del Departamento Nacional de Planeación, el Gerente del Banco de la República, dos representantes del Presidente de la República y dos Asesores Técnicos permanentes.

Las atribuciones de la Junta son: a).- Promover y fomentar el ahorro y canalizarlo hacia la actividad de la construcción; b).- Coordinar las actividades de las personas o entidades que tengan -

por objeto el manejo o aprovechamiento de la inversión de los fondos privados; c).- Promover y coordinar la divulgación de datos y estadísticas relacionadas con los fines señalados; d).- Fomentar la creación y funcionamiento de instituciones que cumplan los objetivos fijados.

El Fondo Nacional de Ahorro y Vivienda (FAVI) y las demás entidades de derecho público que capten ahorro privado, como fondos de capitalización social o de desarrollo regional, podrán destinar parte de sus recursos para inversión, en obligaciones de valor - - constante emitidas por las cooperativas privadas de ahorro y las - asociaciones mutualistas de ahorro y préstamo (47).

COSTA RICA.- El artículo 65 de su Constitución dice a la letra: "El Estado promoverá la construcción de viviendas populares y creará el patrimonio familiar del trabajador".

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

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

Los préstamos para la adquisición de las casas no deben ser amortizados con mensualidades mayores del 25% del salario ni menos del 15%, los intereses son del 6% anual.

La exención de impuestos es total durante el tiempo que dure

la amortización, además las casas vendidas no pueden ser transferidas antes de 10 años de haber sido adquiridas en propiedad.

CUBA.- El artículo 79 de la Constitución Cubana previene: - "El Estado fomentará la creación de viviendas baratas para obreros. La Ley determinará las empresas que por emplear obreros fuera de los centros de población, están obligadas a proporcionar a los trabajadores habitaciones adecuadas"...

CHILE.- El artículo 10 de la Constitución de este país, en su apartado XIV señala: "Que la Constitución asegurará a todos los habitantes de la República la protección al trabajo, a la industria, especialmente en cuanto se refiere a la habitación sana... - El Estado preponderará a la conveniente división de la propiedad y a la constitución de la propiedad familiar".

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

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

Siendo la preocupación de dotar a los obreros de habitaciones sanas y decorosas, un viejo ideal de los Gobiernos de la República de Chile, encontramos que hasta la fecha son muy numerosos -

los conjuntos habitacionales que se han edificado, contando paralelo con la intervención de los organismos obrero patronales de dicho país.

Como apoyo a lo anterior encontramos el recientemente creado "Plan Habitacional Alessandri", el cual concede créditos hipotecarios reajustables según las fluctuaciones monetarias que sufra el país, para evitar la descapitalización de los organismos otorgantes de los referidos créditos (48) (49).

ECUADOR.- En el artículo 189 de la Constitución de éste -- país, se dan las bases sobre las garantías a que tienen derecho -- los trabajadores y con respecto a la vivienda, se establece que -- el poder público está obligado a estimular la construcción de viviendas higiénicas en las haciendas.....

EL SALVADOR.- La Constitución de éste país en su artículo 185, deja a la Ley Reglamentaria determinar que empresas y establecimientos quedan obligados a proporcionar al trabajador y a su familia habitaciones adecuadas.

GUATEMALA.- En éste país, su Constitución en el artículo -- 117, dispone, que el Estado fomentará la construcción de viviendas baratas y de colonias para los trabajadores, y velará por que llenen las condiciones de salubridad.

HONDURAS.- En éste país, su constitución en el artículo -- 137, tiene disposiciones iguales a las que se acaban de citar respecto a la República de Guatemala, pero agregando que el Estado -- tendrá facultades expresas para vigilar que las viviendas obreras

llenen los requisitos de salubridad requeridos.

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

La Corporación Nacional de la Vivienda, se creó por ley del 5 de octubre de 1940, a la cual se encomendó mejorar las condiciones generales de habitación en todo el país.

La Corporación funciona a base de planes generales regionales departamentales, y locales, para construir o mejorar las casas existentes.

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

Las viviendas son destinadas preferentemente a las personas que se ven obligadas a desocupar locales, debido a ampliaciones urbanas (50) ..

URUGUAY.- En el año de 1920, se emitieron en Montevideo, bonos de vivienda por 5 millones de pesos con miras a utilizarlo en la construcción de casas-jardín para obreros.

En 1937, se creó el Instituto Nacional de Viviendas Económicas, el cual tiene recursos propios, además cuenta con las asignaciones del Presupuesto General de gastos de Gobierno.

Los préstamos que concede el Instituto llegan a ser hasta -

por el 85% del monto del valor del inmueble y las cantidades se en tregan en cuotas conforme va avanzando la obra.

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

Los plazos de amortización son aún máximo de 30 años con - intereses del 3% anual. Las viviendas del instituto gozan de exen- ción de impuesto total por 10 años y del 50% por otros diez. Las - propiedades comprendidas en este régimen son inembargables.

VENEZUELA.- En el año de 1941, se creó el Banco Obrero, cu- ya misión principal es construir viviendas para incrementar su ca- pital el Banco recibió en 1950 un fuerte subsidio del Estado.

El Banco está facultado para emitir cédulas hipotecarias al 7% anual.

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

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

El Banco está facultado para ejecutar operaciones de tipo - hipotecario para refaccionar a las sociedades constructoras de vi- viendas.

El Banco Obrero de Venezuela, está excento del pago de toda clase de impuestos al igual que las casas de su propiedad.. (51)..

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL PRIMER CAPITULO

- (1) Enciclopedia Universal Ilustrada.- Europeo Americana-Espasa-- Calpe, S.A.-Madrid, 1930. Tomo 69. pág. 734.
- (2) Raúl A. Cacho.- "La vivienda Cincuenta Años de la Revolución". Editorial del Fondo de Cultura Económica. México 1960. pág.- 115.
- (3) Idem.
- (4) "El Día". Vocero del Pueblo Mexicano.- "La Vivienda en México" Julio de 1972. pág. 1.
- (5) Idem pág. 2.
- (6) Raúl A Cacho.- Op. Cit., pág. 118 y sigts.
- (7) Jesús Romero Flores.- Historia de una Gran Ciudad. Ed. Porrúa, S.A. México. 1960, pág. 120.
- (8) Francisco Sedano.- "Noticias de México desde el año de 1756".
- (9) Raúl A. Cacho. Op. Cit., pág. 122.
- (10) "El Día".- op. Cit., pág. 4.
- (11) Idem pág. 5.
- (12) Raúl A. Cacho.- Op. Cit., pág.124 y sigts.
- (13) Félix Palavicini.- "Historia de la Constitución de 1917". Tomo 1. págs. 12 a 14 y 20.
- (14) Raúl A Cacho.- op. cit., pág. 115.
- (15) Julio Durán Ochoa.- "La Explosión Demográfica". Cincuenta Años de Revolución Ed. Fondo de Cultura Económica. México 1960, pág. 5 y sigts.
- (16) "El Día".- op. cit., págs. 10 y 11.
- (17) Julio Durán Ochoa.- Op. Cit., pág. 10.
- (18) Idem.
Código Civil para el Distrito y Territorio Federales.
Ignacio Burgoa.- Las Garantías Individuales. Ed. Porrúa. México 1971 pág. 579.

- (19) "El Día", Op. Cit., pág. 10.
- (20) Proceso de Urbanización y problemática de la vivienda en México. México 1972. Dos volúmenes.
- Vol. I.- Instituciones y programas de vivienda en México.
- Vol. II.- Evolución histórica del desarrollo urbano y el problema de la vivienda en México, Texto en Español, inglés y francés.
- (21) Secretaría de la Presidencia. "Confrontación sobre problemas Económicos". Libro I.- Junio 24 de 1971.- págs. 54 y 55.
- (22) Proceso de Urbanización y Problemática de la Vivienda en México. Vol. I, México 1972, pág. 13 y 14.
- (23) "El Día".- Op. Cit., pág. 11.
- (24) Oscar Lewis.- "Antropología de la Pobreza". Ed. Fondo de Cultura Económica. México, 1969. págs. 16 y 17.
- (25) Proceso de Urbanización y Problemática de la Vivienda en México. Vol. I, México, 1972, pág. 22 y sigts.
- (26) El Problema de la Habitación en México.- Edición del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A. México 1952.
- (27) Proceso de Urbanización..." Vol. I. México 1972, Op. Cit. pág. 23 y sigts.
- (28) Idem.
- (29) Ley del INDECO.- Publicada en el Diario Oficial del 20 de febrero de 1971.
- (30) "Proceso y urbanización...". Op. Cit., Vol. I. págs. 25 y 26.
- (31) México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Fondo de Operaciones y Descuento bancario de la vivienda. Programa Financiero de vivienda. Evaluación y proyección. México, 1970. - pág. 155.
- (32) Proceso de Urbanización y Problemática de la vivienda en México. Op. Cit., Vol. I. pág. 18 y sigts.
- (33) "Revista Internacional del Trabajo".- Publicación de la Organización Internacional del Trabajo. Mayo 1956.
- (34) "Revista de Economía". Abril 1961.

- (35) Organización Internacional del Trabajo. Op. Cit.
- (36) MADRID.- Ministerio de la Vivienda. Dirección General de la - Vivienda. Plan Nacional de la Vivienda. 1961-1976. Madrid, -- Instituto Nacional de la Vivienda, 1971, Vol. I.
- (37) Organización Internacional del Trabajo. Op. Cit.,
- (38) FRANCIA.- Comisión de l'Habitation. Repport des Commissions - du 6^e eme. Plan, 1971, 1975. Paris, La documentation Francaise, 1971. Vol. 2 "Reporte general de la comisión del 6° Plan de - la Construcción de la Vivienda en Francia para los años: 1971 - 1975. Alcance y limitaciones. Financiamiento, Ayuda Pública.
- (39) Organización Internacional del Trabajo, Op. Cit.
- (40) Scala, enero 1965.
- (41) Revista "Hoy en Italia". N° 49.
- (42) ITALIA Enrico Appetecchia.- "Contributi sui problemi dell'edi - lizia residenziale pubblica".- Roma ISSCAL, 1970. pág. 98. -- "La finalidad social de la intervención del Estado en la cons - trucción habitacional. Análisis y crítica de un proyecto habi - tacional".
- (43) Los Organismos de Vivienda en América, Instituto Nacional de - la vivienda, México, 1960.
- (44) ARGENTINA.- Acción en Vivienda. Ministerio del Bienestar so - cial. Secretaría de Estado de Vivienda. República Argentina - 1968-1969. Ministerio de Bienestar Social. Secretaría de Estado de Vivien - da. "PLAN VEA" Viviendas Económicas Argentinas. Buenos Aires. 1971. República Argentina.- Secretaría de Estado de Vivienda.- Bue - nos Aires. "Imágenes de Vivienda".- 1969.
- (45) BRASIL.- Banco Nacional de Habitacao. Explicacao do uso das - tabelas de amortizacao a través do sistema de amortezacoes -- Constantes. S.A.C. Rio de Janeiro, 1970. Vol. I.
- (46) Congreso Interamericano de Vivienda. III. Brasil, 1971. pág.- 153.
- (47) INFONAVIT. Servicio de Información Documental.- Boletín Infor - mativo N° 3. Octubre 1972. México, D.F.
- (48) CHILE.- Instituto Nacional de Estadísticas.- XIV Censo Nacio - nal de Población y III de Vivienda. abril 1970, Santiago 1971. Pág. 75.

- (49) Revista Mexicana de la Construcción, junio 1961.
- (50) Revista "Américas", publicación de la O.E.A. Vol. 13, agosto de 1961.
- (51) Cuadernos de Información Económica, mayo 1958.

CAPITULO SEGUNDO

LA NUEVA LEGISLACION EN MATERIA DE VIVIENDA

- I.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.
- II.- LA REFORMA AL APARTADO "A" FRACCION
XII DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION
- III.- REFORMAS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
- IV.- LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE
LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

I.- ANTECEDENTES LEGISLATIVOS .

Ya se estudió en el primer capítulo las diversas etapas -- que tuvo México, en relación al problema habitacional. Por la importancia que representan estos datos, aunque sea de manera muy general los expondré a continuación, por ser los supuestos legislativos del estudio de la Reforma Constitucional, de las Reformas a la Ley Federal del Trabajo y por último pasará análisis de la -- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En el siglo XIX, se inició la transformación social de México. La Independencia no produjo de inmediato la desaparición -- del Sistema Colonial y, por tanto, la igualdad preconizada por -- los primeros insurgentes al parecer no tuvo la operancia que creyeron.

En los debates del Constituyentes de 1856, los representantes del Partido Liberal Progresista hicieron extensas consideraciones acerca de la triste situación que prevalecía para los trabajadores, debido tanto a los abusos patronales, como a la importancia de la ley para corregirlos.

No obstante lo anterior, la tendencia que prevaleció en el Constituyente fue la de los moderados, que a pesar de reconocer -- la existencia del problema, sólo quisieron que se declarara la -- libertad de trabajo, dejando su regulación a disposiciones de carácter secundario.

Bajo la tesis de liberalismo, durante todo el siglo pasado incluyendo desde luego la dictadura porfiriana, el país hubo de desarrollarse en forma desigual, ya que la libertad tantas veces invocada, al parecer, fue una libertad nominal, de tal manera que el trabajador, antes del movimiento armado de 1910, se encontraba, junto con los campesinos del país en la parte más baja de la pirámide social.

El 10. de julio de 1906, desde la ciudad de St. Louis Mo., - fue lanzado el Programa del Partido Libertad Mexicano que suscribiera Ricardo Flores Magón.

En su exposición de motivos daba cuenta de la deplorable - situación del obrero mexicano, de sus jornadas exahustivas, de -- sus bajos salarios, de sus antihigiénicas y miserables habitaciones, denunciaba en suma todas las formas de explotación del trabajo prevaleciente en aquellos años.

La influencia de este programa fue definitiva, pues fueron obreros magonistas los que promovieron las huelgas de Cananea y - Río Blanco, y quienes también lucharon en el Constituyente de 1857 por la incorporación de los derechos de los trabajadores a la Ley Fundamental.

En efecto, Esteban Baca Calderón, miembro de los grupos magonistas, participantes en consecuencia de la nueva ideología del Partido Liberal Mexicano y, más tarde, constituyente de Querétaro representa indudablemente uno de los eslabones entre la ideología obrera, la lucha sindical y la programación constitutiva.

En Río Blanco, es Heriberto Jara, magonista, activo participante de la misma huelga. Su intervención en el Constituyente de 1917, es una alta relevancia para el triunfo obrero que representa la aprobación del Artículo 123.

El proyecto de reformas presentado por Carranza fue superado por la Asamblea Constituyente, al aprobar el artículo 123 que consagró un conjunto de garantías sociales para los trabajadores tendientes a corregir la injusticia a que hasta ese entonces, --- venían siendo sometidos.

En dicho Artículo se consagró también, el derecho de los trabajadores a gozar de habitaciones cómodas e higiénicas, sí --- bien la obligación correlativa de los patrones quedó condicionada para los negociaciones agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra forma de trabajo que estuviera fuera de las poblaciones, o que estando dentro de ellas, ocupasen un número de trabajadores mayor de 100, dato revelador del incipiente desarrollo económico en que se encontraba el país al término de la Revolución de 1910.

Pese a que el precepto consitucional estableció la obligación de dotar habitaciones a los trabajadores, la misma no fué cumplida, no obstante las regulaciones legales que al respecto -- se intentaron. (1)

En el año de 1931, se expidió la primera Ley Federal del Trabajo, que dejaba a la iniciativa del Ejecutivo Federal y a la de las Entidades Federativas vigilar las condiciones y plazos para

dar cumplimiento a la obligación patronal, con base en diversos factores reales de la prestación de los servicios y de la capacidad económica de las empresas. (2)

En el año de 1941, se reglamentó la obligación de dotar -- de casa a las empresas de jurisdicción federal, y se crearon al -- efecto sistemas que la graduaban y se otorgaban plazos razonables para cumplirla en atención a los recursos económicos de los patrones. A este respecto, debe indicarse que muchas circunstancias hubieron de impedir la aplicación de este reglamento, y que sólo a través de la lucha de los organismos obreros más importantes del país, en sus contratos colectivos, se pudieron llevar a cabo programas habitacionales, si bien todo ello en forma aislada.

Por último, al promulgarse en 1970 la Nueva Ley Federal -- del Trabajo, se estableció un capítulo especial para reglamentar la obligación habitacional, consciente el legislador de que el -- mandato consitucional relativo a las habitaciones para los obreros no había tenido una aplicación efectiva, entendiendo que ha-- bía influido diversas causas, entre las que subrayarse:

a) - La situación económica en que había quedado el país al terminarse el movimiento armado de 1910.

b) La crisis económica internacional de 1929 que afectó -- desde luego en forma muy importante a México.

c) El desarrollo desigual de la industria en el país.

b) La tasa de crecimiento demográfico urbano, que está -- considerada como una de las más altas del mundo.

e) La emigración del campo a las ciudades que ofrecían in dudablemente mejores condiciones de trabajo, como resultado del de sarrollo industrial de México.

f) La resistencia de los patrones a cumplir con el mandato constitucional.

g) El que los propios patrones no tenían los recursos eco nómicos suficientes para afrontar en forma individual la construg ción de viviendas, razón esta última por la que en la nueva Ley - Federal de Trabajo se consignó de obligación habitacional, regu-- lándola mediante un sistema de negociación contractual que preveía diversas posibilidades para dotar de habitación a los obreros, -- considerando que no era posible establecer un sistema rígido que- se pudiera cumplir en forma inexorable. (3)

El Señor Presidente de la República, licenciado Luis Eche- verría Alvarez, durante su campaña política para aspirar a la pri- mera magistratura de la Nación, pudo constatar de manera fehacien- te el problema de la carencia de vivienda en el país, y en la reu- nión nacional de estudio para el desarrollo de la vivienda popular promovida por el Partido Revolucionario Institucional que lo pos- tulaba para el más alto cargo de la República, llevada a cabo en- la ciudad de San Luis Potosí en junio de 1970. Se comprometió a - solucionar dicho problema, fundamentalmente por lo que concernía- al derecho de los trabajadores a una vivienda higiénica y decorosa.

Así, con la debida oportunidad, presentó al Congreso de la Unión una iniciativa de ley para reformar la Constitución Política de la República, con el objeto de crear un Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que se integraría con aportaciones de los patrones, calculadas sobre el 5% de los salarios que perciban los mismos, como cuota diaria; una iniciativa para reformar y adicionar la Ley Federal del Trabajo adecuándola a la nueva disposición constitucional y, por último, una iniciativa para crear un organismo administrador de dichos fondos y que tendría a su cargo la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas destinada a ser adquiridas por los trabajadores.

Con toda razón, la iniciativa de reformas a la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, señaló que el problema de la vivienda no puede abatirse con sistemas de arrendamiento o ayudas parciales, ni podrá ser resuelto con los convenios de obreros y patrones, por lo que planteó suplirlos mediante un plan que movilizará recursos masivos por tiempo indefinido y con un programa financiero revolvente de constante incremento y ágil aplicación.

Debe señalarse, que la concepción de este nuevo marco jurídico fué producto de una ardúa labor llevada a cabo por representantes de los trabajadores, de los patrones y del propio Gobierno Federal, a través de la Comisión Nacional Tripartita, que presidió el licenciado Rafael Hernández Ochoa, Secretario del Trabajo, cu-

yas proporciones para establecer una política habitacional para los trabajadores, fueron producto del más acendrado espíritu de solidaridad social entre los factores de la producción, es decir entre los trabajadores y los patrones, con el propio gobierno --- federal. (4)

II. -- LA REFORMA AL APARTADO A FRACCION XII DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION.

El día 8 de febrero de 1972, se reformó la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

"XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquiera en propiedad tales habitaciones.

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

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción situadas fuera de las poblaciones están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad" (5).

La Reforma Constitucional, implica indudablemente una evolución tendiente a garantizar las condiciones mínimas de bienestar, pues es inhumano el problema actual de la vivienda que se re

fleja en la clase obrera que habita en zonas superpobladas e insalubres.

La reforma al Apartado "A", fracción XII de la Constitución, lleva implícita una verdadera reivindicación para la clase obrera, ya que abre el camino para que los trabajadores, adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, mediante sistema de solidaridad social en el que los patrones aporten bimestralmente un 5% a un fondo nacional, cuyo mecanismo institucional de financiamiento permitirá satisfacer las demandas de habitación y -- así mejorar sustancialmente el bienestar de la población mexicana.

El maestro Mario de la Cueva, refiriéndose a la Reforma Constitucional, hace una crítica a la nueva fracción, sostiene, -- que se substituyó una obligación por otra, es decir, que la obligación de las empresas de proporcionar habitaciones a sus trabajadores queda substituída con la obligación de aportar una suma de dinero a un fondo nacional, lo que significa, que la primera obligación desaparece, es lo que El le llama la "mentira constitucional".

Con lo anterior, llega a la siguiente conclusión.

"La realidad es que los trabajadores fueron despojados de un derecho actual, concreto, vivo y vigente, en contra de las empresas a las que prestan su trabajo. En el futuro podrán solicitar se les entregue un 5% acumulado sobre los salarios que hubieren -- devengado en 10 años, o que se les otorgue un crédito para adquirir una habitación, pero nunca más podrán exigir ante las Juntas

de Conciliación y Arbitraje, que la Empresa les proporcione una habitación cómoda e higiénica." (6)

Mi opinión personal, sobre este particular es, por un lado estoy de acuerdo con el maestro Mario de la Cueva, en que sí se les privó de su derecho habitacional, pues en lo sucesivo no podrán obligar a la empresa a que les proporcione una habitación de corosa e higiénica a los trabajadores.

Por otro lado, considero que el maestro, no advierte que las habitaciones que les proporcione a los obreros, en el futuro el Fondo Nacional, les serán entregadas en "propiedad", y no en arrendamiento, comodato y otras formas similares como se hacia antes de la reforma constitucional.

El nuevo sistema, señala una capital diferencia de la fórmula constitutiva original, puesto que a través de ello, se permitirá el acceso al régimen de la propiedad privada a millones de familias mexicanas, que por ahora han permanecido al márgen de ésta oportunidad, siendo que esto es precisamente uno de los derechos fundamentales del régimen democrático en que vivimos.

Las diferencias que se señalan a continuación entre el sistema original y el vigente, fortalece la anterior conclusión:

1) En el texto constitucional original de la fracción XII, no se afrontaba el problema de la vivienda en su forma total, simplemente se legislaba a favor de un sector de trabajadores. Con la reforma se incorpora a los trabajadores independientemente del tamaño, poder de la empresa dónde laboren y de la ubicación geogr

fica de esta.

2) La disposición original, establecía que los patrones - estaban obligados a proporcionar vivienda a sus trabajadores siempre y cuando estuvieran en los casos previstos por la Ley. En la reforma se establece un organismo de solidaridad social en virtud del cual todos los patrones van a cooperar a la solución total -- del problema habitacional cualquiera que sea la dimensión de su -- industria y número de sus trabajadores, con un suma de dinero que se concentrará en un Fondo Nacional que atacará globalmente el problema.

3) Anteriormente a la Reforma, había empresas que estaban dotadas de poco capital y muchos obreros no podían dar cumplimiento a una política efectiva de construcción de viviendas. La nueva política viene a favorecer a todos los obreros independientemente del nivel del salario que disfruten, pues en un momento dado se -- ayudaría a un obrero contando con la solidaridad que representan las cuotas pagadas por cuenta de obreros de salarios de alto nivel, o mediante el pago de cuotas de todos los patrones del País, que hagan al Fondo Nacional.

4) El destino de las cuotas pagadas por los patrones, no será en definitiva de aplicación liberada a los obreros, sino que servirá para construir un Fondo de financiamiento, para otorgar -- créditos que aún cuando se ejerzan con intereses muy bajos serán recuperables, por lo que permitirá favorecer a numerosos obreros -- inclusive de nuevas generaciones.

5) Antes, sí el trabajador lograba obtener una casa en -- arrendamiento de su patrón, ligaba su derecho a ocupar esa casa - con su relación laboral con el propio patrón, ahora estas situa-- ciones no tienen entre sí dependencia directa y al adquirir una - vivienda el trabajador, forma un patrimonio que queda substraído - a las contingencias de sus relaciones con la empresa donde el pro pio trabajador labore.

6) La reforma ofrece la posibilidad de ampliar los benefi-- cios de la vivienda a sectores de clases laborantes, no particu-- larmente trabajadores asalariados, también surge la posibilidad - de regenerar o remodelar zonas urbanas; que los recursos masivos - que se van a reconcentrar, vengán a reforzar más las campañas que existen en marcha para dotación de vivienda a la clase trabajadora.

7) Con la reforma constitucional, habrá un estímulo de in versión bastante considerable en las industrias de la Construcción y con ello, se solucionara en gran parte el problema de falta de - empleo y otros conexos. (7)

En resumen, la reforma constitucional que comentemos es la piedra angular para una política integral de la vivienda, que per mitirá abatir en el presente como en el futuro el déficit alarman te de viviendas que confronta el País. Constituye por otro lado, - un paso importante en el evolución de nuestras instituciones so-- ciales. El programa de construcción masiva de viviendas, represen tará indiscutiblemente un beneficio directo para los trabajadores que adquieran en propiedad sus casas. En tal virtud, se vendrá a-

contribuir de manera muy importante a reactivar la Economía Nacional. será una fuente generadora de 180 mil o 200 mil nuevos empleos propiciará un consumo mayor de materiales nacionales, incrementando el mercado interno del País. (8).

III.- LA REFORMA A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Al ser reformada la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución, tuvieron que ser reformadas aquellas disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, que no concordaban con las nuevas normas constitucionales. (9)

Las disposiciones que resultaban inadecuadas al nuevo sistema, son algunas de las contenidas en el Título Cuarto, Capítulo Tercero de la citada Ley Federal del Trabajo, así como los Artículos 97, 110 y 782 del mismo Cuerpo de Leyes.

Substancialmente las reformas consistieron en lo siguiente:

El Artículo 87, sufre una reforma y adición: En la fracción segunda se suprime todo lo relativo a descuento por compra de habitaciones, dejando exclusivamente la citada fracción con la disposición de que para pagar renta en los términos del artículo 151 se puede descontar hasta el diez por ciento del sueldo.

La adición establece una tercera fracción de este Artículo 97, en la cual se autoriza descuentos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinado a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de las casas-habitación o al pago de pasivos por estos conceptos. Estos descuentos para -

poder ser efectuados necesitan haber sido aceptados libremente -- por el trabajador y no podrán ser mayores de un veinte por ciento del salario.

La disposición contenida en esta adición, así como la excepción de la fracción II, no está de acuerdo con lo previsto por el Artículo 123 Apartado "A" fracción VIII, que prohíbe todo descuento, compensación o embargo al salario mínimo.

El original Artículo 110 de la Ley Federal del Trabajo disponía en su fracción II, que se podría descontar a un trabajador, hasta el quince por ciento del monto del salario para pago de renta de habitación, en los términos previstos por la fracción II -- inciso A, del Artículo 150 de la propia Ley. Este Artículo 150 en la fracción e inciso citados, dispone a su vez que cuando el trabajador reciba del patrón vivienda en arrendamiento deberá pagar la renta.

En la reforma la disposición que contiene este Artículo, la modificación se concretó al cambio de numeral del Artículo al que se hace referencia, que originalmente era el 159 y ahora es el 151.

También se modifica la fracción III, de este mismo Artículo. Anteriormente esta fracción autorizaba el pago de cuotas para adquisición de habitaciones, siempre que este pago fuera libremente aceptado por el trabajador. Ahora se aclara que se autoriza pago de abonos al Fondo Nacional de la Vivienda para cubrir préstamos destinados a adquisición, construcción, reparación o mejo--

ras de casas habitación o pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

En el anterior Artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo se reproducía esencialmente la disposición contenida en la antigua fracción XIII del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional en el texto que ahora tiene este Artículo se reproduce también esencialmente lo mandado en la nueva fracción XII a que nos estamos refiriendo.

El Antiguo Artículo 137 prevenía que cuando las empresas se compusieran de varios establecimientos, sus obligaciones en materia de vivienda se extendía a cada una de ellas y a su conjunto.

En las reformas el numeral de este Artículo se aprovechó para definir lo que es el Fondo Nacional de la Vivienda y su objetivo, y al efecto señala:

"El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por esos conceptos".

También se cambia el texto y objeto, el Artículo 138 que se refería como deberían de ser las casas-habitación de los trabajadores y que ahora se ocupa de como se habrá de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda, que dice será un organismo integrado en forma tripartita, por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.

En el antiguo Artículo 139, se ocupaba la Ley en determinar que trabajadores tenían derecho a que se les proporcionara ha bitaciones; ahora el artículo que lleva este número dispone que la ley específica que crea el Fondo Nacional de la Vivienda, regu lará los procedimientos y formas conforme a las cuales los traba jadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener los -- créditos a que se refiere el Artículo 137.

El antiguo Artículo 140, se refería a los avisos que te--- nían que dar los trabajadores que aspiraban a disfrutar de habita ciones, ahora este Artículo se ocupa de disponer que el Fondo Na cional de la Vivienda tendrá a su cargo la coordinación y el finan ciamiento de los programas de construcción de casas habitación -- destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Sumamente interesante es éste Artículo, por cuanto que es tablece que independientemente de que el trabajador gestione la - resolución de su problema, el Fondo Naconal de la Vivienda, irá a su encuentro con el desarrollo de programas de construcción y ha rá ofertas concretas a los trabajadores.

También fué substituído el texto antiguo del Artículo 141- y en su lugar se dictan importantes disposiciones, a saber:

Se aclara que la aportación que al Fondo Nacional de la -- Vivienda hagan las empresas, no se imputarán a sus salarios, sino que serán considerados como gastos de previsión social de la em-- presa.

Se dice además, que estas aportaciones se aplicarán a constituir depósitos en favor de los trabajadores.

A continuación se explica como operarán y se manejarán estos depósitos:

I.- Así, vemos que la fracción primera dice, que cuando un trabajador reciba financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, el 40% del importe de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta esa fecha se aplicarán de inmediato como pago inicial del crédito concedido.

II.- La siguiente fracción previene que durante la vigencia del crédito, se continúa aplicando el 40% de la aportación patronal al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el trabajador.

III.- Cuando el Crédito se liquide, se procederá a integrar un nuevo depósito con la totalidad de las aportaciones patronales.

IV.- En la fracción IV de este Artículo, se establece el derecho del trabajador a que se le haga periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con diez años de anterioridad.

V.- La siguiente fracción prevee el caso de que el trabajador se quede sin estar sujeto a relación de trabajo, quede incapacitado total y permanentemente o muera. En este caso a él o a sus beneficiarios se hará entrega de el total de los depósitos constituidos a su favor.

VI.- Si los trabajadores hubieren recibido crédito hipotecario, la devolución se hará con deducción de lo que se hubiere aplicado el crédito hipotecario.

El Artículo 142 de la ley en estudio, es igual al antiguo-Artículo 137, es decir se refiere al caso de que una empresa se componga de varios establecimientos y declara que las obligaciones con respecto a la vivienda, se extienden a cada uno de esos establecimientos y a empresa en su conjunto.

El Antiguo artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo habla de los convenios que deberían celebrarse para que las empresas pudieran cumplir con sus obligaciones en materia de vivienda, ahora este artículo define lo que debe entenderse por salario para los efectos del problema de la vivienda y dice que "..... se entiende por salario la cantidad que perciba cada trabajador en --- efectivo por cuota diaria..."

El nuevo Artículo 144, define el salario mínimo y dice que se tendrá como tal, para el efecto de las aportaciones, "el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate".

El anterior Artículo 144 que queda suprimido hablaba del derecho de los trabajadores de ocurrir a las Autoridades Políticas de su entidad a promover la solución de sus problemas de la vivienda mediante convenios.

En el antiguo Artículo 145, el legislador se ocupaba de -- los requisitos que debían llenar los convenios entre patrones y -

trabajadores respecto a viviendas. Fué suprimido y ahora éste artículo establece algo muy interesante y útil para los trabajadores, un seguro para los casos de incapacidad total permanente o muerte, que cubra los créditos que el trabajador tuviere con el Fondo Nacional de la Vivienda y que así libere a dicho trabajador o a sus beneficiarios, de las obligaciones derivadas del crédito.

El nuevo artículo 146, excluye a los patrones de trabajadores domésticos de la obligación de hacer aportaciones para ellos, con lo cuál estos trabajadores quedan al margen de la Institución a que nos estamos refiriendo.

El anterior Artículo 146, se refería a características que podrían tener las viviendas que antiguamente debería proporcionar las empresas, queda suprimida esta disposición.

En el Artículo 147 de las reformas, se excluye por ahora, del Fondo Nacional de la Vivienda, a los deportistas profesionales y a los trabajadores a domicilio, pero se faculta al Ejecutivo Federal para que determine las modalidades y fechas en que se incorporen al régimen del Fondo Nacional, a estos trabajadores.

Se suprimen las disposiciones que contenían los artículos del 148 al 151 de la Ley Federal del Trabajo ya que se referían al sistema que queda eliminado por las reformas de convenios entre las partes, estos numerales se aprovechan a en la nueva legislación en la siguiente forma:

En el Artículo 148, se facilitaba al Ejecutivo Federal para establecer modalidades a las cuales se ajustaran las aportacioo

nes de aquellas empresas que tengan un capital o un ingreso inferior a un mínimo, que también esta por determinarse por el propio Ejecutivo. Estas resoluciones deberán ser revisadas cuando existan circunstancias que justifiquen tal revisión.

En el nuevo Artículo 149, se establecen las normas para la distribución que el Fondo Nacional de la Vivienda hará de sus recursos y se dice que dicho fondo presupuestará las sumas que asignará al financiamiento de programas de casas-habitación destinadas a ser adquiridas por los trabajadores, las sumas que se destinarán para la adquisición, construcción, reparación o mejoras a dichas casas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Se establece también, que al efectuar la aplicación de sus recursos, el fondo lo hará, equivalente entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas y grupos de trabajadores.

Para el otorgamiento de créditos individuales, de ser necesario la selección de los favorecidos se hará mediante sorteo.

En el artículo 150 el legislador aclara, que las empresas no quedarán exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda por el hecho de que está ministrando a sus trabajadores viviendas en arrendamiento o comodato ni por la circunstancia de que sus trabajadores estén disfrutando de créditos proporcionados por el fondo.

En el actual Artículo 151, se establecen las reglas que -- operan cuando se den a los trabajadores habitaciones en renta, y en síntesis se dice que la renta no podrá exceder del medio por ciento anual del valor catastral de la casa arrendada, que la empresa está obligada a mantenerla habitable y a efectuar las reparaciones que necesite. Que los trabajadores, a su vez, están obligados a pagar la renta, a cuidar la vivienda, a avisar a la empresa de los defectos y deterioros que observen y a desocupar la vivienda dentro de un término de cuarenta y cinco días a partir de la fecha en que hayan terminado sus relaciones de trabajo con la empresa. Les queda prohibido a los trabajadores usar la habitación para fines extraños a los previstos y subarrendar.

Este Artículo es igual al antiguo Artículo 150, introduciéndose únicamente la disposición que ya también existía, de que la renta no podrá exceder de un seis por ciento del valor catastral de la finca.

En el artículo 782, de la Ley Federal del Trabajo, se enumeran los casos que deben tramitarse en "Procedimientos Especiales" y para poner este artículo a tono con las nuevas disposiciones, el legislador lo reformó en la siguiente manera:

Se suprimen de la enumeración de Artículos que contienen materiales que al originar conflictos deben ser tratados tales, en procedimientos especiales, los Artículos 141, 145 fracción IV y 150.

Esta supresión se explica por que estos artículos, fueron reformados y las materias que ahora tratan son distintas de aquellas que entrañan conflictos que deban ser ventilados en procedimientos especiales.

En cambio se incluyen en el Artículo 782, en numeral 151, - que contiene las normas aplicables cuando el patrón dá al trabajador viviendas en alquiler.

Recordaremos, que como "Procedimientos especiales se tramitan aquellas cuestiones laborales que por su naturaleza necesitan una tramitación rápida o bien que son cuestiones sencillas que deben resolverse obviamente." (10)

IV.- LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

La Constitución declara de utilidad social la expedición de una Ley, para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos, para que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. La Ley entró en vigor el día de su publicación en el Diario Oficial del 24 de abril de 1972 (11)

Ahora bien, cabe preguntarnos lo siguiente:

¿ Con el decreto de reformas y adiciones a la Ley Federal -- del Trabajo y con la expedición de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se está garantizando el cumplimiento legal de los patronos para la solución del pro

blema habitacional?

En otras palabras: ¿Tales disposiciones representan el complemento jurídico necesario de la reforma constitucional, para resolver el derecho habitacional de los trabajadores?

¿Cuál es la naturaleza jurídica de las aportaciones que integran el Fondo Nacional, desde el punto de vista del Derecho Tributario y Laboral?.

¿Cuál es el alcance de las facultades que la Ley, les otorga a los órganos del Instituto, según nuestro Derecho Constitucional y Administrativo Mexicano?

Antes de responder a éstas y otras interrogantes, será necesario analizar algunas disposiciones de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

El Artículo segundo de la Ley establece:

Artículo 2. "Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, -- que se denomina "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", con domicilio en la Ciudad de México".

Del Artículo anteriormente transcrito, podemos hacer las siguientes reflexiones:

Primera: Las dimensiones y alcances de este Artículo son de gran importancia, porque prevee la existencia de un organismo descentralizado como es el INFONAVIT.

Segunda: ¿Al ser INFONAVIT, un organismo descentralizado--suigéneris, y conforme a lo dispuesto por su Ley, bajo qué control estará por parte del Gobierno Federal?.

Respecto de la primera consideración, debemos recordar que el desenvolvimiento institucional del Estado, se logra a través de las formas de organización política y administrativa. Las formas de organización administrativa del Estado Mexicano, se considerará en dos grandes ramas:

I.- La Centralización Administrativa, que se puede reducir a las dos formas siguientes:

a).- Centralización administrativa propiamente dicha, que es cuando los órganos se concentran articulados en un ordenamiento jerárquico dependiente del poder central.

b).- Desconcentración, administrativa, que se caracteriza porque no se desliga de la organización centralizada pero se les otorgan ciertas facultades a los órganos para actuar y decidir, dentro de límites y responsabilidades, que no los alejan del poder central.

II.- La Descentralización Administrativa. Se caracteriza por la diversificación de la coordinación administrativa, conservando el poder central limitadas facultades de vigilancia y control.

La Descentralización administrativa se puede definir en los siguientes términos:

"Es un modo de organización mediante el cual se integra legalmente una persona jurídica de derecho público para administrar sus negocios y realiza fines específicos del Estado, sin desligarse de la orientación gubernamental, ni de la unidad financiera --

del mismo" (12)

"Descentralizar es retirar los poderes de la autoridad cen-
tral para transferirlos a una autoridad de competencia menos gene-
ral: sea de competencia territorial menos amplia (autoridad local)
sea de competencia especializada por su objeto" (13)

El sistema descentralizado adopta las formas siguientes:

a).- Descentralización administrativa, por Región, que --
atiende a consideraciones geográficas y en servicios públicos mu-
nicipales.

b).- Descentralización Técnica o por Servicio, que atien-
de al manejo técnico, científico y autónomo de los servicios pú-
blicos. Ejemplos de estos antes, podemos citar: La Universidad --
Nacional Autónoma de México, el Instituto Mexicano del Seguro So-
cial, Petróleos Mexicanos el Instituto del Fondo Nacional de la -
Vivienda para los Trabajadores, éste último, con sus consideraci-
ones especiales que remitimos a continuación y que darán una idea-
precisa de sus funciones como organismos descentralizados:

1.- EL INFONAVIT, obedece a la idea de hacer más eficaz -
la acción del poder público, en coordinación o creando organismos
públicos que gocen de un régimen más apropiado, para la satisfac-
ción de las necesidades sociales, como es la de proporcionar vi-
vienda a la población. (Artículo 4 de la Ley)

2.- El régimen descentralizado del INFONAVIT, permitirá par-
ticularizar el servicio. (Art. 2 de la Ley).

3.- El INFONAVIT, persona jurídica de derecho público, no se desliga de la relación de tutela del Estado. La Asamblea General, autoridad suprema del Instituto, estará integrada por miembros del Gobierno Federal, del sector obrero y del sector empresarial, lo mismo para la designación de sus miembros intervendrá el Ejecutivo Federal. (Artículo 7 de la Ley).

4.- El poder de nombramiento del personal superior del Instituto, sufre diversas modificaciones, desde la plena obstrucción para nombrar hasta la de proponer el personal, directivo o técnico, que se estime necesario. (Artículos 22 y 23 fracción VII de la Ley).

5.- El poder de vigilancia, es uno de los factores más importantes de que dispone el poder central, como medio de control en el manejo de los recursos del INFONAVIT.

6.- La Ley es la forma normal, de dar origen a un organismo descentralizado, y puede revestir formas diversas: a) por medio de una ley que en forma expresa cree una institución descentralizada y su régimen jurídico; b) por medio de una ley administrativa que cree la institución pública y reserve su reglamentación al Poder Ejecutivo. (14)

El INFONAVIT, organismo descentralizado fue creado por la Ley que entró en vigor el 24 de abril de 1972, a iniciativa del Ejecutivo Federal, en uso de las facultades que le confiere el Artículo 89 fracción I de la Constitución, y el Artículo 2 de la Ley de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Es

tatal. (15)

7.- Finalmente, el Instituto, organismo descentralizado - implica el manejo del servicio técnico, de un estatuto legal, dispone de funcionarios técnicos apropiados a sus necesidades, un presupuesto y un régimen económico que permita la autosuficiencia del servicio. (Artículo 2 a 5 de la Ley).

Con las razones expuestas con anterioridad queda definida la naturaleza jurídica del Instituto como organismo descentralizado por servicio.

Pasaremos ahora, al estudio de la segunda consideración que se apuntaba al hacer el análisis del Artículo 2 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, - la cuál se refería al control de los recursos del Instituto por parte del Poder Central.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los Trabajadores, en su Artículo 66 establece, que para el control de los recursos del Instituto, la Secretaria de Hacienda y Crédito Público, vigilará de los programas financieras anuales que no excedan a los presupuestos de ingresos corrientes y de los financiamientos que reciba el Instituto.

Por su parte, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, - aprobará los sistemas contables y de auditoría interna y vigilará que las operaciones del Instituto se ajusten a las normas establecidas.

Por las razones expuestas y por la naturaleza suigénene---ris del Instituto, no le son aplicables al INFONAVIT, las disposiciones de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (16)

Además de lo expresado, la Comisión de Vigilancia que se integra con representantes de los trabajadores, los patrones y el Gobierno Federal, y tiene las siguientes funciones.

I.- Vigilar que la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones, se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley del INFONAVIT y sus reglamentos.

II.- Practicar la auditoría de los estados financieros y comprobar, cuando lo estime conveniente, los avalúos de los bienes materia de operación del Instituto.

III.- Proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración, en su caso, las medidas que juzgue necesarias para mejorar el funcionamiento del Instituto.

IV.- En los casos que a su juicio lo ameriten, citar a -- Asamblea General.

Para cumplir con sus tareas la Comisión de Vigilancia dispondrá del personal y de los elementos que requiera para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones. La Ley prevé, finalmente el dictámen de un auditor externo sobre los estados financieros de cada ejercicio social, para conocimiento de la Asamblea a General, del Instituto. (17)

Hasta aquí, lo referente al Artículo 2 de la Ley del Instituto, pasamos ahora hacer una breve exposición del Artículo 10-
fracción IV, que ordena:

Artículo 10. "La Asamblea General, tendrá las atribuciones y funciones siguientes".

IV. Expedir los reglamentos del Instituto:

El hacer un análisis de la fracción anteriormente transcrita, nos lleva a determinar las siguientes consideraciones:

Por Reglamento Administrativo, se entiende: "El conjunto de normas, obligatorias, generales e impersonales, expedidas - unilateral y espontáneamente por el Presidente de la República, - en virtud de las facultades que le han sido expresamente conferidas por la Constitución o que resultan implícitamente del ejercicio del Poder Ejecutivo, aplicable a todas las personas sin distinción." (18)

El maestro Gabino Fraga, considera al reglamento como fuente del Derecho Administrativo y lo define de la siguiente manera:

"El reglamento es una norma o conjunto de normas jurídicas de carácter abstracto e impersonal que expide el Poder Ejecutivo en uso de una facultad propia y que tiene por objeto facilitar la exacta observancia de las leyes expedidas por el Poder Legislativo" (19)

Como elemento jurídico de los reglamentos tenemos que son los que a continuación se enumeran:

1.- Es un conjunto de normas de Derecho Administrativo. -

Es una facultad exclusiva del Presidente de la República, conforme a lo dispuesto por la fracción I de artículo 89 y 92 de la Constitución. (20)

2.- Los reglamentos tienen por objeto regular las leyes administrativas que expida el Congreso de la Unión. El maestro Gabino Fraga considera el "acto reglamentario más que ser un acto de ejecución de las leyes es un medio para llegar a dicha ejecución" (2)

3.- El carácter impersonal y general del reglamento (Sem. Jud. de la Federación 6a. ep. 21 S. Tomo 19, p 55)

4.- El reglamento no puede invadir el dominio reservado por la Constitución al legislador, por lo que se debe mantener el principio de la superioridad de la Ley y de la Constitución (22).

5.- El reglamento debe ser promulgado y publicado para que tenga fuerza legal obligatoria. (Sem. Jud. Fed. Tomo 14 pág. 380 5a. época.)

6.- El reglamento no debe tener otras cargas, restricciones, limitaciones o modalidades, que las establecidas en la Ley y de conformidad con la Constitución. (23)

La tradición constitucional mexicana ha sido en el sentido de que la Facultad Reglamentaria corresponde al Ejecutivo.

Para determinar la facultad reglamentaria es necesario interpretar los alcances del artículo 89 fracción de la Constitución localizada en las palabras..."proveyendo en la esfera administrati

va a la exacta observancia de las leyes".

La mayoría de los tratadistas, coinciden en asignar la facultad reglamentaria al Presidente de la República; aunque la creación de los organismos descentralizados ha obligado a otorgarles a sus órganos responsables la facultad reglamentaria. Como es el caso de la fracción IV del artículo 10 de la Ley del INFONAVIT, - que subordina dicha facultad a su ley orgánica respectiva.

La opinión del doctor Gabino Fraga: "en dicha fracción --- (Art. 89 fracc. I de la Constitución), se encuentran tres facultades: a) la de promulgar las leyes que expida el Congreso de la --- Unión; b) la de ejecutarlas y c) la de proveer en la esfera administrativa a su exacta observancia. (24)

El doctor Andrés Serra Rojas opina, "Que la facultad reglamentaria del Poder Ejecutivo, no es sino una fase de la ejecución de las leyes. La esfera administrativa que se señala, sirve únicamente para delimitar la competencia del Presidente con relación a las leyes" (25)

La opinión del doctor Felipe Tena Ramírez, es en el sentido de que no acepta la interpretación de la fracción I del artículo 89 constitucional, tal como está redactada: "Ejecutar las leyes proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia", - significa que se trata de una única facultad (ejecutar las leyes), pues el resto de la expresión no consigna sino el modo como debe hacerse uso de dicha facultad proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia." (26)

La importancia de la facultad reglamentaria, la necesidad de contar con ella en un régimen constitucional, han inclinado a la jurisprudencia a justificarla: "Si el Ejecutivo dicta una disposición de carácter legislativo, en uso de la facultad que la -- Constitución le otorga para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes, y por medio de ella crea una obligación de naturaleza general, pero dicha disposición no tiene un carácter autónomo, ya que su finalidad es la de evitar situaciones que condena un precepto constitucional, es decir una disposición que tiende a la exacta observancia de una ley expedida por el Poder Legislativo, esto obliga a considera tal disposición de de el punto de vista legal y doctrinal, como un acto reglamentario, sin que para ello sea óbice el que exista un reglamento sobre la misma materia" (27)

Para concluir con la facultad de expedir reglamentos que -- tiene la Asamblea General del Instituto, señalaremos que clase -- de reglamentos son los que expide atendiendo a lo siguiente:

Es principio jurídico general el de que un reglamento tiene como antecedente una ley, la cual es precisamente el objeto de su promenorización.

Si la ley establece una cierta normación a través de sus -- diferentes disposiciones, al Presidente de la República incumbe -- la facultad reglamentaria para pormenorizar estos mediante reglas generales, impersonales y abstractas a fin de lograr en la esfera administrativa su exacta observancia en los términos del artícu--

lo 89, fracción I de la Constitución, en cuyo caso se está en de los llamados: "reglamentos heterónomos, los que para tener validez jurídica, no deben rebasar el ámbito de las prescripciones legales reglamentadas". Estos reglamentos evidentemente no son de policía ni gubernativos, por lo que no están comprendidos dentro de lo preceptuado por el Artículo 21 de la Constitución. (28)

El reglamento inconstitucional es aquel: "que contraría algún mandato de la Constitución, o que en general no se apoya en el texto legal. En nuestro sistema constitucional sólo por medio del juicio de Amparo, pueden destruirse los efectos del reglamento inconstitucional". (29)

En tal virtud, los reglamentos expedidos por la Asamblea General, órgano supremo del Instituto, tendrán el carácter de reglamentos heterónomos, ya que tendrán que subordinarse a su Ley Orgánica; por otro lado como ya se indicaba anteriormente que es práctica administrativa que la facultad reglamentaria de los organismos descentralizados, en este caso el INFONAVIT, se delegue dicha potestad a los propios órganos del Instituto. Así mismo, no podrá rebasar los límites de la Ley ni de la Constitución.

La Ley, puede por sí misma no establecer ninguna regulación sino contraerse a señalar los casos generales en que se faculte al Presidente de la República o a los Gobernadores de los Estados dentro del Distrito y Territorios Federales, para formular su reglamentación. Tal autorización por la Ley, implica la normación de los llamados "Reglamentos autónomos que son precisamente los

de policía o gubernativos" (30)

El reglamento autónomo es: "aquella disposición creadora - de una situación general, que se expide directamente por el Ejecutivo sin subordinarla o fundarla en una Ley formal, ya que se supone que su apoyo radica en un mandato constitucional que elimina el requisito legal" (31).

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su artículo 30 dispone:

"Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar - los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los -- Trabajadores, para esos efectos tiene el carácter de organismo -- fiscal autónomo, facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y para su cobro. El Instituto determinará el monto de las cantidades a enterar procedentes de los descuentos antes - mencionados.

El cobro y ejecución de los créditos no cubiertos, estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación".

Del artículo 30 de la Ley, anteriormente transcrito, se deriva lo siguiente:

I.- El Instituto tiene el carácter de organismo fiscal, - esto es, dependencia oficial cuya actividad está encaminada a prestar un servicio público, con carácter de sujeto activo de la obligación fiscal que tienen respecto de los patrones, por mandato -- constitucional en cuanto a las cargas tributarias que implican las aportaciones al Fondo Nacional.

II.- El Instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo, esta facultado para determinar discrecionalmente en caso de incumplimiento, las bases de liquidación, monto y cobro de las -- aportaciones.

III.- El Instituto, puede determinar el monto de cantidades a enterar por concepto de descuentos.

Es principio de Derecho Fiscal, que las bases y procedentes para determinar cargas impositivas se establezcan en leyes amandadas por el Congreso de la Unión, o bien de los Congresos Locales para el caso de impuestos estatales o municipales. Tal principio-- se encuentra consignado en la fracción cuarta del artículo 31 --- constitucional, que establece:

Artículo 31. "Son obligaciones de los mexicanos:

IV.- Contribuir para los gastos públicos, así de la Federación, como del Estado y Municipio en que residan, de la manera proporcional y equitativa que dispongan las Leyes."

Este principio, también se encuentra consagrado en los artículos: 1, 11, 17, 18 21, y demás relativos del Código Fiscal de la Federación.

IV.- La naturaleza jurídica de las aportaciones al Fondo Nacional, no tienen el carácter de impuesto, sino que el patrón al enterar su aportación cumple con la obligación que en materia habitacional tiene con los trabajadores, en tanto que el causante, al pagar impuesto, contribuye a subvenir los gastos públicos de la Federación, de los Estados o de los Municipios. Son considera-

das gastos de previsión social y, por ende, son deducibles del Im puesto sobre la Renta. Para efectos de cobro por parte del Instituto, tienen la naturaleza de créditos fiscales.

Por otro lado, el artículo 141 de la Ley Laboral determina "Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social de las empresas". Debido a la naturaleza otorgada a tal concepto, éste deberá ser deducible para efecto de ingre sos acumulables, sujetos al Impuesto del Ingreso Global de las -- Empresas.

El capítulo correspondiente en la Ley del Impuesto sobre la Renta no señala todavía dicha prestación, como deducción autorizada del ingreso gravable y sólo aparece la fracción VII del Articu lo 24 que señala los requisitos que deben reunir los gastos de -- previsión social para ser objeto de duducción (que sean otorgados en forma general en beneficio de los trabajadores de la empresa) refiriéndose expresamente a la fracción VII del Artículo 20, cuyo concepto es la creación e incrementación de reservas para pensio-- nes o juvilaciones de personal.

Por tal motivo, debe aparecer en breve una adición a las -- fracciones de dicho artículo, señalando los depósitos constituí-- dos a favor de los trabajadores por concepto de vivienda, como fac tor deducible de los ingresos acumulables, en congruencia con lo dispuesto por el Artículo 36 de la Ley del Instituto del Fondo Na cional de la vivienda, mismo que exime a tales prestaciones de -- cualquier clase de impuestos.

A pesar de que la ley del Instituto para el Fondo Nacional de la vivienda no es la Legislación competente para regular en materia fiscal, el precepto anterior resulta congruente también con lo establecido en la Fracción III, inciso b) del Artículo 50 de la Ley del Impuesto sobre la Renta, y por lo que se refiere expresamente al impuesto sobre productos de trabajo, misma que exceptúa de dicho gravamen a las Prestaciones de Previsión Social, incluyendo las que otorgan los Institutos Públicos de Seguridad Social.

El Artículo 31 de la Ley establece:

"Para la inscripción de los patrones y de los trabajadores en el Instituto, se tomarán como base los padrones fiscales, en los términos que fije el Instructivo que al efecto expida el Consejo de administración. Dicho Instructivo señalará la forma en que los patrones se inscribirán e inscribirán a sus trabajadores, y determinará los avisos que deban darse sobre altas y bajas de trabajadores, las modificaciones de salarios y demás datos necesarios al Instituto para el cumplimiento de sus fines".

Cabe hacer notar, que el Artículo 31 se refiere a instructivos a los que se someterá los patrones, lo que implica un análisis de estas disposiciones.

El Artículo 82 del Código Fiscal de la Federación, hace referencia expresa a las circulares e instructivos y determina:

"Los funcionarios fiscales facultados debidamente podrán expedir circulares para dar a conocer a las diversas dependencias el criterio de la autoridad superior, que deberán seguir, en cuanto a la aplicación de las normas tributarias. De dichas circulares no nacen obligaciones ni derechos para los particulares".

Para Manuel Ma. Díez, "las circulares y las instrucciones de servicio son prescripciones que los superiores dan a los funcionarios colocados bajo su autoridad, en lo que concierne a la interpretación de las leyes y reglamentos." (32)

Para el doctor Andrés Serra Rojas la circular es "una comunicación dirigida por una autoridad superior a una inferior, sobre el mismo tema y con el mismo propósito". Para este mismo autor los instrutivos son: "ordenamientos precisos que los superiores dan a las autoridades inferiores para que actúen en sus términos. Las instrucciones se refieren situaciones en particular, mientras que la circular es de carácter más general." (33)

Tesis Jurisprudencial: "Las Circulares no pueden ser tenidas como ley, y los actos de la autoridades que se funden en aquellas importan una violación a los artículos 14 y 16 constitucionales" (Tesis Jurisprudencial No. 40, 2a. Sala).

Por lo anterior, el Instructivo del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como el Oficio-Circular No. 102-1245 que modifica la forma HISR-80 del Impuesto Sobre la Renta y se crea el anexo "A" de dicha forma, para efectos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, --- aparecieron publicados en el Diario Oficial de la Federación del 6 de Junio de 1972.

El Oficio-Circular que modifica la forma HISR-80 del Impuesto Sobre la Renta y crea el anexo "A" de dicha forma, fué emitido por el C. Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Hacienda-

y Crédito Público, Lic. Gustavo Petricioli con fundamento en los Artículos 6o. de la Ley del Impuesto Sobre la Renta y los Artículos 82 y 96 del Código Fiscal de la Federación.

Los documentos a que hemos hecho mención, se anexan a continuación:

I.- Instructivo para la inscripción de trabajadores y patrones al Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los Trabajadores.

II.- Circular de la Subsecretaría de Ingresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, sobre la modificación de la forma HISR-80 y creación del Anexo "A", de dicha forma para efectos del Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los Trabajadores.

III.- Forma HISR-80, modificada para efectos de la cotización al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

IV.- Anexo de la Forma HISR-80, para efectos de la inscripción de patrones y trabajadores al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

V.- Declaración anual de retenciones del Impuesto a producto del trabajo y aportaciones al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

I.- INSTRUCTIVO PARA LA INSCRIPCION DE TRABAJADORES
Y PATRONES AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE -
LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS
TRABAJADORES.

INSTRUCTIVO PARA LA INSCRIPCION DE TRABAJADORES Y -
PATRONES.

ARTICULO 1o.- De conformidad con el artículo 31 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es obligación de los patrones inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto, así como dar aviso de las altas, bajas y modificaciones de salarios de los mismos y los demás datos que este -- Instructivo establece.

ARTICULO 2o.- Los patrones cumplirán con la obligación de inscribirse e inscribir a sus trabajadores mediante la presentación de -- las formas HISR-80 y sus anexos aprobados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en las oficinas receptoras que al efecto señale esta Dependencia.

ARTICULO 3o.- Los anexos de la forma HISR-80 a que se refiera el -- artículo 2o. anterior contendrán los siguientes conceptos:

- 1.- Nombre o razón social del patrón.
- 2.- Giro.
- 3.- Ubicación del centro de trabajo o establecimiento.
- 4.- Registro Federal de Causantes del patrón.
- 5.- Nombre y apellidos completos del trabajador.
- 6.- Cantidad bimestral en efectivo percibida por el trabajador en los términos de los artículos 143 y 144 de la Ley Federal del Trabajo.
- 7.- Registro Federal de Causantes del trabajador.

ARTICULO 4o.- Cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público -- haya autorizado a un patrón a pagar los impuestos sobre la renta, -- sobre productos del trabajo y del 1% sobre remuneraciones en una -- sola oficina receptora, concentrando lo que corresponde a sus di-- versos establecimientos o centros de trabajo, los anexos en que -- consten las aportaciones se prepararán de tal manera que queden -- agrupados los trabajadores de cada establecimiento o centro de tra-- bajo, señalando la ubicación de los mismos.

No es necesario agrupar a los trabajadores por establecimientos o centros de trabajo, si éstos se encuentran ubicados en el Distrito Federal o en un mismo municipio dentro de cada entidad federativa.

ARTICULO 5o.- Los patrones que hubieren pagado salarios durante el bimestre comprendido entre el 1o. de mayo y el 30 de junio de 1972, deberán inscribirse e inscribir a sus trabajadores a más tardar -- el 15 de julio siguiente.

ARTICULO 6o.- Tratándose de patrones que inicien el pago de salarios con posterioridad al 30 de junio de 1972, deberán inscribirse e inscribir a sus trabajadores a más tardar el día 15, o al -- día siguiente hábil si aquél no lo fuere, del mes impar subsecuente.

ARTICULO 7o.- Los avisos de altas, bajas, modificaciones de salarios y demás datos requeridos por este Instructivo, deberán de ser proporcionados por el patrón en las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en la declaración de pago HISR-80 y sus anexos, a más tardar el día 15, o al día siguiente hábil si aquél no lo fuere, del mes subsecuente al bimestre por el que deba hacerse la aportación del patrón al Instituto.

ARTICULO 8o.- Los trabajadores tienen el derecho de acudir al Instituto a efecto de que se les inscriba, cuando el patrón no cumpla esta obligación dentro de los plazos y con las características señaladas en este Instructivo.

ARTICULO 9o.- El Instituto podrá inscribir a los trabajadores sin previa gestión de éstos o de los patrones. Esta inscripción no -- exige a los patrones, en su caso, de las sanciones en que hayan incurrido por no inscribir o retardar la inscripción de sus trabajadores. El Instituto comunicará a los patrones la relación de inscripción de estos trabajadores dentro de los 60 días de calendario posteriores a dicha inscripción.

II.- CIRCULAR DE LA SUBSECRETARIA DE INGRESOS DE LA SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO SOBRE LA MODIFICACION DE LA FORMA H.I.S.R.- 80 Y CREACION DEL ANEXO "A" DE DICHA FORMA PARA EFECTOS DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

SECRETARIA
DE

HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

SUBSECRETARIA DE INGRESOS

102-
128-50284.

ASUNTO: Se modifica la forma H. I. S. R. 80 y se crea el anexo "A" de dicha forma para efectos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

México, D. F., a 30 de mayo de 1972.
"AÑO DE JUAREZ"

**CC. CAUSANTES Y RETENEDORES
DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA Y
PATRONES OBLIGADOS CONFORME
A LA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO
NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS
TRABAJADORES.**

Para el cumplimiento de sus obligaciones respecto a la formulación y presentación de sus declaraciones se ha elaborado una nueva forma para el pago del impuesto sobre la renta, productos del trabajo (artículo 49 fracción I de la Ley del Impuesto sobre la Renta) y 1% sobre erogaciones por remuneración al trabajo personal, donde se incluye las aportaciones que conforme a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores deben hacer los patrones. Se comprenden asimismo los abonos por créditos para habitación que el patrón descontará a los trabajadores cuando el Instituto les haya otorgado créditos.

Por tal motivo esta Secretaría, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 6o. de la Ley del Impuesto sobre la Renta y artículo 96 del Código Fiscal de la Federación, aprueba la nueva forma identificada bajo el número H. I. S. R. 80, así como el anexo "A" de dicha forma, según me los que se publican, debiéndose presentar la primera por cuadruplicado y el anexo "A" por duplicado, destinándose al patrón copia sellada de cada una de ellas.

Se autoriza la libre impresión por los particulares de las formas aprobadas, siempre y cuando se ajusten al formato que de las mismas se publica.

Las formas de declaraciones se proporcionarán gratuitamente en las Oficinas Federales de Hacienda.



SECRETARIA
DE
HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

SUBSECRETARIA DE INGRESOS.

102-
128-50284.

Hoja No. 2. -

La forma H. I. S. R. 80, se utilizará a partir del día 1o. de julio del año en curso por todos los patrones obligados a efectuar los pagos mencionados.

Las aportaciones correspondientes al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se efectuarán bimestralmente según las disposiciones relativas, acompañando a la forma H. I. S. R. 80 su anexo "A". En el caso de que un patrón tenga trabajadores en diferentes municipios de la República, elaborará una relación (anexo "A" de la forma H. I. S. R. 80) por cada municipio diferente donde tenga trabajadores a su servicio.

Para efectos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, todos los patrones presentarán la forma H. I. S. R. 80 y su anexo "A", a partir del mes de julio del presente año, no obstante que se trate de causantes menores, agricultores, ganaderos u otras personas sujetas a "cuota fija".

Lo que se comunica a ustedes para su cumplimiento y efectos.

A t e n t a m e n t e .

SUFRAGIO EFECTIVO. NO REELECCION.
EL SUBSECRETARIO DE INGRESOS,

Lic. Gustavo Petricioli.

Se publica en el Diario Oficial.
El Subsecretario de Ingresos,

Lic. Gustavo Petricioli.

III.- FORMA H.I.S.R.- 80, MODIFICADA PARA EFECTOS DE LA
COTIZACION AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA-
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.



SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO

DECLARACION DE PAGO DE IMPUESTOS SOBRE LA RENTA, POR PRODUCTOS DEL TRABAJO
(ART. 49 FRACCION I) Y 1% SOBRE EROGACIONES, Y APORTACIONES AL INSTITUTO DEL FONDO
NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES Y ABONOS POR CREDITOS PARA HABITACION

NISR 00
12-737

REG. FED. DE CAUSANTES	DF. FED. DE HOA.			MES Y AÑO	
NOMBRE		RAZON SOCIAL		DENOMINACION SOCIAL	
C.I.R.O.					
DOMICILIO					

SUMA DE	1	IMPUESTO PROD. TRAJ.				
	2	IMPUESTO 1% S/REM.				
	3	RECARGOS				
	A	APORTACIONES				
B	ABONOS					
		RECARGOS				

DATOS DEL PAGO INMEDIATO ANTERIOR
 OPERACION DE CAJA + RECIBO OFICIAL N° _____
 FECHA _____
 IMPORTE \$ _____

FORMA DE PAGO	EFECTIVO
DE	VIRTUAL
PAGO	SUBSIDIO

1 IMPUESTO SOBRE PRODUCTOS DEL TRABAJO (ART. 49, FRAC. I DE LA LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA)
 PROVISIONAL: RETENIDO AL PERSONAL \$ _____

2 IMPUESTO SOBRE LAS EROGACIONES POR REMUNERACION AL TRABAJO PERSONAL
 REMUNERACIONES PAGADAS EN EL MES INCLUSIVE SALARIOS MINIMOS \$ _____
 1% SOBRE EL TOTAL DE LAS REMUNERACIONES PAGADAS \$ _____

3 APORTACIONES Y ABONOS AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES
 SALARIOS PAGADOS EN EL BIMESTRE SEGUN ART. 143-144 DE LA LEY FED. DEL TRABAJO \$ _____

A = APORTACIONES - 5% I. N. I. SOBRE EL TOTAL DE LOS SALARIOS DEBIDAMENTE ANTERIOR SEGUN ANEXO "A" \$ _____

(EN CASO DE PORENTO DIFERENTE ANDESE EL DUL PROCESO DE LA LEY EL 5% SERALE EL N° DE RESOLUCION DEL INSTITUTO Y LA FECHA)

B = ABONOS - IMPORTE DE LOS ABONOS POR CREDITOS PAGADOS POR EL INSTITUTO DESCONTADOS A LOS TRABAJADORES SEGUN ANEXO "B" \$ _____

LUGAR Y FECHA _____ FIRMA _____

IV.- ANEXO DE LA FORMA H.I.S.R.- 80, PARA EFECTOS DE LA
INSCRIPCION DE PATRONES Y TRABAJADORES AL INSTITUTO
DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJA-
DORES.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

RELACION BIMESTRAL DE APORTACIONES

REG. FED. DE CAUSANTES	OPORTUNIDAD DE HACILDA	DIRECTOR (A)	HOJA N°
NOMBRE		RACION SOCIAL	
RACION SOCIAL		DENOMINACION SOCIAL	
L I M I T E			
C O N T A T O			

TRABAJADORES QUE LABORAN EN		(8)	LOCALIDAD	MUNICIPIO	CATEGORIA								
SALARIO MINIMO GENERAL EN LA ZONA		\$											
NUM. PROG.	NUM. DEL REGISTRO	NOMBRES		MOVILIENTOS (C)						SALARIOS	MONTO DE LA		
	FEDERAL DE CAUSANTES	APELLIDO PATERNO, MATERNO, NOMBRE	(3)	DIA		MES		DIA		MES		PROP. CONCERNI	ASOCIACION
(1)	(2)			(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)		
<div style="position: absolute; bottom: 20px; right: 20px; font-size: 2em; font-weight: bold;">SUMAS ⁽¹⁾</div>													

NUM. PAGA (1)	NUM. DEL REGISTRO FEDERAL DE EMPLEADOS (2)	NOMBRES		MOVIMIENTOS (C)						SALARIOS RECORRE CORRIENTE EL BIENESTAR, CONTINUO POR LAS PAGAS DE POR PAGOS (10)	SIGNIFICACION LA APROPRIACION (11)
		APELLIDO PATERNO, MATEO, MARRERO	NOMBRE	ALTAS Y RECONVENCIONES			BAJAS				
				DIA (4)	MES (5)	AÑO (6)	DIA (7)	MES (8)	AÑO (9)		
				SUMAS (6)							

LUGAR Y FECHA

SIGNA

NOTAS:

- A.- EL BIENESTAR SE NUMERARA DE 1 A 6 POR CADA AÑO DE CALENDARIO.
- B.- SIENDO: AL BIENESTAR HAY QUE SUMAR CORRESPONDIE AL NUMERO 3.
- C.- SE CONSIDERARA UNA RELACION POR CADA NUMERADO BIENESTAR DONDE EL PATRON TENGA TRABAJADOLLE
- D.- SE CONSIDERARAN LAS PAGAS SOLO SI HUBO MOVIMIENTO DENTRO DEL BIENESTAR
- E.- SEGUNDE CON LA CLAVE "S" SI ES LA PRIMERA INFORMACION EN EL INSTITUTO. EN CASO DE SUF UN TRABAJO YA HAYA SIDO INSCRITO ANTERIORMENTE EN EL INSTITUTO POR OTRO PATRON, DEBESE EN OTRO.
- F.- DE ACUERDO CON LA CLAVE "A" SI EL TRABAJADOR TUVO AUMENTO EN SUS SALARIOS EN EL BIENESTAR QUE SE DECLARO EN COMPROMISO CON EL BIENESTAR ANTERIOR.
- G.- RESULTA CON LA CLAVE "D" SI ES QUE HUBO DIMINUCION.
- H.- LAS CLAVES DE BAJA SE CONSIDERARAN CON LA INICIAL QUE CORRESPONDA: 1. SEPARACION; 2. MUERTE; 3. INCAPACIDAD TOTAL Y PERMANENTE; 4. JUBILACION.
- I.- SIEMPRE DE REGULARIA MAS DE UNA VEZ, DEBERAN GUARDARSE LAS SUMAS Y PAGAS A LA VEZ SIGUIENTE

CON LA REPRESENTACION DE ESTA FORMA DEBERA INSCRIBIR EN EL INSTITUTO LOS PATRONES Y LOS TRABAJADORES CUANDO TOTALMENTE CUBIERAN LAS OBLIGACIONES DE DAR AVISO DE ALTAS, BAJAS Y RECONVENCIONES DE RELACION.

REVISED

V.- DECLARACION ANUAL DE RETENCIONES DEL IMPUESTO
A PRODUCTOS DEL CAPITAL Y APORTACIONES AL INS
TITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA
LOS TRABAJADORES

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
DECLARACION ANUAL DE RETENCIONES DEL IMPUESTO A PRODUCTOS DEL TRABAJO Y APORTACIONES
AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA
(LAS CANTIDADES DEBEN SER PAGAAS EN ESTA DECLARACION DE RESUMIDAS A PERSONA)

AÑO: N.º DE IDENTIFICACION:

NOMBRE Y APELLIDOS DE IDENTIFICACION SOCIAL:

BALANCE DEBEN SER EN: LOCALIDAD:

MUNICIPIO: ESTADO:

NO. DE SERVICIO:

NOMBRE:

NOMBRE Y APELLIDOS DE IDENTIFICACION SOCIAL:

NOMBRE Y APELLIDOS DE IDENTIFICACION SOCIAL:

AN. CIVIL	CLAVE DE R.F.C.	NOMBRE DEL CAUSANTE APELLIDO PATERNO, MATERNO Y NOMBRES DE SUS TITULOS DE QUEDADA O PROFESIONIST	INGRESOS ANUALES				TOTAL ANUAL GROSSING	IMPUESTOS		DIFERENCIAS				INFORMACION					
			SALARIOS, PENSIONES Y BENEFICIOS	DIENES DE TRABAJO	RENTAS DE VIVIENDA	RENTAS DE PATRIMONIO		RETENCIONES DURANTE EL AÑO POR EL PATRIMONIO	RETENCIONES DURANTE EL AÑO POR OTRAS PATRIMONIOS	DEL EJERCICIO ANTERIOR	DEL EJERCICIO DECLARADO	DE LA VIVIENDA	DE LA VIVIENDA	DE LA VIVIENDA	DE LA VIVIENDA				
1																			
2																			
3																			
4																			
5																			
6																			
7																			
8																			
9																			
10																			
11																			
12																			
13																			
14																			
15																			
16																			
17																			
18																			
19																			
20																			
21																			
22																			
23																			
24																			
25																			
26																			
27																			
28																			
29																			
30																			
31																			
32																			
		TOTALES DE LA HOJA																	
		TOTALES DE LA HOJA ANTERIOR																	
		TOTALES																	

LUZAN Y FECHA:

FIRMA:

PRESENTE EL/LOS:

El Artículo 37 de la Ley señala:

"Los derechos de los trabajadores titulares de depósitos - constituidos en el Instituto o de sus causahabientes o beneficiarios, prescribirán en un plazo de cinco años."

El Artículo 37 anteriormente transcrito, contiene un error de técnica jurídica, ya que los derechos nunca prescriben; los derechos caducan y son las acciones las que prescriben. Al respecto los artículos 516 y 517 de la Ley Federal del Trabajo, señala el término de prescripción de las acciones de trabajo, lo que confirma nuestro argumento.

El Artículo 55 de la Ley establece que:

"Independientemente de las sanciones específicas que establece esta Ley, las infracciones a la misma que en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto cometan los patrones, se castigarán con multas de \$100.00 a \$10,000.00.

Estas multas serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de acuerdo con los reglamentos respectivos y no se aplicarán a los patrones que enteren espontáneamente en los términos del Código Fiscal de la Federación, las aportaciones y descuentos correspondientes."

El Artículo 55, como puede apreciarse, establece la Potestad Sancionadora, que imponen los órganos de la administración -- directamente, en este caso la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de acuerdo con los reglamentos respectivos.

En opinión de Guido Zanobini, las sanciones administrativas son: "Aquellas que substancialmente son penas, en cuanto que implican una disminución de los bienes del individuo, pero no se aplican por la autoridad judicial a través de un proceso, sino directamente por la administración" (34)

El Artículo 21 de la Constitución permite la imposición de sanciones administrativas y además, da las bases para su imposición.

Artículo 21, "La imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. La persecución de los delitos incumbe al Ministerio Público y a la policía judicial"....

"Esta garantía de seguridad jurídica engendra para las autoridades administrativas, la obligación negativa, en áreas del gobernado, consistente en no imponerle ninguna sanción que tenga el carácter de pena. Para los efectos del artículo 21 de la Constitución, se entiende por autoridad judicial, aquellas que son -- desde el punto de vista formal, es decir constitucional o legal"--

(35)

El Artículo 21 de la Constitución, señala además:

"Compete a la autoridad administrativa el castigo de las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, el cuál únicamente consistirá en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiese impuesto, se permutará esta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de quince días.

Si el infractor fuese jornalero u obrero, no podrá ser castigado con multa mayor del importe de su jornal o sueldo en una semana".

Como se ve, las autoridades administrativas tienen la facultad constitucional para castigar las infracciones que se cometan a los reglamentos de policía y gubernativos, es decir para imponer las sanciones pecuniarias y corporal a que se refiere la disposición transcrita de nuestra Ley Fundamental.

Con este criterio podríamos definir la infracción administrativa diciéndo: "que es el acto u omisión que definen las leyes administrativas y que no son consideradas como delitos por la --- legislación penal" (36)

Por otra parte, el Artículo 55 establece la imposición de sanciones administrativas para el caso de infracciones a la Ley, - en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto que cometan los patrones, y consigna como castigo, una multa que puede variar de \$100.00 a \$10,000.00

En opinión del doctor Andrés Serra Rojas, la multa es: "Una pena aplicable tanto a los delitos como a las infracciones a los - reglamentos de policía y buen gobierno y sanciones administrati- vas, y consiste en la obligación de pagar al Estado una suma de - dinero" (37)

El Artículo 56 de la Ley señala:

"El incumplimiento de los patrones para entera puntualmente las aportaciones y los descuentos a que se refiere el Artículo 29 causará recargos y, en su caso, gastos de --- ejecución, conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal - de la Federación."

En los términos del Artículo 22 del Código Fiscal, el pago de un crédito fiscal realizado fuera de los plazos que señalan las leyes tributarias, dará lugar a que se cubran recargos: los - que se causarán por cada mes o fracción que transcurra, a partir - de la fecha de su exigibilidad hasta que se efectúe el pago, no - debiendo exceder del importe del crédito fiscal de que se trate, - o sea que lo máximo de los recargos a pagar, es de un tanto de lo

no enterado oportunamente.

El citado Artículo 22 agrega, que los recargos se cubren en conceptos de indemnización al Fisco Federal por la falta de pago oportuno, a razón del doble de los que deban cubrirse, cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público conceda prórroga a -- plazos para el pago de un crédito fiscal.

El Artículo 20 del mismo ordenamiento nos dice que cuando se conceda prórroga a plazos para el pago de un crédito fiscal, los recargos se causarán conforme a la tasa que fije anualmente la Ley de Ingresos de la Federación. La prórroga o los plazos que se otorguen no deberán exceder de un año, salvo que se trate de adeudos cuantiosos correspondientes a ejercicios fiscales anteriores y situaciones excepcionales. (38).

Algunos autores como Manual de Juano, considera que el recargo tiene por objeto provocar el pago oportuno de los tributos y reparar el perjuicio material que ocasiona la falta de pago. (39).

Se ha dicho también, que el "recargo", tiene un doble significado: por una parte constituye un sobreimpuesto o impuesto suplementario; y por otra, constituye un equivalente de intereses moratorios. (40)

En nuestra opinión, el recargo no es más que una sanción administrativa, para el caso de incumplimiento de los patrones de enterar puntualmente las aportaciones o los descuentos. El incumplimiento, desde luego, implica una infracción que amerita sanción.

En tales condiciones, consideramos que se está sancionando dos -- veces por la misma infracción y ello quebranta el principio del artículo 22 de la Constitución, que prohíbe la imposición de multas excesivas, ya que los recargos, de conformidad con el Artículo 22 del Código Fiscal de la Federación, pueden ascender al importe -- mismo del crédito, como ya se indicaba con antelación.

El Artículo 57 de la Ley establece que:

"Comete delito equiparable al de defraudación fiscal en -- los términos del Código Fiscal de la Federación, y será sancionado con las penas señaladas para dicho ilícito, -- quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún -- acto jurídico o oculte datos, para omitir total o parcial -- mente el pago de las aportaciones o el entero de los des -- cuentos realizados".

Para analizar este Artículo, es menester aclarar el térmi -- no "equiparable", para estar en condiciones de establecer el ti -- po: "Equiparable. Comparar dos cosas. Cotejar, confrontar, compa -- rar".

En tales condiciones, comete delito comparable, "confron -- table", al de defraudación, quien haga uso de engaño, aproveche -- error, etc.. Ahora bien, ¿existe sanción para el delito compara -- ble, o confrontable al de defraudación fiscal.? Es evidente que -- no, ya que el que sí está castigado, es el de defraudación Fiscal -- consignado en los Artículos 71 al 74 del Código Fiscal de la Fe -- deración, pero no el equiparable a éste, ya que no existe ley -- que sancione a éste, delito equiparable, en los términos del párra -- fo: Tercero del Artículo 14 de la Constitución. Por tanto, el ar --

título 57, aún cuando determine que tales actos u omisiones son - delitos, estos no pueden ser sancionados, ya que ello sería una - aplicación por analogía necesariamente, y ello está prohibido por la Constitución.

El Artículo 58 de la Ley señala:

"Se reputará como fraude y se sancionará como tal, en los términos del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en Materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, el obtener los créditos o recibir los depósitos a que esta Ley se refiere, sin tener derecho a ello, mediante engaño, simulación o sustitución de persona".

La disposición anteriormente transcrita, agota perfectamente el tipo penal consagrado en el Artículo 386 del Código Penal - para el Distrito y Territorio Federales, que a la letra dice:

"Comete el delito de fraude el que engañando a uno o aprovechándose del error en que se halla, se hace ilícitamente de alguna cosa o alcanza un lucro indebido".

El Artículo 63 de la Ley establece:

"Los remanentes que obtenga el Instituto en sus operaciones, no estarán sujetos al Impuesto Sobre la Renta ni a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas."

En los términos del Artículo 63, solamente los remanentes no quedan sujetos al Impuesto sobre la Renta, ni a la participación de utilidades, Ahora bien, tomando en consideración que las normas tributarias son de aplicación estricta, de conformidad con el artículo 11 del Código Fiscal de la Federación, es menester -- aclarar el término "remanete" y determinar si éstos son objeto -- del Impuesto Sobre la Renta.

Según el Diccionario Larousse, "remanetes es el residuo de ciertas casas".

"Remanente, resto de una cosa" (Diccionario Enciclopédico Ilustrado de la Lengua Castellana).

"Remanente, sobrante, resto". (Sinónimos Castellanos de Roque Barcia).

El Artículo 10. de la Ley del Impuesto sobre la Renta señala:

"El impuesto sobre la renta grava los ingresos en efectivo, en especie o en crédito, que modifiquen el patrimonio del contribuyente, provenientes de productos o rendimientos del capital, del trabajo o de la combinación de ambos. En los preceptos de esta Ley se determina el ingreso gravable en cada caso".

Como puede observarse, la Ley del Impuesto Sobre la Renta no grava remanentes a que se refiere el Artículo 63 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Por lo anterior, resulta necesario establecer la excepción que se pretenda en la Ley del Impuesto sobre la Renta, sobre los ingresos que puedan estar gravados de alguna manera.

Por otro lado, la Fracción IX del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como los artículos 117 a 131 de la Ley Federal del Trabajo, establecen la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

El concepto de "utilidades", para efecto del reparto de utilidades a los trabajadores, difiere del de la técnica contable

o la Teoría Económica. En efecto el inciso e) de la fracción IX - del Apartado "A" del Artículo 120 de la Ley Federal del Trabajo - consignan que para determinar el monto de las utilidades de cada empresa, se tomará como base la renta gravable de conformidad con las disposiciones de la Ley del Impuesto Sobre la Renta; y para el cálculo de la base del reparto, deberá seguirse el procedimiento fijado por la Resolución de la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, del 13 de diciembre de 1963.

De lo anterior resulta, que el concepto "utilidades" para efectos del reparto a los trabajadores es esencialmente diferente del concepto "remanentes" que menciona la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, señalado en su artículo 63.

Si el legislador pretendió exceptuar al Instituto, de la obligación de repartir utilidades, debió haber adicionado la fracción V del Artículo 126 de la Ley Federal del Trabajo, ya que este artículo es el que determina limitativamente, las empresas eximidas de la obligación constitucional de repartir utilidades.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL SEGUNDO CAPITULO

- (1) Trueba Urbina.- Nuevo Derecho del Trabajo. Ed. Porrúa, S.A. México, 1970. Tomo I págs. 5 y sigts.
- (2) Ley Federal del Trabajo aprobada en Agosto de 1931
- (3) Nueva Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el Primero de Mayo de 1931.
- (4) Secretaría de la Presidencia. "Confrontación sobre problemas Económicos" Libro I.- págs. 54 y sigts. Libro II. págs. 9 y - sigts. 55 y sigts. Libro III.- págs. 19 y sigts.
- (5) INFONAVIT.- "Disposiciones Legales". México, D. F. Agosto de 1972. pág. 15
- (6) Mario de la Cueva.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.- México Ed. Porrúa, 1972. Capítulo XXXI.- "El problema de las habitaciones", pág. 393.
- (7) Dictamen que sobre la Reforma Constitucional, emitieron las Comisiones respectivas en las H.H. Cámara de Senadores y Diputados.
- (8) INFONAVIT.- Servicio de Información Documental Boletín Informativo No. 1. Agosto de 1972
- (9) Luis Echeverría Alvarez.- Iniciativa de la Ley que reforma - la Nueva Ley Federal del Trabajo, enviada al Congreso de la Unión.
- (10) Dictámenes que sobre la Reforma a la Ley Federal del Trabajo produjeron las respectivas comisiones de las H.H. Cámara de Diputados y Senadores.
- (11) Diario Oficial de la Federación.- Secretaría del Trabajo y - Previsión Social. Ley del Instituto Nacional del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Artículo 1o. transitorio, pág 14. México, 24 de abril de 1972.
- (12) Andrés Serra Rojas.- "Derecho Administrativo".- Editorial -- Porrúa, S. A. México, 1968. Tomo I. pág. 597.
- (13) M. Wiline.- Droit Administratif. Ed. 9a. Sirey 1963. pág. 299
- (14) Andrés Serra Rojas.- op. cit. pág. 602.

- (15) Diario Oficial de la Federación. Secretaría del Trabajo y -- Previsión Social. México 24 de abril de 1972. pág. 8
- (16) INFONAVIT.- Departamento de Orientación y Servicios Jurídicos. Cuadernos de Orientación No. 2, México. 1973. págs. 13 y 14.
INFONAVIT.- Disposiciones Legales. Artículo 66. pág. 66
- (17) INFONAVIT.- Disposiciones Legales. Artículos 17, 18, 19 y 20. págs. 50 y 51
- (18) Maurice Hauriou. Précis de Droit Administratif et de Droit - Public. Sirey 1927. pág. 462
- (19) Gabino Fraga.- Derecho Administrativo.- 14a. Edición. Ed. Porrúa, S. A. México, 1971. pág. 103.
- (20) Carré de Malberg.- Contribution a la Théorie Générale de --- L'Etat. Tomo I pág. 630.
- (21) Gabino Fraga.- op. cit. pág. 104
- (22) Andrés Serra Rojas.- op. cit. pág. 213
- (23) M. Waline.- Les Rapports entre le loi le reglament avant et apres la Constitutions de 1958. Rev. de Droit Public. 1959. págs. 699 a 717
- (24) Gabino Fraga.- op. cit. pág. 109
- (25) Andrés Serra Rojas.- op. cit. pág. 218
- (26) Felipe Tena Ramírez.- Derecho Constitucional Mexicano. Editorial Porrúa, S. A. Décima Edición. México 1970. pág. 436 y - sigts.
- (27) Tesis Jurisprudencial No. 890. Sem. Jud, de la Fed. 5a. ép.- pág. 1645.
- (28) Ignacio Burgoa.- Las Garantías Individuales.- Ed. Porrúa, -- S. A. Sexta Edición, México 1970. pág. 625.
- (29) Andrés Serra Rojas.- op. cit. 220.
- (30) Ignacio Burgoa.- op. cit. 626
- (31) Andrés Serra Rojas.- op. cit. pág. 221.

- (32) Manuel Ma. Diez.- Derecho Administrativo. Bibliográfica -- Omeba. Buenos Aires. 1963. Tomo I. pág. 462
- (33) Andrés Serra Rojas. op. cit. pág. 228
- (34) Guido Zanobini.- El problema de la pena administrativa. Rev. Crítica de Jurisprudencia, Buenos Aires. 1953. Tomo II. pág. 457 Guido Zanobini.- citado por Margarita Lomeli Cerezo.- El poder sancionador de la Administración Pública. Cía. Ed. Continental. México, 1961. pág. 65
- (35) Ignacio Burgoa.- op. cit. pág. 623
- (36) Andrés Serra Rojas.- op. cit. pág. 1129
- (37) Idem. pág. 1130
- (38) Emilio Margain Manautou.- Introducción al Estudio del Derecho Tributario Mexicano.- 2a. Edición, México 1969. págs. - 333 y 334.
- (39) De Juano Manuel.- Finanzas y Derecho Tributario.- Tomo II.- Ediciones Molachino Rosario. 1964. pág. 603.
- (40) Manuel Andreozzi.- Derecho Tributario Argentino.- Tip. Editora Argentina Buenos Aires. 1951. Tomo II. pág. 316.

CAPITULO TERCERO

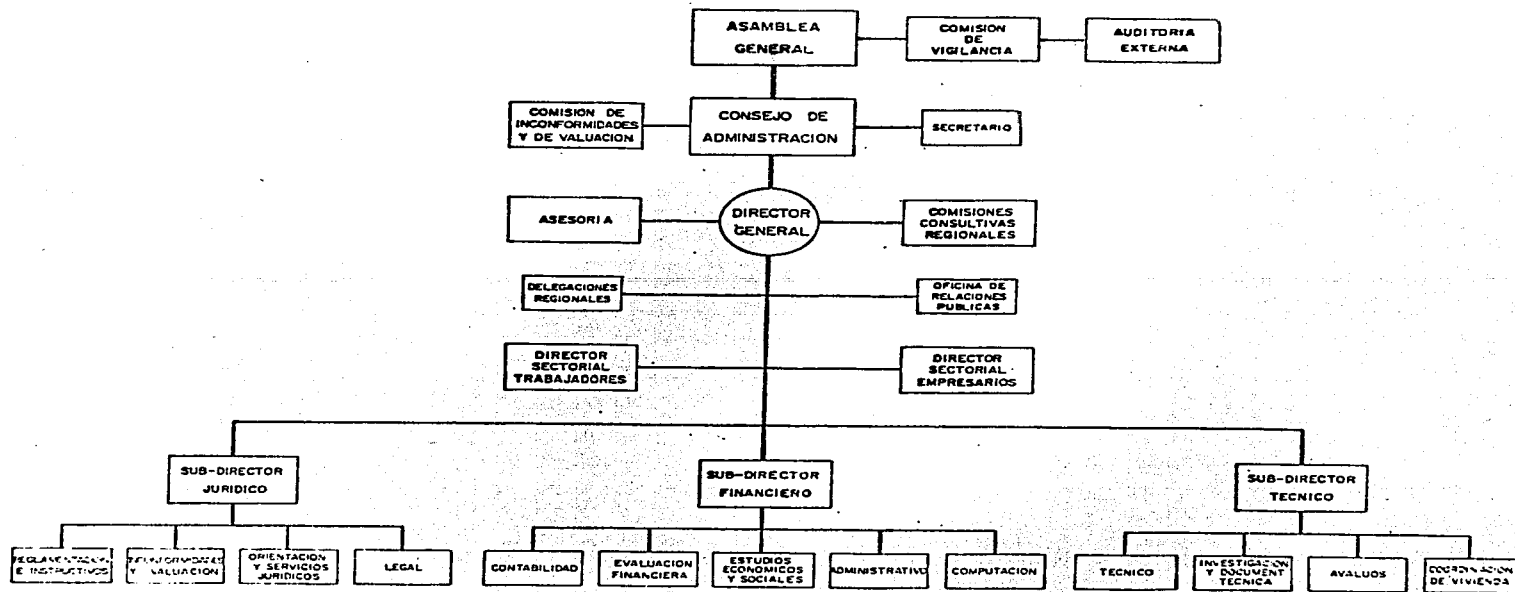
ORGANIZACION DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

- I.- ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
- II.- CARACTERISTICAS Y PERSONALIDAD JURIDICA DEL INSTITUTO:
 - 1.- ¿Qué es el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores?
 - 2.- ¿Cómo se encuentra integrado?
- III.- ORGANOS DEL INSTITUTO.
- IV.- FINALIDADES DEL INSTITUTO.
- V.- PATRIMONIO DEL INSTITUTO.
- VI.- OBLIGACIONES DE LOS PATRONES DE CONTRIBUIR AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
- VII.- BENEFICIARIOS DEL REGIMEN INFONAVIT.
- VIII.- DESTINO DE LAS APORTACIONES AL INFONAVIT.
- IX.- MEDIOS DE DEFENSA CONCEDIDOS A LAS PERSONAS, TRABAJADORES O BENEFICIARIOS DE ESTOS, CONTRA LAS RESOLUCIONES DEL INSTITUTO.
- X.- PRINCIPIOS BASICOS DE LA ACCION PRESENTE Y FUTURA DEL INFONAVIT.

I. - ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL INSTITUTO
DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA
LOS TRABAJADORES.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL



II.- CARACTERISTICAS Y PERSONALIDAD JURIDICA DEL INSTITUTO.

Al respecto, habrá que considerar los dos aspectos siguientes:

1.- ¿QUE ES EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES?

Es un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ha sido instituido atendiendo a las reformas de la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional. La Ley que lo crea es de utilidad social y de observancia general en toda la República, teniendo por fin regular las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad casas habitación, según reza la disposición constitucional.

Técnicamente el Instituto es un organismo público descentralizado, ya que su creación obedece a la idea de que sea una corporación pública la encargada de atender en forma autónoma un servicio público que satisfaga una necesidad colectiva de los trabajadores, a saber:

Obtener crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas.

Sin embargo, su vigilancia no quedará sujeta a la Ley para el Control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, sino a la

supervisión directa de la Secretaría de Hacienda sobre sus programas financieros anuales, y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, en cuanto al registro contable y auditoría interna del propio Instituto. (1)

2.- ¿Como se encuentra integrado?

Atendiendo a sus finalidades, el Instituto vendrá a funcionar como un organismo de seguridad social en materia de habilitaciones para los trabajadores, estructurándose en la misma forma que el Instituto Mexicano del Seguro Social, o sea, fundándose en la participación tripartita de los sectores gubernamental, Obrero y Patronal. (2)

III.- ORGANOS DEL INSTITUTO.

Son los siguientes:

A.- La Asamblea General.

Es el órgano supremo de gobierno del Instituto, encargado de ejercer la función deliberadamente para crear los reglamentos de observancia general, las reglas para el otorgamiento de los créditos y para la administración de los depósitos constituidos de los patrones, así como para aprobar su presupuesto de gastos. Está integrada por 45 miembros distribuidos equitativamente entre los tres sectores, de tal manera que corresponde designar quince personas a cada uno de ellos. (Artículo 7 de la Ley del Instituto)

D.- El Director General.

Es el apoderado jurídico del Instituto, con facultades para pleitos y cobranzas, actos de administración de dominio, correspondiéndole presentar los informes de actividades mensuales y anuales, los Presupuestos de Ingresos y Egresos, estados financieros, y la ejecución de todos los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración. Es designado por la Asamblea General a proposición del Presidente de la República. (Artículo 22 de la Ley del Instituto)

E.- Los Directores Sectoriales.

Tienen por función, servir de enlace entre la representación obrera y patronal ante el Director General, para que se canalicen por ese conducto las proposiciones de los sectores en materia administrativa. Son nombrados por la Asamblea a propuesta de sus representaciones. (Artículo 24 de la Ley del Instituto)

F.- La Comisión de Inconformidades y de Valuación.

Le corresponde la función jurisdiccional, pues deberá conocer, sustanciar y resolver los recursos administrativos que se promuevan por lo patrones, los trabajadores o sus beneficiarios, en casos de controversia por determinaciones del Instituto. Está facultada también para resolver los conflictos suscitados con motivo de la determinación del valor de las prestaciones que las empresas estén otorgando a sus trabajadores en materia de habita

D.- El Director General.

Es el apoderado jurídico del Instituto, con facultades para pleitos y cobranzas, actos de administración de dominio, correspondiéndole presentar los informes de actividades mensuales, los Presupuestos de Ingresos y Egresos, estados financieros, y la ejecución de todos los acuerdos adoptados por el Consejo de Administración. Es designado por la Asamblea General por proposición del Presidente de la República. (Artículo 22 de la Ley del Instituto)

E.- Los Directores Sectoriales.

Tienen por función, servir de enlace entre la representación obrera y patronal ante el Director General, para que se canalicen por ese conducto las proposiciones de los sectores en materia administrativa. Son nombrados por la Asamblea a propuesta de sus representaciones. (Artículo 24 de la Ley del Instituto)

F.- La Comisión de Inconformidades y de Valuación.

Le corresponde la función jurisdiccional, pues deberá conocer, sustanciar y resolver los recursos administrativos que se promuevan por lo patrones, los trabajadores o sus beneficiarios, en los casos de controversia por determinaciones del Instituto. Está facultada también para resolver los conflictos suscitados con motivo de la determinación del valor de las prestaciones que las empresas estén otorgando a sus trabajadores en materia de habita-

reparto de la riqueza. Se piensa que dándole una estructura flexible, que permita al Instituto que administra el Fondo, coordinar sus esfuerzos con otros organismos públicos, puede atacarse frontalmente el problema de la escasez de habitaciones para las clases proletarias del país.

Con la reforma constitucional, se pretende ampliar la obligación patronal de proporcionar habitaciones a sus trabajadores, de tal manera que se extienda en forma generalizada a todos - - aquellos que emplean los servicios subordinados de un trabajador, pues la disposición derogada sólo obligaba a aquellas empresas ubicadas fuera de las poblaciones o las que estuvieran establecidas dentro de ellas, siempre y cuando ocuparan un número de asalariados mayor de cien.

Consecuentemente, también habrá de modificarse el derecho de los trabajadores, que ya no se circunscribe exclusivamente a que se les proporcionen habitaciones, ampliándose a la posibilidad de que las adquieran en propiedad. (3)

Dentro de ese contexto, el Instituto tiene dos finalidades:

A.- Crear los sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

- a).- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;
- b).- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
- c).- El pago de préstamos adquiridos por otros conductos, -

para cubrir los gastos por esos conceptos.

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

De esta manera, los financiamientos se practicarán a dos niveles diferentes. Uno de perspectivas más amplias, consistente en la inversión de recursos del Fondo para la creación de -- habitacionales, para que en un segundo momento, se proporcionen casas-habitación y se amortice su costo con el monto de las -- aportaciones y descuentos de los trabajadores. La segunda forma de financiamiento será la concesión de préstamos individuales a los trabajadores, para que con ellos paguen el precio de venta de casas o habitaciones, cubran el costo de construcción, reparación o mejoramiento de las casas-habitación que les pertenezcan o liquiden los pasivos que por otros conductos hayan adquirido para los fines anteriores. (4)

V.- PATRIMONIO DEL INSTITUTO.-

De acuerdo con la Ley, su patrimonio se integrará en primer lugar con las aportaciones que deberán hacer los patrones para constituir el Fondo Nacional de la Vivienda. La obligación de pago se genera a partir del 1.º de mayo del año en curso, -- calculándose que en el ejercicio dichas aportaciones ascenderán a la suma de 2,000 millones de pesos.

En segundo lugar, se integrará con las aportaciones en --

numerario, servicios y subsidios, que el Gobierno Federal proporcione al mismo Instituto. En cuanto al numerario, la aportación por el presente año asciende a la cantidad de 1,500 millones de pesos otorgados con cargo al Presupuesto de Egresos de la Federación, que fué reformado y adicionado por Decreto de 24 de abril pasado.

Los servicios que proporcionará el Gobierno Federal, consistirán en atender la recaudación de las aportaciones y descuentos a través de las Oficinas Federales de Hacienda o de los organismos autorizados por la Secretaría de Hacienda.

Además, el Gobierno Federal otorgará subsidios con cargo a los Impuestos Federales del Timbre y sobre la Renta, que gravan los contratos de compraventa de inmuebles, y en ese sentido se ha adicionado el Presupuesto de Egresos Federal. (5)

Por último, el Instituto verá integrado su patrimonio con los bienes y derechos que adquiera bajo cualquier título y con los rendimientos derivados de la inversión de sus recursos en el otorgamiento de créditos a los trabajadores. Sobre este particular, se limitan sus facultades, pues sólo podrá realizar inversiones en bienes muebles (v.gr. valores de renta fija o inmuebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines, obligándose a vender estos últimos en un término de seis meses, cuando los adquiera en adjudicación o recepción de pago. (Artículo 5 de la Ley) (6)

VI.- OBLIGACIONES DE LOS PATRONES DE CONTRIBUIR AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

¿Que obligaciones surgen para los patrones?

Son las siguientes:

- A.- Inscribirse e inscribir a sus trabajadores ante el Instituto, utilizando al efecto los registros fiscales en los avisos correspondientes. La oportunidad en que deben darse los avisos de altas y bajas de los trabajadores, modificaciones de salario y demás datos, serán fijados por el instructivo que deberá expedir el Consejo de Administración.
- B.- Enterar una aportación equivalente al 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio, que serán destinados al Fondo de la Vivienda para los Trabajadores.
- C.- Hacer los descuentos sobre los salarios de aquellos trabajadores que hayan obtenido créditos del Instituto para la compra, construcción, reparación o mejoramiento de sus casas-habitación.
- D.- Al concluir la relación laboral, deberá entregar al trabajador una constancia de la clave de su registro ante el Instituto.

(Artículo 29 y sigts. de la Ley del Instituto)

¿Que clase de patronos son los que se encuentran obligados a ello?.

La reforma constitucional determina que es obligación de toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo a proporcionar a sus trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas. De ello se sigue, que la obligación de hacer las aportaciones se ha generalizado para toda clase de patronos, precisándose también, que si una empresa se compone de varios establecimientos o sucursales, esa obligación recae a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto. Consecuentemente, sólo quedan liberados de la obligación de hacer las aportaciones, aquellos patronos que utilizan los servicios de trabajadores domésticos.

¿Cual es la naturaleza de estas obligaciones?

Por lo que se refiere a los patronos, esencialmente se trata de obligaciones derivadas de la relación laboral, sin embargo para los efectos de su entero y cobro, tienen el carácter de fiscales.

¿Que facultades tiene el instituto para exigir el cumplimiento de esas obligaciones?

Siendo el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, el encargado de administrar las aportaciones y descuentos, se le ha conferido de una naturaleza peculiar. Es definido al igual que el Instituto Mexicano del Seguro Social como un organismo

fiscal autónomo y por tanto, que se encuentra facultado para -- determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y cobro. (Artículos 30 y 31 de la Ley del Instituto)

Con fundamento en esas determinaciones fiscales, las Oficinas Recaudadoras Federales tendrán la atribución de iniciar -- el procedimiento administrativo de ejecución para cobrar los -- créditos no cubiertos en su oportunidad, con la posibilidad de -- exigir el pago de recargos de acuerdo con las disposiciones con -- tenidas en el Código Fiscal de la Federación.

¿Que sanciones serán aplicables a los patrones que falten al cumplimiento de sus obligaciones?.

La Ley determina en forma genérica, que las infracciones cometidas por los patrones en perjuicio de sus trabajadores o -- del Instituto, se castigará con multas de \$100 a 10,000 pesos.

Estas multas serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la que solamente dejará de aplicarlas, cuando los patrones enteren espontáneamente las aportaciones y des--cuentos correspondientes.

¿Además de las sanciones pecuniarias, existen otras de naturaleza diversa que pueden aplicarse a los patrones?.

En efecto, la Ley define como delito equiparable al de defraudación fiscal, con penas de tres meses a seis años y de tres meses a nueve años de prisión, según sea el monto de lo defrauda

do, a los actos realizados por aquel patrón que haciendo uso de engaño; aprovechando el error, simulando algún acto jurídico - ocultando datos, omite total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos respectivos.

¿Que efectos fiscales se producen para el patrón al enterar las aportaciones?.

La Ley considera que éstas son gastos de previsión social de las empresas, puesto que se otorgan de manera generalizada - en favor de sus trabajadores. De esta suerte, se llenan todos - los requisitos exigidos por la Ley del Impuesto sobre la Renta - para hacer deducibles de sus ingresos las cantidades que el patrón cubra al Fondo de la Vivienda.

¿Con que periodicidad deben hacerse las aportaciones?.

La periodicidad en que deben hacerse las aportaciones es - bimestral y la fecha en que deberán cubrirse será a más tardar - el día 15 o al día siguiente hábil si aquél no lo fuere, del mes subsecuente al bimestre que correspondan.

¿Ante quién deben enterarse?.

Ante las Oficinas Federales de Hacienda o de las Oficinas autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

¿Sobre que bases se determina la obligación de pago del - patrón?.

Sobre los salarios ordinarios de sus trabajadores, ésto -

es, la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

¿Se establece un límite para la determinación de la base-aportación?

Efectivamente, se tendrá como salario máximo para el pago de las aportaciones, el equivalente a diez veces el salario mínimo general de la zona de que se trate.

¿Como deberán acreditarse las aportaciones ante el instituto?

Quedará a cargo de un instructivo expedido por el Consejo de Administración, la manera como se acreditarán las aportaciones a favor de los trabajadores. Ellos podrán en todo tiempo exigir de sus patrones que exhiban ante el Instituto los comprobantes respectivos.

¿Quedan relevados de cubrir las aportaciones, los patrones que estén proporcionando casas en comodato o arrendamiento o en el caso de que sus trabajadores se vean favorecidos con los créditos?

No están exentos los patrones en la citada hipótesis, debiendo por consiguiente contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda con el 5% correspondiente de los salarios ordinarios de sus trabajadores.

¿Con que procedimiento se cuenta para resolver los conflictos suscitados entre patrón y trabajador, cuando aquel de en arrendamiento casas-habitación?

Se deberá tramitar un procedimiento especial ante las Juntas Locales de Conciliación y Arbitraje, que implican una mayor celeridad en su trámite y resolución.

¿En que situación quedan las empresas o patrones que con anterioridad estuvieren proporcionando cualquier prestación en materia de habitaciones?

Las seguirán proporcionando si el monto de las mismas es igual o superior al 5% sobre los salarios ordinarios de sus trabajadores, quedando por tanto liberados de cubrir la aportación al Fondo. En caso de que el valor de las prestaciones sea inferior al porcentaje de aportación, las empresas pagarán al Fondo Nacional de la Vivienda la diferencia que corresponda.

Los trabajadores tienen el derecho de optar a seguir gozando de la prestación proporcionada por el patrón o renunciar a ella, en cuyo caso la empresa deberá cubrir el 5% íntegro sobre sueldos al Fondo.

¿En que situación quedan las empresas cuyos trabajadores ya hayan adquirido en propiedad casas-habitación?

En esta hipótesis, las empresas estarán obligadas a cubrir al Fondo Nacional de la Vivienda el equivalente al 60% del depó

sito que le correspondería al trabajador que estuviere gozando de un préstamo para el mismo fin. De esta manera, los trabajadores seguirán siendo sujetos de crédito.

Se ha previsto que no quedan comprendidas dentro de este caso, las empresas cuyos trabajadores han adquirido habitaciones en propiedad, cuyo precio se hubiere pagado o se esté pagando con su propio salario.

¿Ante quien deben plantearse las controversias suscitadas por este motivo?.

Los conflictos surgidos en las hipótesis descritas en las dos respuestas anteriores, deberán tramitarse y resolverse ante el órgano jurisdiccional del Instituto, que es la Comisión de Inconformidades y valuación.

VII.- BENEFICIARIOS DEL REGIMIENTO INFONAVIT

¿Que derechos adquieren los trabajadores en esta materia?

A los trabajadores se les abren dos posibilidades, a saber:

- a).- Obtener préstamos para adquirir en propiedad, construir, reparar o mejorar sus casas-habitación o para pagar pasivos destinados a esos fines;
- b).- Emplear al Fondo Nacional de la Vivienda, como un instrumento de ahorro personal, en el caso de que el trabajador no obtenga préstamo alguno, ya que las aporta

ciones irán constituyendo depósitos que se reintegran en forma periódica una vez vencido el plazo fijo de diez años que establece la Ley.

¿Respecto de los trabajadores, ¿Que carácter tienen las aportaciones al fondo?.

Son depósitos que rompen con las características tradicionales de aquellos que regula el Derecho Privado. Efectivamente, los trabajadores no gozan de la libre disponibilidad de sus fondos, ya que están sujetos a un plazo fijo de diez años, y además, no generan interés alguno a favor del trabajador. Por otra parte, una vez vencido el plazo citado, el trabajador no tendrá la facultad de disponer de sus depósitos, sino que solamente -- tendrá derecho a que el Instituto le entregue periódicamente un determinado porcentaje cuyo monto aún no se prevé.

¿Los depósitos generan intereses?.

Como ya se ha dicho, los depósitos constituidos con las -- aportaciones patronales, no generan interés alguno a favor de los trabajadores.

¿Que garantías se establecen para los depósitos?.

Que no podrán ser objeto de cesión alguna en favor de un -- tercero, y de que sólo podrán ser embargados por el propio Instituto, tratándose de créditos por él otorgados.

¿A que régimen fiscal están sujetos los depósitos?
Se establece la exención de toda clase de impuestos.

¿El trabajador podrá exigir el cumplimiento de las obligaciones patronales?

En caso de incumplimiento del patrón, el trabajador podrá acudir al Instituto proporcionándole los informes correspondientes, sin que ello releve al patrón de sus obligaciones de pago y lo exima de las sanciones correspondientes.

¿El trabajador podrá solicitar informes del estado que guardan sus depósitos?

Efectivamente, el Instituto estará obligado a ello, pudiendo el trabajador solicitar los informes directamente o por conducto de su patrón, permitiéndosele conocer el monto de los depósitos hechos a su favor y de los descuentos practicados a su salario en caso de que haya obtenido un crédito del Fondo de la Vivienda.

¿Que ocurrirá cuando el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo, se incapacite, jubile o muera sin que haya obtenido créditos del instituto?

Se entregará al trabajador o a sus beneficiarios el total de los depósitos que hubiere acumulado en el Fondo. En caso de muerte, las entregas se harán a los beneficiarios designados por el propio trabajador o a aquellos que comprueben su vínculo

de parentesco, siguiéndolo el orden establecido en la Ley.

VIII.- DESTINO DE LAS APORTACIONES AL INFONAVIT

¿En que forma procederá el instituto para atender las finalidades de la vivienda obrera?.

Para ello, en la Ley se han adoptado reglas generales, según las cuales el Instituto deberá tomar en cuenta la equidad en la aplicación de los créditos y su adecuada distribución en las distintas regiones del país.

De esta suerte, la primera regla que deberá tomar en cuenta consiste en que previamente se determinen las cantidades globales que se asignarán en las distintas regiones y localidades del país y de esta manera cumpla con la finalidad de financiamiento del Instituto en sus dos aspectos:

- a) .- La adquisición de terrenos y construcción de conjuntos habitacionales destinados a los trabajadores, y
- b) .- Otorgamiento de créditos individuales a los trabajadores para la adquisición de casas en propiedad, - construcción, reparación o mejoramiento de las que ya poseen y el pago de pasivos contraídos por esos conceptos.

Para conocer la importancia de las diferentes regiones del país y con ella decidir sobre la asignación de sus recursos, el Instituto tomará en cuenta en primer lugar el monto total de las

aportaciones que corresponden a cada región; en segundo término el número de trabajadores establecidos en cada una de ellas; en tercer lugar las necesidades de habitación que se observen en las diferentes localidades del país; y en último término, las posibilidades reales de llevar a cabo programas de financiamiento en esta materia. (Artículo 46 de la Ley del Instituto)

¿Existen reglas para el otorgamiento de créditos individuales?

Efectivamente, el Instituto al recibir las solicitudes de los trabajadores, resolverá el otorgamiento de los créditos individuales, tomando en cuenta la composición de sus familias, las características y precios de venta de las habitaciones disponibles y su salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo por los interesados.

Siguiendo este procedimiento, se prevee una clasificación de los trabajadores, formándose grupos dentro de ellos atendiendo a sus necesidades. De esta manera, en caso de existir varios con el mismo derecho, los créditos individuales se otorgarán, siguiendo al efecto un sistema de sorteros ante un Notario Público y en su caso además, con la presencia de los delegados o comisiones consultivas del Instituto, (relacionese esta respuesta con el contenido del Artículo 48).

¿Que debe hacer el instituto, cuando otorgue un préstamo?.

Del importe total de los depósitos que a su favor tenga el trabajador separará el 40% y lo aplicará de inmediato al pago -- inicial del crédito concedido.

¿Cual es el tipo de interés que devengaran los créditos -- otorgados por el instituto?.

Se aplicará un interés a razón del 4% anual sobre saldos-- insolutos.

¿Que deberá hacer durante la vigencia del crédito?.

El Instituto continuará aplicando al 40% de las aportaciones patronales subsecuentes al pago de los abonos al capital e-- interese que debe hacer al trabajador.

¿De que manera se cubrirán los abonos? Al capital insoluto y a los intereses causados?.

Además del porcentaje deducido de las aportaciones patronales a que se ha hecho mención, puede darse el caso de que el -- mismo no sea suficiente para cubrir los abonos al capital e intereses correspondientes, por lo que para la amortización del crédito, será necesario que el propio trabajador cubra de su sala-- rio la diferencia correspondiente. Es por ello que se ha previs-- to la posibilidad de que por conducto del patrón, se realicen -- los descuentos correspondientes tanto para trabajadores que per-- ciben salario mínimo como para aquellos que obtengan un salario--

superior a aquél.

En ambos casos, los descuentos deberán ser aceptados libremente por el mismo empleado, sólo que para el primero de ellos el descuento no podrá exceder del 10% del salario, y en el segundo caso, aún no se determina el porcentaje máximo de descuento.

¿En que plazo deberán redimirse los préstamos concedidos?.

A.- En el caso de préstamos para la adquisición o construcción de habitaciones, el término no será menor de diez años, pudiendo concederse plazos máximos hasta de veinte años.

B.- Para los préstamos destinados a la reparación, ampliación y mejoramiento de habitaciones o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos, se podrán fijar plazos menores a los indicados.

¿Con que garantía cuenta el instituto respecto a los créditos que otorgue?.

Tratándose de los créditos a los trabajadores, su principal garantía se encuentra en el remanente de los depósitos constituidos a su favor y de las aportaciones patronales subsecuentes al otorgamiento del préstamo, y que como ya hemos visto, ascienden al 60% de dichos fondos y aportaciones.

Por otra parte, se ha previsto la posibilidad de que el trabajador garantice el crédito con hipotecas constituidas sobre

las habitaciones que pretenda adquirir en propiedad, y sobre los terrenos en que vaya a construir casas-habitación.

Además, en caso de incapacidad total permanente o muerte - del trabajador, los créditos otorgados se encuentran cubiertos - por un seguro cuyo costo será absorbido por el Instituto, de tal manera que si ocurren esos hechos, el trabajador o sus beneficiarios se encontrarán liberados de cualquier obligación derivada - del préstamo.

¿En que casos el instituto puede dar por vencido anticipamente el plazo estipulado?.

Cuando los trabajadores sin consentimiento del Instituto, enajenen las viviendas, hipotequen en segundo lugar los inmue--bles a favor de otro acreedor, o incurrn en los casos de rescisión consignados en los contratos respectivos.

¿Que ocurre cuando el trabajador gozando de un crédito deja de estar sujeto a una relación laboral?.

Se presume que éste ocurre, cuando deja de prestar sus servicios a un patrón por un período mínimo de 12 meses, excepto si existe litigio pendiente sobre la subsistencia de la relación de trabajo. En el caso de que se demuestre al Instituto la legal ruptura de la relación de trabajo, si el trabajador goza de un préstamo del Instituto, tendrá derecho a una prórroga sin causa de interés en la amortización del préstamo, que podrá extenderse a

un plazo máximo de doce meses y que concluirá anticipadamente - cuando el trabajador vuelva a estar sujeto a una nueva relación de trabajo.

¿Que hará el instituto, una vez liquidado el crédito por el trabajador?.

Continuará aplicando el total de las aportaciones empresariales para constituir un nuevo depósito a favor del trabajador.

¿Que ocurre cuando una persona sin tener derecho obtiene - créditos o recibe los depósitos constituídos en el instituto?.

La Ley equipara al delito de fraude, todo acto realizado - por personas que sin tener derecho a ello, obtengan créditos o - reciban los depósitos a que la Ley se refiere, empleando engaño, simulación o sustitución de persona; aplicándose en ese caso las penas que para dicho delito establece el Código Penal.

IX.- MEDIOS DE DEFENSA CONCEDIDOS A LAS PERSONAS, TRABAJADORES, O BENEFICIARIOS DE ESTOS CONTRA RESOLUCIONES DEL INSTITUTO.

Se establece el recurso de inconformidad que se deberá interponer ante la Comisión de Valuación e Inconformidades del -- propio Instituto, quedando pendiente la reglamentación del procedimiento respectivo, que deberá dictar la Asamblea General del Instituto.

(Artículo 52 de la Ley del Instituto)

X.- PRINCIPIOS BASICOS DE LA ACCION PRESENTE Y FUTURA DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.-

Se resúmen en las siguientes consideraciones fundamentales:

- 1.- EL INFONAVIT, representa una conquista obrera y su meta es hacerla realidad. Es el Instrumento más efectivo y vigoroso con que cuenta México, para hacer frente al problema de la vivienda de los trabajadores.
- 2.- La acción del Instituto tendrá un marcado carácter regional-mo sólo por la canalización que se dará a sus recursos financieros, sino porque se propone recurrir a las disponibilidades técnicas, humanas y de materiales y equipos de cada localidad. Las compañías constructoras locales recibirán preferencia en los programas de cada lugar.
- 3.- El programa del INFONAVIT, no habrá de circunscribirse a los grandes centros urbanos; contemplará asimismo poblados, donde -- hasta la fecha no se han llevado a cabo programas habitacionales.
- 4.- La distribución de los créditos habrá de hacerse prioritariamente en función de las necesidades reales de los trabajadores; es decir, recibirán prioridad los créditos solicitados por -- quienes reciban menores ingresos y quienes tienen mayor problema habitacional.
- 5.- La organización interna del Instituto debe ser flexible y dinámica, evitar el burocratismo y tener siempre presente el compromiso que significa manejar recursos que pertenecen a los trabajadores.
- 6.- El Instituto dispone de una aportación del Gobierno Federal de dos millones de pesos que, aunada a sus recursos ordinarios, lo capacita para construir 100.000 casas anuales. En el mes de agosto de 1972, se iniciaron programas específicos en 8 ciudades de la República, con una inversión de 869 millones de pesos, que representaron la construcción de 20, 970 viviendas. En proyecto de realización inmediata se ha programado la Construcción de -- 20.000 viviendas en ocho ciudades diferentes.
- 7.- La nueva concepción en el tratamiento del problema de la vivienda obrera permitirá que ingresen al mecanismo del INFONAVIT alrededor de 4 millones de trabajadores.

8.- Cada trabajador tendrá derecho, en su oportunidad, a una vivienda digna en propiedad, y tiene ya un depósito de ahorro que eleva su patrimonio.

9.- La captación masiva de recursos -cinco mil millones de pesos en el primer año de operación- permitirá atacar el problema con mayor rapidez y dentro de una concepción integral.

10.- El INFONAVIT representa un poderoso estímulo a la ocupación a la distribución de ingresos, al desarrollo regional y, en general, a la actividad económica de todo el País.

11.- Se han realizado contactos e investigaciones de carácter tecnológico sobre más de 110 materiales y procedimientos de construcción, aplicando la tesis de que es necesario tratar de incorporar los adelantos de la técnica moderna a las satisfacciones de las necesidades de carácter social.

12.- A fines del mes de mayo de 1972, se anunció que el programa de financiamiento para la construcción de viviendas se iniciará el 15 de agosto mismo año, a escasos 107 días del establecimiento del INFONAVIT.

13.- El Instituto estará trabajando en veinte ciudades de la República y el 10. de mayo de 1973, a un año de su establecimiento, estará laborando en todas las entidades de la República.

14.- Según cálculos preliminares, existen en las principales ciudades de la frontera alrededor de 100 mil trabajadores dentro del régimen del INFONAVIT, de éstos alrededor de 40 mil tienen la -- necesidad apremiante de mejorar sus condiciones de vivienda.

15.- Para poder lograr estas metas, y dada la importancia vital que tienen las reservas territoriales para un programa masivo de construcción de viviendas, el Instituto ha adquirido y o está -- por adquirir en un futuro inmediato, 4.7 millones de metros cuadrados, con un costo de 74 millones de pesos, o sea, un precio promedio por medio metro cuadrado de 15 pesos 74 centavos. En varias ciudades contamos ya con superficies que aseguran a la acción del Instituto el carácter permanente y sostenido que tiene y debe tener." (7)

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO TERCERO

- (1) INFONAVIT.- Cuadernos de Orientación Jurídica. No. 2.- México 1973. pág. 13
- (2) INFONAVIT.- Idem. pág. 7
- (3) INFONAVIT.- Servicio de Información Documental. Boletín Informativo No. I. Discurso del Director General, Lic. Jesús Silva-Herzog al Club de Rotarios de la Ciudad de México. Agosto de 1972.
- (4) INFONAVIT.- Servicio de Información Documental. Boletín Informativo No. I. Discurso del Lic. Jesús Silva-Herzog a los Telefonistas de la Ciudad de México. (27 de julio de 1972)
- (5) Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Decreto que reforma y adiciona al Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 1972. -- (24 de abril de 1972)
- (6) INFONAVIT.- Boletín Informativo No. 4 Discurso del Director General del Instituto, en la Junta de Ingenieros México-Estados Unidos. (20 de octubre de 1972)
- (7) INFONAVIT.- Servicio de Información Documental.- Boletín Informativo No. I. Discurso del Director General ante los miembros del Club de Rotarios de la Ciudad de México. (25 de julio de 1972)
Boletín Informativo No. II. Palabras pronunciadas por el Director General del Instituto, en la ceremonia de inicio del Programa de Construcción del INFONAVIT, celebrada en Tijuana B.C. (15 de agosto de 1972)
Boletín Informativo Número III. Palabras pronunciadas por el Director General Lic. Jesús Silva-Herzog, en la sesión vespertina de la Asamblea General del INFONAVIT, (29 de septiembre de 1972)
Boletín Informativo No. V. Conferencia pronunciada el 10. de diciembre de 1972 por el Lic. Jesús Silva-Herzog F. en la Ciudad de Hermosillo, durante la LV Asamblea General Ordinaria de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio.
Boletín Informativo No. VI. Palabras pronunciadas por el Sr. - Lic. Jesús Silva-Herzog F. en la Tercera Reunión para el Estudio de los Problemas de la Frontera. Cd. Juárez, 27 de enero de 1973.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS DEL CAPITULO TERCERO

- (1) INFONAVIT.- Cuadernos de Orientación Jurídica. No. 2.- México 1973. pág. 13
- (2) INFONAVIT.- Idem. pág. 7
- (3) INFONAVIT.- Servicio de Información Documental. Boletín Informativo No. I. Discurso del Director General, Lic. Jesús Silva-Herzog al Club de Rotarios de la Ciudad de México. Agosto de 1972.
- (4) INFONAVIT.- Servicio de Información Documental. Boletín Informativo No. I. Discurso del Lic. Jesús Silva-Herzog a los Telefonistas de la Ciudad de México. (27 de julio de 1972)
- (5) Diario Oficial de la Federación. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Decreto que reforma y adiciona al Presupuesto de Egresos de la Federación, para el ejercicio fiscal de 1972. -- (24 de abril de 1972)
- (6) INFONAVIT.- Boletín Informativo No. 4 Discurso del Director General del Instituto, en la Junta de Ingenieros México-Estados Unidos. (20 de octubre de 1972)
- (7) INFONAVIT.- Servicio de Información Documental.- Boletín Informativo No. I. Discurso del Director General ante los miembros del Club de Rotarios de la ciudad de México. (25 de julio de 1972)
Boletín Informativo No. II. Palabras pronunciadas por el Director General del Instituto, en la ceremonia de inicio del Programa de Construcción del INFONAVIT, celebrada en Tijuana B.C. (15 de agosto de 1972)
Boletín Informativo Número III. Palabras pronunciadas por el Director General Lic. Jesús Silva-Herzog, en la sesión vespertina de la Asamblea General del INFONAVIT, (29 de septiembre de 1972)
Boletín Informativo No. V. Conferencia pronunciada el 10. de diciembre de 1972 por el Lic. Jesús Silva-Herzog F. en la Ciudad de Hermosillo, durante la LV Asamblea General Ordinaria de la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio.
Boletín Informativo No. VI. Palabras pronunciadas por el Sr. - Lic. Jesús Silva-Herzog F. en la Tercera Reunión para el Estudio de los Problemas de la Frontera. Cd. Juárez, 27 de enero de 1973.

C O N C L U S I O N E S

El resultado del presente trabajo nos ha llevado a elaborar las siguientes conclusiones:

1.- La vivienda no es un albergue desvinculado del mundo exterior, sino es una forma de convivencia humana en donde se sientan las bases de la unidad familiar, en la cual descansa -- la armonía y el bienestar social. En tal virtud, podemos afirmar que la solución al problema habitacional condiciona por un lado la salud corporal y mental de los individuos y colectividades, -- y también representará un estímulo o una limitación para su desarrollo personal y para el progreso nacional.

2.- México a diferencia de otros países avanzados del mundo, no tenía estructurado un programa nacional de vivienda, no obstante nuestra grave situación en esta materia. Vigente en -- nuestra Constitución de 1917, se encontraba pendiente en la práctica, la actualización de la obligación del patrón de proporcionar habitación a sus trabajadores consignada en la fracción XII del -- Apartado "A" del Artículo 123. La fórmula de nuestra Constitución y -- el posterior articulado del actual Código Laboral, no ofrecían en opinión de los sectores con interés en resolver el problema, una solución satisfactoria.

El nuevo sistema difiere básicamente de la fórmula constitucional original, en que pretende dar solución al problema a base de permitir a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus viviendas y no a través de facilitar habitaciones en arrendamiento.

3.- En materia de vivienda para los trabajadores de nuestro país hasta antes de la reforma constitucional, hubo esfuerzos realizados por parte de la Administración Pública como del sector privado, a través de una política ejercida por diversos organismos, sin embargo, tales esfuerzos, podría decirse, dieron soluciones -- parciales aunque de importancia significativa. Los beneficios de tales programas representaban una parte de la población trabajadora y daba la limitación de recursos, se dejaba sin atención adecuada a los grupos mayoritarios de la población trabajadora del país.

4.- La nueva legislación en materia de vivienda culminó con la integración del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Mecanismo de solidaridad social, en que participan democráticamente los tres sectores; obrero, empresarial, y gubernamental. Tales disposiciones son el complemento jurídico de la enmienda constitucional, pues a través de ellas se ha pretendido atacar el problema habitacional de dos maneras:

a) Mediante las aportaciones que hagan los patrones al Fondo Nacional, constituirán el soporte financiero y administrativo, que permitirá a los trabajadores la adquisición no únicamente de créditos baratos para la construcción de su propia vivienda, sino también para mejoras, o ampliaciones a su casa, o la libere de gravámenes adquiridos con anterioridad.

b) Por otra parte, el sistema adoptado por el Instituto representa ventajas importantes ya que permitirá hacer frente al déficit creciente de viviendas urbanas, debido a que el país carece-

de una planeación urbana, aunado esto a un alto índice de incremento demográfico. La concentración de habitantes en las grandes urbes, si se puede aminorar, con la construcción de ciudades industriales satélites, distintas de las ciudades grandes, a efecto de desviar hacia ellas el incremento demográfico, que ya hemos tenido especialmente en la Metrópoli.

5.- Se ha pensado que al cubrir las empresas las aportaciones del cinco por ciento al Fondo Nacional, con cargo a sus gastos de previsión social, aumentarán sus costos, lo cual provocaría elevación de precios. Al respecto, debe consignarse que están siendo los propios industriales los que están apuntando soluciones a esta cuestión, ya que a través de la productividad, ellos absorberán este aumento. El hecho de que al tener los obreros una habitación sana y decorosa, mejorará sus ánimos y rendimiento en su trabajo. - Por lo que toca al registro y control de los aportes, se cuenta -- con la colaboración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que permitirá con los sistemas más avanzados de computación electrónica de registros, para cumplir con ésta responsabilidad fundamental del Instituto.

6.- Para solucionar el problema habitacional, se ha requerido de una fuerte inversión inicial por parte del Gobierno Federal al Instituto, para poder atender las necesidades que el crecimiento demográfico demanda. Se debe procurar además, por todos los medios y la educación necesaria en el sector laboral, para lograr la organización social y material en los nuevos grupos de pobla--

ción.

7.- Al iniciarse la construcción de unidades habitacionales, habrá una fuerte demanda de materiales para construcción y de mano de obra, lo cuál dará como resultado un fuerte impulso a la industria de la construcción. En México alrededor de sesenta y cuatro ramas de la siderúrgica, la fabricación del cemento, la industria de la madera y del vidrio, etc., se verán fortalecidas también. Finalmente en la medida en que estas industrias puedan apoyarse en un mercado interno más amplio, se encontrará en mejores condiciones para competir en el mercado exterior.

Respecto del coeficiente ocupacional, debemos recordar que del costo total de una unidad habitacional, entre el veinte y treinta por ciento se lleva de mano de obra. Al ponerse en marcha el programa de construcción, se crearán nuevos empleos y sub-empleos tanto en la construcción misma como en las industrias proveedoras y derivadas, dando como resultado una derrama de dinero circulante bastante considerable, y además representará una de las actividades económicas más multiplicadoras de la economía nacional.

8.- El problema de la vivienda, tiene que resolverse fundamentalmente por los gobiernos a nivel internacional, y, por supuesto, también mediante el establecimiento de una sola política a nivel nacional.

La nueva legislación en materia de vivienda, no podemos pensar que resuelva totalmente y a corto plazo el problema habitacional, pero sí podemos afirmar, que se tratará por todos los me-

dios posibles a que el mismo y las causas que lo propician, se sigan agravando y que por el contrario vayan disminuyendo.

La juventud necesita capacitarse tanto en los aspectos administrativos, financieros, tecnológicos, económicos y políticos, para representar un papel constructivo en la edificación de nuevas viviendas, que serán precisamente en beneficio de esa juventud en futuras generaciones.

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

- ANDREOZZI MANUEL.- Derecho Tributario Argentino.- Tomo II.- Ed. Argentina. Buenos Aires. 1951.
- APPETECCHIA ENRICO.-Contributi sui problemi dell'edilizia residenziale pubblica. La Finalidad del Estado en la Construcción habitacional. Análisis y crítica de un proyecto habitacional. Roma. ISSCAL, --- 1970.
- BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS. "El problema de la - Habitación en México". 1962.
- BRASIL.- Banco Nacional da Habitacao. Explicacao do uso das Tabelas de amortizacao atraves do sistema de Amortizacoes. Rio de Janeiro. Vol. I 1972.
- BURGOA IGNACIO.- Las Garantías Individuales.- Ed. Porrúa. S.A. México. 1970.
- CACHO A. RAUL.- La Vivienda. Cincuenta Años de la Revolución. Editorial del Fondo de Cultura Económica. Méxi co. 1960.
- CARRE DE MALBERG.- Contribution a la Théorie Générale de L'Etat.- Tomo I.
- CONGRESO INTERAMERICANO DE VIVIENDA.- Número III. Brasil. 1971.
- CUEVA MARIO DE LA.- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.- Ed. Porrúa S. A.- México, 1972.
- CHILE.- Instituto Nacional de Estadísticas. XIV Censo Nacional de Población y III de Vivienda. Abril 1970. Santiago. 1971.
- DE JUANO MANUEL.- Finanzas y Derecho Tributario.- Tomo II. Ed. - Molachino y Rosario. 1964.
- DIEZ MANUEL MA.- Derecho Administrativo. Tomo I. Bibliográfica-Omeba. Buenos Aires. 1963.
- DURAN OCHOA JULIO.- La Explosión Demográfica. Cincuenta Años de la Revolución. Ed. del Fondo de Cultura Económica México. 1960.

- EHEVERRIA ALVAREZ LUIS.- "Pensamiento y Doctrina". Partido Revolucionario Institucional.- México. 1969-1970.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA.- Europeo-Americana. Espasa- -- Calpe S. A. Madrid. Tomo 69. 1930.
- FRAGA GABINO.- Derecho Administrativo. 14a. Edición. Ed. - Porrúa, S. A. México, 1971.
- FRANCIA.- Comisión de L'Habitation Rapport des Commissions du Geme. plan. 1971-1975. "Reporte General de la Comisión del 6o. Plan de la Construcción de la Vivienda. Alcance y Limitaciones. Financiamiento. Ayuda Pública. París. - 1971.
- GARRIDO FALLA FERNANDO.- Tratado de Derecho Administrativo.- Tomo I. Ed. IEP. Madrid. 1961.
- HAURIOU MAURICE.- Précis de Droit Administratif et de Droit Public. Sirey. 1927.
- LEWIS OSCAR.- Antropología de la Pobreza. Ed. Fondo de Cultura Económica. México. 1969.
- LOMELI CEREZO MARGARITA.- El Poder Sancionador de la Administración Pública. Cía. Ed. Continental. S. A. -- México 1950.
- MADRID.- Ministerio de la Vivienda. Dirección General de la Vivienda. 1961-1976. Madrid, Instituto Nacional de la Vivienda. 1971. Vol. I.
- MARGAIN MANAUTOU EMILIO.- Introducción al Estudio del Derecho -- Tributario Mexicano, 2a. Ed. México. 1969.
- MEXICO.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Fondo de Operaciones y Descuentos Bancarios de la Vivienda. Programa Financiero de Vivienda. Evolución y Proyección. México. 1970.
- PALAVICINI FELIX.- Historia de la Constitución de 1917. Tomo I. Mexico.
- ROMERO FLORES FELIX.- Historia de una Gran Ciudad. México.
- SERRA ROJAS ANDRES.- Derecho Administrativo. Editorial Porrúa, - S. A. Tomos I y II. México. 1968.

- TENA RAMIREZ FELIPE.- Derecho Constitucional Mexicano. Ed. Porrúa S. A. México. 1970.
- TRUEBA URBINA.- Nuevo Derecho del Trabajo.- Ed. Porrúa. S. A. México. 1970. Tomo I.
- WILINE M. Droit Administratif. 9a. Edición. Sirey. 1963. París. Les Rapports entre le loi et le règlement. Rev. de Droit Public. Sirey 1927.
- ZANOBINI GUIDO.- El problema de la pena Administrativa.- Rev.- Crítica de Jurisprudencia. Buenos Aires. 1963.

LEGISLACION CONSULTADA

Ley Federal del Trabajo, aprobada en agosto de 1931.

Nueva Ley Federal del Trabajo, que entró en vigor el Primero de -- mayo de 1970.

Diario de Debates de la Cámara de Diputados, correspondiente al -- cinco de abr-1 de 1972.

Luis Echeverría Alvarez.- Iniciativa de la Ley que reforma el Ar-- tículo 123 Constitucional en el Apartado "A" fracción XII.

Dictamen que sobre Reforma Constitucional emitieron las Comisiones respectivas en las H.H. Cámaras de Senadores y Diputados.

Luis Echeverría Alvarez.- Iniciativa de la Ley que reforma la Nueva Ley Federal del Trabajo, enviada al Congreso de la Unión.

Dictámenes que sobre la Reforma a la Ley Federal del Trabajo, pro-- dujeron las respectivas Comisiones de las H.H. Cámaras de Diputados y Senadores.

Luis Echeverría Alvarez.- Iniciativa de la Ley para la creación -- del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajado-- res

Dictámenes de las Comisiones, respectivas sobre la iniciativa de -- Ley a que se refiere el párrafo anterior, en las H.H. Cámara de Se-- nadores y Diputados.

DIARIO OFICIAL.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.- Decre-- to que reforma y adiciona al Presupuesto de Egresos de la Federa-- ción, para el ejercicio fiscal de 1972. Secretaría del Trabajo y -- Previsión Social.- Decreto por el que se reforman y adicionan los-- Artículos 97, 110, 136 al 151 inclusive y 782 de la Ley Federal -- del Trabajo. Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda pa-- ra los Trabajadores.

CODIGO FISCAL DE LA FEDERACION.- Ed. Porrúa, S. A., México 1970. Décimo Cuarta Edición.

LEY DEL IMPUESTO SOBRE LA RENTA.

LEY DEL INDECO.- Publicada en el Diario Oficial del 20 de febrero de 1971.

LEY DEL INFONAVIT.- Publicada en el Diario Oficial del 24 de abril de 1972.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Constituciones de los Países que figuran en el Capítulo Primero.

Código Civil para el Distrito y Territorios Federales de 1928.

DOCUMENTOS Y REVISTAS CONSULTADAS

"EL DIA".- Vocero del pueblo mexicano.- "La Vivienda en México". julio de 1972.

Comisión Federal de Electricidad. México. 1971.

El Mercado de Valores.- "Casas-habitación para los Trabajadores". México 1972.

INFONAVIT.- Servicio de Información Documental.- Boletín Informativo. Vol. I a VI. Agosto de 1972. enero 1973. México. D. F.

Proceso de Urbanización y Problemática de la Vivienda en México. México, 1972. Vol. I. Instituciones y programas de Vivienda en -- México. Vol. II.- Evolución Histórica del desarrollo urbano y el problema de la vivienda en México. Respuesta Institucional. Texto en español, inglés y francés.

OEA.- Revista América. Volúmen. XII. Washington. Agosto de 1961.

Secretaría de la Presidencia.- "Confrontación sobre Problemas --- Económicos".- Tres volúmenes. Junio de 1971.

Revista Mexicana de la Construcción.- Junio de 1961.

S U M A R I O

PROLOGO.

CAPITULO I

ANTECEDENTES SOBRE EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

I.- Definiciones.

II.- Acontecimientos y situaciones relevantes en la Perspectiva Histórica de México.

A.- Epoca Prehispánica.

- 1) Distribución de la Tierra.
- 2) La Vivienda y los Centros Urbanos.

B.- Epoca Colonial.

C.- Epoca Independiente.

III.- La Vivienda en la Epoca Revolucionaria y La Constitución de -- 1917.

IV.- Situación actual del problema de la Vivienda en México y sus causas.

A.- Acervo de viviendas existentes.

B.- Desplazamiento de la población hacia los centros urbanos.

C.- Explosión Demográfica.

D.- El desarrollo Industrial fenómeno Social y Económico.

E.- Vivienda Rural.

F.- El Desempleo.

V.- La Respuesta Institucional al problema de La Vivienda.

VI.- Significado de la Industria de la Construcción en el desarrollo Nacional y de Vivienda.

VII.- Legislación Internacional en materia de Vivienda.

Notas Bibliográficas del Primer Capítulo.

CAPITULO II

LA NUEVA LEGISLACION EN MATERIA DE VIVIENDA.

- I.- Antecedentes Legislativos.
- II.- La Reforma al Apartado "A" fracción XII del Artículo 123 de la Constitución.
- III.- Reformas a la Ley Federal del Trabajo.
- IV.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Notas Bibliográficas del segundo Capítulo.

CAPITULO III

ORGANIZACION DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

- I.- Organigrama Estructural del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- II.- Características y personalidad jurídica del Instituto.
 - 1.- ¿Qué es el Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los Trabajadores?
 - 2.- ¿Como se encuentra integrado?
- III.- Organos del Instituto.
- IV.- Finalidad del Instituto.
- V.- Patrimonio del Instituto.
- VI.- Obligaciones de los patrones de contribuir al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- VII.- Beneficiarios del régimen INFONAVIT.
- VIII.- Destino de las aportaciones al INFONAVIT.
- IX.- Medios de defensa concedidos a las personas, trabajadores o beneficiarios de estos, contra las resoluciones del Instituto.

X.- Principios básicos de la acción presente y futura del INFONAVIT
Notas Bibliográficas del tercer Capítulo.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA.

Legislación Consultada.

Documentos y Revistas Consultados.

SUMARIO.