

434  
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA  
DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

LA GARANTIA SOCIAL A LA VIVIENDA A  
FAVOR DEL CAMPESINO MEXICANO

**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

MARIO ISLAS RODRIGUEZ

MEXICO, D. F.

FALLA DE ORIGEN

1994



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

A MI DIOS TODO PODEROSO.

LE DOY GRACIAS A DIOS POR TODAS  
SUS BENDICIONES QUE HE RECIBIDO  
DE SU BONDAD, Y LE PIDO QUE  
"NUNCA SE APARTEN DE MI LA  
MISERICORDIA Y LA VERDAD; ATALAS  
A TU CUELLO, ESCRIBELAS EN LA  
TABLA DE MI CORAZON; Y HALLARAS  
GRACIA Y BUENA OPINION ANTE LOS  
HOMBRES" Proverbios 3:3-4.

SRA. GLORIA RODRIGUEZ A.  
A TI MADRE:

TE DOY LAS GRACIAS MAMA POR  
TU EJEMPLO PERENNE DE SACRI  
FICIO Y AMOR MATERNAL QUE  
SIEMPRE ME HAS DADO Y SOBRE  
TODO POR LAS ENSEÑANZAS Y -  
"PRINCIPIOS DE LA SABIDURIA  
ES EL TEMOR A JEHOVA" RECOR  
DANDOME "EL CONSEJO DE PRU  
DENCIA, JUSTICIA, JUICIO Y-  
EQUIDAD" Proverbios 1:7,2,3.

**LA GARANTIA SOCIAL A LA VIVIENDA A FAVOR DEL CAMPESINO  
MEXICANO**

**I N D I C E**

**P A G I N A**

**I N T R O D U C C I O N**

**CAPITULO I**

Las garantías Sociales a favor de los campesinos.....	1
1.1 El Derecho Social.....	1
1.2 La Justicia Social.....	5
1.3 El Derecho al Bienestar....	8
1.4 El Derecho a la Seguridad Social.....	10
1.5 Los Derechos Individuales..	14
1.6 Los Derechos Sociales.....	17
1.7 El Derecho a la Vivienda...	21
A) Campesino.....	26
B) Trabajadores del Campo.....	28
C) Patrón.....	29
D) Ejidatario.....	31
E) Comunero.....	32
F) Pequeño Propietario.....	33
G) Nucleos de Población.....	35
H) La Vivienda Rural.....	36

**CAPITULO II**

## ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO A LA VIVIENDA

2.1 Antecedentes del Derecho a la vivienda en México...	38
2.1.1 Surgimiento del INFONAVIT	38
2.1.2 Surgimiento del FOVISSSTE	44
2.1.3 Seguimiento de la Transformación del artículo 4o. Constitucional.....	45
2.2 El Derecho a la Vivienda a favor de los grupos rurales.	47
2.2.1 La Zona Urbana.....	48
2.2.2 Análisis Historico de los Organismos Públicos que han contemplado a los grupos rurales.....	51

## CAPITULO III

### LA PROBLEMÁTICA DE LA VIVIENDA CAMPESINA.

3.1 La Marginación mayoritaria de los Grupos rurales a una vivienda digna.....	55
3.2 La Legislación en materia Agraria ( Sólo contemplativa de la figura jurídica de la Zona Urbana).....	58
3.3 El FONAVIR y su ineficacia para resolver El problema habitacional en el Agro Mexicano.....	60
3.4 Recursos económicos con que cuenta el FONAVIR para el cumplimiento pleno de sus obligaciones.....	65

## CAPITULO IV

### POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA DE VIVIENDA EN EL CAMPO, ASI COMO LA LEGISLACION EN MATERIA VIGENTE

4.1 Acuerdo que Crea el Fondo Nacional de habitaciones Populares.....	68
4.2 Acuerdo por el que se crea el Fondo Nacional de la Vivienda Rural.....	73
4.3 Sistemas de Administración del Fondo Nacional de la Vivienda Rural.....	76
4.4 Capacidad del Fondo para dar respuesta a la necesidad de la vivienda.....	78
A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	78
B) Ley Federal del Trabajo.....	80
C) Ley del INFONAVIT.....	80
D) Ley del ISSSTE.....	89
E) Ley Agraria	102
F) Ley Federal de la Vivienda.....	104
Conclusiones .....	118
Bibliografía.....	121

## I N T R O D U C C I O N

El abatir el déficit de vivienda en el campo es uno de los mayores desafíos del país. En él confluyen estancamiento social y hasta retroceso económico, instituciones públicas que no cumplen, prácticas burocráticas que los mismos campesinos rechazan, restricciones legales que no protegen, sino constriñen al ejidatario y al comunero, dejándolo en el desamparo y sobre todo, en la pobreza. Por todo ello, para la vivienda en el campo no existen soluciones simples, voluntaristas o inmediatas.

En el campo vive y trabaja uno de cada cuatro mexicanos. Por lo que resulta dramático advertir que la mayoría de la población rural carece de una habitación digna, en el campo se encuentra así la mayor parte de los mexicanos más desprotegidos.

Este desolador panorama me inclinó a seleccionar como tema para mi recepción profesional, el estudio de "La garantía Social a la Vivienda a favor del campesino Mexicano", tratado dentro del derecho social ya que este como estructura normativa, le proyecta sus humanistas principios, que así mismo matiza sus ramas del derecho del trabajo, derecho agrario, derecho social económico, derecho social cultural.

Y fijada esta base doctrinaria, el presente trabajo intenta dar un esbozo de la problemática de la vivienda en el campo; así como lo ineficaz que se muestra la ley agraria para proporcionar a los hombres y mujeres del medio rural el fundamento jurídico para que ejerzan sus libertades con el propósito de alcanzar una mayor justicia social y por ende una vivienda digna.

Con el afán de que la exposición adecuada de los temas sea una característica del presente trabajo, éste se ha dividido en 4 capítulos; el primero de ellos, titulado las Garantías Sociales a favor de los campesinos, el cual pretende el derecho de los criterios y corrientes doctrinales tendientes a mejorar las condiciones de la vida de la población en general, así como el justificante jurídico del postulado de un mejoramiento del derecho a la vivienda a favor de los grupos agrarios.

Asimismo, con base en lo dispuesto por dicho precepto, se pretende dar un análisis de los organismos públicos rurales, en el aspecto de la vivienda.

Asimismo, se hace notar las reglas que establece el FONAVIR y su ineficacia para abatir el gran rezago habitacional en el agro mexicano.

En el cuarto capítulo se mencionan las posibles soluciones al problema de vivienda en el campo, así como la legislación en materia vigente.

La nueva ley agraria abre perspectivas para cambiar los instrumentos del estado para el campo que ya no cumplen con su propósito de promover la producción y la justicia.

Por todo lo anterior y con base a la nueva ley agraria, se requiere la reestructuración del Fondo Nacional de Vivienda Rural, como un órgano autónomo y con recursos propios para abatir el déficit de vivienda campesina.

## CAPITULO I

### LAS GARANTIAS SOCIALES A FAVOR DE LOS CAMPESINOS

En este capítulo se pretende hacer mención del derecho que acoge los criterios y corrientes doctrinales tendientes a mejorar las condiciones de vida de la población en general. Así como el justificante jurídico del postulado de un mejoramiento del derecho a la vivienda a favor de los grupos agrarios.

#### 1.1 EL DERECHO SOCIAL

Nos permitimos señalar, en cuanto a la definición del derecho social, los siguientes conceptos:

Juventino V. Castro, señala en su obra "Lecciones de garantía y Amparo", la definición de derecho social, que dice "es un derecho de integración apoyado en el fenómeno de la comunicación en la totalidad, en su opinión, se trata de los mismos derechos de la persona humana, pero que le corresponden en tanto se encuentra vinculado a un grupo social determinado, y que tiene un contenido específico, o sea un deber que se impone al estado". (1)

Lo que implica el reconocimiento de los derechos del hombre social por el estado, como integrante de una colectividad, pero no precisa, la anterior definición, el concepto del derecho social.

Francisco González Díaz Lombardo, define al derecho social estableciendo, "Es una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica teleológicamente dirigida a la obtención de un mayor bienestar social de la personas y los pueblos, mediante la justicia social".(2)

1 CASTRO Juventino, V. Lecciones de garantía y amparo, quinta edición, Ed. porrua, México 1984, pag. 27.

2 GONZALEZ DIAZ, Lombardo F; Derecho social y la seguridad social integral, UNAM, México 1988, pag. 51.

Esta alusión a que hace referencia se encamina más al verdadero sentido del derecho social, al orientarlo como un derecho protector de los grupos sociales.

El concepto que a nuestro juicio consideramos más apropiado para la definición del derecho social, es la que establece Lucio Mendieta y Nuñez "el derecho social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas, que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de las personas, los grupos y sectores de la sociedad integrados por individuos económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo".(3)

Siendo este el concepto el más acogido y reconocido, como el más , apropiado por los estudios en la materia.

Por otra parte, el derecho social no se concreta exclusivamente a las leyes del trabajo, si no que establece disposiciones que extienden su radio de acción proyectandolo en un sentido protector de las clases desvalidas en general por lo que su accionar no es y no puede ser restringido a una sola materia o ámbito de accionar, si no al contrario es amplio en cuanto a su campo de acción y genérico en cuanto a los diversos grupos a los cuales se dirige.

"El derecho social no conoce individuos, personas particularmente consideradas, si no grupos, patrones, trabajadores, obreros, empleados, campesinos, jóvenes o adultos, necesitados, ancianos y enfermos. Es un derecho igualador de las naturales desigualdades y nivelador de las desproporciones que existen entre las personas, en donde la igualdad deja de ser un punto de partida del derecho, para convertirse en meta o aspiración del orden jurídico privado, asoma en el derecho un interesado, la, colectividad".(4)

3 MENDIETA Y NUÑES, Lucio El derecho social, Porrúa México 1988 pag. 27.

4 GONZALEZ DIAZ, Lombardo Francisco; Op. Cit., pag. 49.

De aquí se desprende que a quien enfoca el derecho social su accionar es a los grupos económicamente débiles, con objeto de elevar el bienestar de la vida de la población.

El derecho social: "se dirige a los individuos, en tanto que forman parte de una clase económicamente débil para integrarlos dentro de la sociedad en una orden de convivencia basado en la justicia".(5)

Es decir, se dirige a los más desprotegidos y marginados de los grupos sociales, para ayudarlos a sobre llevar una vida con dignidad y decoro.

El derecho social: "busca obtener la justa armonía de los factores que crean la riqueza, para producir bienestar colectivo, material y espiritual. Esta concepción del derecho busca proteger al trabajador, al campesino, al necesitado, no solo dentro de sus labores si no fuera de ellas y no sólo individualmente, si no considerando como sujeto que tiene una familia o dependientes económicos a quiénes debe atender".(6)

Es por otro lado, loable la tarea que se fija este derecho y que consiste en lograr el bienestar común familiar, atendiendo a las necesidades de los desvalidos.

También, "tiene en cuenta principalmente los intereses de la sociedad, en la cual no puede existir en paz, ni progresar cuando entre las partes que la componen

existen desajustes y contradicciones vitales insalvables; es un derecho de la sociedad, porque aún cuando protege a los hombres y a individuos, lo hace para conservar la propia existencia de aquella".

5 Ibidem. pag.49

6 Ibidem. pag.50

De las anteriores aseveraciones encontramos como común denominador que el derecho social, se dirige a los grupos sociales y protege a las clases débiles y a los necesitados, logrando con ello mantener la paz social.

Al analizar los principios del derecho social, concierne mencionar que la organización internacional del trabajo, en su declaración de Filadelfia dijo:

"todos los seres humanos sin distinción de raza, credo o sexo tiene el derecho de perseguir su bienestar material y desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica en igualdad de oportunidades.

Puede decirse que éste es el postulado básico del derecho social; pero es claro que no se cumplirá, si el, estado no protege, por medio de disposiciones legales y de procedimientos adecuados, a los económicamente débiles, que por serlo se hayan imposibilitados para ser valer el mencionado derecho ante la resistencia egoísta de las otras clases sociales".(7)

De lo expresado se deduce que el estado, juega un papel primordial en el desarrollo de éste derecho, ya que apoya las tareas que esto presupone, auxiliando a la sociedad a afrontar las carencias y necesidades que por si sola no resolvería.

Analizando el concepto referido, en un sentido sociológico jurídico puede hablarse del derecho social, "como el derecho de toda sociedad de mantenerse autónoma, a desarrollarse vitalmente por el único medio posible; la conservación, la seguridad y el bienestar de sus miembros. Este derecho lo ejerce la sociedad frente al estado creando un conjunto de facultades (derecho subjetivo), consagrado en ordenamientos legales producto de la misma sociedad, pero a valorados con la sanción del Estado (derecho objetivo)".(8)

7 Ibidem. pag.69

8 Ibidem. pag.87

De lo anterior concluimos que el derecho social no es una concesión graciosa del Estado, es un derecho de la sociedad, frente al Estado o un derecho de clases sociales, frente a otras clases o grupos y el Estado.

La sociedad yergue la garantía de hacer efectivo el derecho social frente al Estado, grupo o clases sociales preponderantes en beneficio de quiénes se definen como las clases económicamente débiles en el país; reclamando de los fuertes la ayuda para solventar las necesidades de los menesterosos.

El derecho social "es la expresión jurídica y política que debe caracterizar nuestra época, ya que deben responder a un a nueva concepción del derecho, del Estado y del hombre.

De ahí que sea preciso exaltar la figura jurídica del derecho social, ya que sus ideales y propósitos son nobles, pues permiten llevar beneficios a los grupos mayoritarios de nuestra población.

## 1.2 LA JUSTICIA SOCIAL

En relación a este concepto, se dice que la justicia comprendida como virtud perfecta, por lo que se practica con relación a otro y no sólo para uno mismo no es suficiente, es decir, la justicia así entendida resulta una concepción individualista, insuficiente, ya que la justicia debe trascender a lo social; o sea no al otro si no a los otros, no solo al hombre considerado individualmente, sino a los grupos sociales identificados con la disposición.

"La justicia social puede llamarse justicia protectora, en tanto tutela de una clase económicamente débil. La justicia social pretende garantizar a los miembros de la comunidad una relación correcta y valiosa por equilibrada y justa social y económicamente en la atribución de los derechos y los deberes reales y recíprocos no sólo de los individuos, sino también de los

grupos sociales que integran la comunidad".(9)

De lo anterior podemos mencionar que la justicia social ampara los derechos que le deben corresponder, según los postulados del derecho social a los individuos pertenecientes a las clases débiles, para que se les proporcione un bienestar en lo económico social, material y espiritual que los conlleve a poder disfrutar de una supervivencia digna y con decoro.

Estos derechos que ampara, señala Campillo Sáinz, "son los llamados derechos sociales los cuales están regidos por esta justicia social, lo cual tiene asignado el objeto propio de ordenar la vida social con miras al bien común y establecer una correcta distribución de las cargas y beneficios que de el se derivan".(10)

Así entonces, su objeto a cumplir será el postular, que la población, cuente como común denominador, con lo que satisfaga colectivamente y que la sociedad se ordene y se rija bajo sus postulados.

Vista las anteriores consideraciones y contemplada la nueva proyección del concepto de justicia hacia lo social y lo económico se crea la necesidad de considerar a la justicia en función colectiva, orientada por las relaciones de los grupos sociales desposeídos; por tanto se debe aceptar, que la justicia social trasciende a los individuos, en la medida que se afianza los llamados por García Maynez, valores jurídicos consecutivos, como son la libertad y la igualdad. De aquí que la justicia social debe de utilizar al derecho como instrumento de uso indispensable para constituir una sociedad más justa.

9 ALVARES DEL CASTILLO, Enrique, Derecho social y los derechos sociales mexicanos, porrua, México, 1977, pag.89

10 CAMPILLO SAINZ, Jose. Derechos fundamentales de la persona humana, jus, México 1952, pag.73

Al respecto, Enrique Alvares del Castillo señala que "la idea de justicia social no es un principio inerte, sino una fuerza viva y actuante que pretende lanzar a los hombres a la reconquista de su igualdad y de su libertad; reales y efectivas, la justicia no es un don de la debilidad, ni un legado de la naturaleza, la justicia legal quiere ser el motor de la historia nueva".(11)

A través de los valores que esta justicia proyecta se suple la desigualdad social por un equilibrio entre los grupos sociales.

En la justicia social se unifica todas las exigencias de la justicia que surgen para la solución a los problemas sociales, en función de la justicia social cada uno puede obtener su participación proporcionada en alimentación, vivienda, transporte, educación, asistencia medica, jubilación; y en lo referente a la vida económica, trata del salario justo y de los precios adecuados. No hay duda de que el avance es evidente, pero de todas suertes, la justicia social permanece referida, casi una exclusividad a las necesidades de la persona en tanta ser individual.

"Según la idea de justicia social, no contempla a cada persona como un ser aislado, si no como un ser idéntico y unido a los demás, con las mismas necesidades y las mismas aspiraciones, quiere decir, no es la justicia para el hombre solitario, abandonado así mismo, si no la justicia siempre idéntica para todos los hombres que viven en la misma circunstancia".(12)

Determinando así que los sujetos protegidos por la justicia social para hacerla efectiva requieren de organizarse con los iguales de su clase social.

11 ALVARES DEL CASTILLO, Enrique, op. cit, pag.47

12 Ibidem. pag.47

Visto así, la justicia social cuyo logro constituye el objeto primordial de la revolución mexicana, denota la justicia para la sociedad; y como está se compone de individuos y grupos sociales, su alcance se extiende a los miembros particulares de la sociedad y a la comunidad misma como un todo humanitario.

De ahí que "la justicia social entraña un concepto y una síntesis armónica y de respetabilidad recíproca entre los intereses sociales y los intereses

particulares del individuo. Sin esa esencia sintética no puede hablarse válidamente de la justicia social, en cualquiera de estos dos extremos indeseables que son; el totalitarismo colectivo y el individualismo que sólo atiende a la esfera particular de cada quien". (13)

Tanto el individualismo que acarrea desequilibrios en detrimento de mayorías y el totalitarismo, que no considera los intereses individuales de la persona humana son extremos indeseables y por tanto se tiene la obligación de evitar incurrir en ellos siendo el camino más adecuado, la justicia social que convierte a la convivencia de unos y otros en un clima de bienestar.

### 1.3 EL DERECHO AL BIENESTAR

En este punto, es encomiable señalar que el derecho a la asistencia y al bienestar social pertenece la rama del derecho social cuyas normas interpretan y se integran a la actividad del Estado y los particulares destinadas a procurar una condición digna decorosa y humana para los individuos, aun en sociedades y Estados, que, sin posibilidad de satisfacer por sí mismo sus más urgentes necesidades y de procurarse su propio bienestar social, requiere de la atención de los demás. jurídica y políticamente, en función de un deber de justicia o en todo caso, de una altruista de caridad.

Este derecho está dirigido a las clases desvalidas, a lo que por sus propios medios estarían imposibilitados para gozar de determinados servicios o de sobrevivir dignamente en su andar por la vida, mediante la acción tutelar del Estado, clases sociales y particulares que contribuyen a el suplemento de sus carencias.

Esta situación que afrontan los necesitados de medios que le complementen un adecuado desarrollo de vida, como lo son la educación, alimentación, vestido, atención médica, habitación; está en un de venir constante por lo que debe medirse, no sólo en relación con las necesidades estrictas, si no en función de lo que ofrece la civilización la técnica y la producción. Pues no son las mismas necesidades de los hombres de principio de siglo y de las quiénes viven en estos. Por ejemplo los hombres de ese ya lejano pasado no podían sentir la necesidad de los múltiples avances que hacen más fáciles y agradable la vida de los hombres de hoy como son los radios y los televisores, en otros.

También el bienestar, implica un concepto de modernidad, adecuarse a las nuevas tareas implícitas en su propósito de atender ademas de las necesidades primordiales y básicas de la población la oportunidad de participar en actividades de bienestar a nivel general que goza la sociedad como son: recreativas, culturales, deportivas...

Se dice que el estado que no está en actitud de compartir de beneficios nuevos conduce a una existencia llena de privaciones, angustia y de amargura a su pueblo.

De lo anterior se desprende que no sólo es al sujeto particular entendido a quien se le debe de procurar su bienestar, se trata de englobar la atención a los reclamos del grupo dentro del cual el vive, de su familia, para que éste le aporte y le permita un debido y armónico desarrollo familiar y social.

Atendiendo a esto, "la historia nos da cuenta de una serie de formas de organización social, a través de las cuales el hombre a pretendido abolir la inseguridad que le amenaza. Pero aún suponiendo que en el futuro se llegara a

un estado de seguridad social integral de la población; sin embargo habrá un sector que por razones naturales no podrán trabajar, y mucho menos competir en el mercado, ni darse un nivel humano de dignidad". (14)

De la anterior aceveración consideramos, que es propósito ineludible del bienestar minorar el numero de la población que presente tales características, las cuales es inevitable que las tengan algunos grupos sociales sin embargo sería incongruente que estas carencias, las vivieran la mayoría de la sociedad, pues si se diera el caso se corre el riesgo de estallidos sociales.

Así entonces la sociedad, para cumplir con los requerimientos que le impone el bienestar social estará obligada a darle a quien lo necesite "un decoro de vida fundado en dos particulares razones, desde el punto de vista social y jurídico en el deber de justicia desde el punto de vista jurídico, político y en la caridad.

Pues su condición de persona humana y su dignidad, exigen y reclaman este derecho de poder disfrutar de bienestar.

Ya que no podrá llamarse organizada una sociedad o Estado, si no se completara sus cuadros de protección social a todos aquellos que por alguna u otra razón, no pueden darse parcial o totalmente el bienestar social que reclama su calidad de persona humana.

#### 1.4 EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL

En esta investigación se definirá al derecho de la seguridad social, como aquella rama del derecho social, en donde se integren los esfuerzos del estado y los particulares para lograr el bienestar social integral.

También entendemos al derecho de la seguridad social como el conjunto de normas jurídicas tendientes a asegurar un nivel de vida adecuado a toda persona mediante su aplicación.

"El derecho a la seguridad social es el medio jurídico que tienen los individuos desprovistos de recursos, imposibilitados a procurarse por sí mismos su bienestar integral, para hacer frente a sus necesidades. La experiencia muestra sobradamente que los individuos, en todos los tiempos y países ya aislados, ya en conjunto han estado y están sometidos a determinadas incidencias que provocan necesidades sociales. Pero también demuestra la experiencia que raramente los individuos se resignan y se entregan a la fatalidad, si no que buscan instaurar instrumentos de protección contra esas necesidades sociales. Pues bien en esta encrucijada de ataques y defensas en que se halla la naturaleza humana se sitúa en la seguridad social, cuya finalidad última consiste en la satisfacción de las necesidades sociales."(15)

Jurídicamente el derecho a la seguridad social nace ante la necesidad de individuos desprovistos de recursos, requeridos de ayuda para darse su bienestar integral. En principio la seguridad social tuvo como objetivo defender a la naturaleza humana laborante durante los riesgos de trabajo.

Por medio de la seguridad social, se puede hacer exigible, el derecho que tiene toda persona de un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, y los servicios sociales necesarios, tiene así mismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Así lo anteriormente expuesto concuerda con lo establecido por William Beveridge, en su famoso plan básico, de seguridad social, el cual parte del concepto

primario de las necesidades que deben eliminarse de los individuos desprovistos de recursos, con objeto, de la comunidad. La realización de la seguridad integral implica el bienestar social de la población.

Con la aparición del plan básico de seguridad social se amplía en beneficio de trabajador y sus familias no sólo con el objeto de proteger su salud, si no su vestido, alimentación, vivienda, y servicios necesarios, procurando así mejores condiciones de vida no sólo para el grupo laboral si no para la comunidad en general.

"Se a definido a la seguridad social diciendo que es un deseo universal de todos los seres humanos por una vida mejor ateniendo a la libertad, la salud, la educación, las condiciones decorosas de vida y principalmente el trabajo adecuado y seguro".(16)

No debe ser entendido a la seguridad social, como materia única y exclusiva del derecho del trabajo, si no como aquella que no limita su accionar a un determinado grupo o sector social.

"El derecho a la seguridad social a surgido como una derivación del derecho del trabajo y por tal circunstancia, gira todavía en torno a los grandes grupos ocupacionales y parece haberse estabilizado en lo que actualmente se llama seguro social en beneficio exclusivo de los obreros. El derecho a la seguridad social, es sin embargo mucho más amplio, se proyecta hacia todas las clases sociales económicamente débiles de la sociedad y comprende no sólo servicios médicos en caso de enfermedad y medicinas, pago de salarios por el mismo concepto, jubilaciones, inbalidez, si no el subsidio por desocupación y diversas atenciones materiales que tienden asegurar toda una vida compatible con la dignidad y los fines de la persona humana".(17)

La seguridad social a pesar de que tuvo su origen en el derecho del trabajo, actualmente abarca a todas las clases económicamente débiles de la sociedad y comprende beneficios en el ámbito de salud vivienda etc, a fin de dignificar a la persona humana.

Es por esto que el Estado en su función tutelar del bienestar mayoritario de la población, no puede dejar a la sociedad en el olvido y la desprotección de la atención que requiere de sus necesidades para no llegar a extremos de abandono a indiferencia de estas lo cual es deber de su atención prioritaria para su solución.

Haciendo referencia Georges Ripért, ideólogo de francia, se establece "si los hombres son como hermanos, deben de ser todos iguales y si no lo son en realidad, el mas débil debe tener el derecho de que se le proteja."(18)

Atendiendo el principio de desigualdad natural a través de la seguridad social, debe de procurarse a todos los componentes de la sociedad, la condición de una vida armónica en su naturaleza.

Actualmente se considera que "el derecho a la seguridad social intenta poner al cubierto de la miseria a todo ser humano."(19)

Siendo su propósito altamente humanitario a la seguridad que tienen los grupos económicamente débiles, para atender sus apremiantes necesidades.

Una de estas necesidades fundamentales dentro del derecho social sin cuya resolución difícilmente podía hablarse, de una auténtica justicia social y el logro del bienestar de los hombres; es sin duda alguna la garantía a la habitación, cuya vigencia da derecho a exigir condiciones favorables y para vivir decorosamente como lo

18 DE LA CUEVA, Mario op. cit, pag.74

19 GONZALEZ DIAZ, Lombardo Francisco, op. cit, pag.75

menciona Ferrari, la vivienda es una de las principales preocupaciones de la familia, sin embargo mundialmente la gran mayoría de la población reclama un hogar confortable; y los ejidatarios y campesinos de México no son ajenos a esa gran masa de la población mundial. Por esta y otras razones que con posterioridad se darán, el presente trabajo tiene como objeto dar los lineamientos que nos permitan procurar real y efectivamente ofrecer a cada una de las familias campesinas de México, un hogar digno.

### 1.5 LOS DERECHOS INDIVIDUALES

El tema de los derechos naturales de la persona humana, podría llamarse también, de las garantías individuales. Esta denominación la encontramos como un epígrafe de nuestra constitución política, y "por garantías individuales debe de entenderse tanto los derechos mismos de la persona humana, como la protección que el Estado, a través de las leyes y de los actos de sus autoridades concede, a esos derechos fundamentales que en la terminología internacional son llamados derechos humanos."(20)

Al referirse a las garantías individuales, son utilizados como sinónimos para su denominación, derechos constitucionales derechos del hombre; siendo de su propósito que sean exigibles contra los demás y contra el Estado mismo, propio de su naturaleza humana.

"Estas garantías a derechos, son auténticas vivencias de los pueblos o los grupos que constituyen a éstos, quiénes se las arrancan al soberano para lograr el pleno reconocimientos de libertades y atributos, que se supone corresponden a la persona humana por el simple hecho de tener esa calidad".(21)

Implican estos derechos el reconocimiento del Estado para su ejercicio, pues aunque sus propios de hombre, por el sólo hecho de serlo, está limitado su ejercicio por el reconocimiento de la sociedad a través del Estado.

Se definen los derechos públicos subjetivos, a referencia de Alfonso Noriega como "las limitaciones que se impone al Estado con el fin de favorecer el libre desenvolvimiento de las actividades sociales de los individuos, impedir que en las que cada uno de ellos estorbe las de los demás".(22)

Implican estos derechos el reconocimiento del Estado para su ejercicio, pues aunque son propios del hombre, por el sólo hecho de serlo, será limitado su ejercicio por el reconocimiento de la sociedad a través del Estado.

Lo que implica restricciones y límites a la actividad tanto particular como estatal, para su desenvolvimiento dentro de la sociedad.

"Son derechos naturales inherentes a las personas humanas en virtud de su propia naturaleza y de la naturaleza de las cosas que el Estado debe reconocer, respetar y proteger, mediante la creación de un orden jurídico, que permite el libre desenvolvimiento de la persona de acuerdo con su propia y natural vocación individual y social".(23)

Luis Bazdrich por su parte, define a los derechos del hombre de la siguiente manera "son las distintas prevenciones que en la soberanía a impuesto en la ley constitutiva de Estado, con limitaciones y obligaciones en la actuación de los órganos gubernamentales, para que los propios respeten y permitan que las personas disfruten y ejerzan libre y eficientemente, dentro del marco de las leyes, los derechos humanos declarados en la ley constitutiva.

Se desprende de lo anterior que dichas garantías establecen límites a la actividad del Estado respecto a su ámbito de ingerencia de la actividad particular. En el lenguaje jurídico son el principio de las facultades que el hombre tiene por su propia naturaleza para usar y disfrutar de los medios antes referidos, es designado con el nombre de derechos humanos o del hombre, que por las consideraciones expresadas deriva de su propia naturaleza y las prevenciones que mandan respetar estos derecho son las garantías que la constitución otorga".(24)

A efecto de definir a los derechos individuales se partió del concepto de los derechos del hombre como sinónimos de los derechos naturales o garantías individuales, las cuales para el caso de México se encuentran legitimados y consignados a favor de todos los seres humanos en nuestra constitución política de los Estados Unidos Mexicanos, tomando en consideración que para el pleno goze y ejercicio de éstos el mismo ordenamiento jurídico otorga las modalidades necesarias para hacer realidad tales derechos.

"En el ámbito social en el que el hombre se desenvuelve, esas facultades deben ser reconocidas y respetadas mutua y reciprocamente por todos y cada uno de los individuos que componen la humanidad, puesto que cada quien debe tratar a los demás como le traten, y la pretensión de que quien de tener y disfrutar de esas facultades, le obliga a admitir que todos los demás también las tienen y deben disfrutarlas".(25)

Situación que contempla nuestra Constitución Política, en su artículo primero, al otorgar a todos los individuos de la nación los gozes de estas garantías.

"Sólo un criterio meramente objetivo y literalista, puede sostener que entre nosotros, los derechos humanos emanan directamente y exclusivamente de la

23 Ibidem, pag. 21

24 BAZDRICH, Luis, Garantías Constitucionales. Trillas, México 1988, pag.14

25 Ibidem, pag.13

Constitución, o sea, que si ésta no los considera y protegieran los individuos no los tendrían; más el análisis integral del asunto enseña que la realidad es que si los tienen, por su sólo calidad de seres humanos con los atributos psicológicos, sociales y evolutivos que los distinguen, aunque en otros tiempos, no les eran reconocidos y en los actuales en los hechos frecuentemente le son atropellados".(26)

A pesar de que las garantías individuales llamados derechos humanos, los tienen todos los seres humanos por su sólo existencia; lo cierto es que se requiere de él Estado, no los reconosca y los otorgue.

"La justicia política de las garantías están conjuntamente con la dignidad humana, que no debe ser atropellada, si no respetada en sus derechos inmanentes y en la alta calidad de nuestra soberanía, que por su propia desición impone a todos sus órganos gubernamentales,el respeto a los derechos del hombre; así, la razón de ser de nuestras garantías está en la democracia y en la libertad de nuestro régimen político y su propósito facilitar y fomentar la paz social y el progreso individual en todos los ordenes, por la propia actuación de cada quien personas y autoridades en un ámbito de libertad y seguridad".(27)

Nuestro país, seguidor de la Constitución francesa y Estadounidense, también reconoció estas garantías individuales de las cuales gozamos todos los individuos asentados en el territorio nacional. Cabe señalar que nuestra constitución de 1917 fue la primera que en el mundo ademas de ser mención de las garantías individuales, estableció las hoy llamadas garantías individuales y sociales.

#### 1.6 LOS DERECHOS SOCIALES

En relación a este tema lo que importa subrayar, es el hecho de que nuestra Constitución federal frente o al

26 Ibidem, pag. 16

27 Ibidem pag. 29

lado de garantías constitucionales individuales; nuestra carta magna creó garantías constitucionales sociales que, pretenden proteger a la persona humana, ya no como individuo, si no como componente de un grupo social, o de la sociedad en general. Cabe señalar que esta creación fue y ha sido un ejemplo para todo el mundo, siendo nuestra constitución la prepulsora de que se acogiera y contemplara en constituciones del mundo el pensamiento de garantías sociales.

"Los derechos sociales, a diferencia de los individuos imponen al Estado un hacer, una conducta positiva que cuide la condición justa y libre, real de los hombres frente a la economía y el capital a la vez signifiquen un imperativo dirigido al Estado para que vigilen la relación social, intervengan o impongan el derecho y la justicia. Los derechos son las garantías en el cumplimiento de los derechos inalienables del hombre. Son la posibilidad de que el propio pueblo se reserva para obrar frente a las propias fuerzas económicas y frente al propio Estado y satisfacer así sus necesidades de disfrutar y desenvolver una justicia y una libertad reales y efectivas son los derechos de los hombres a conducir a una existencia digna".(28)

El estado debe intervenir activamente en el desarrollo de las garantías sociales, a fin de beneficiar a todas las clases desprotegidas.

Por su parte José Campillo Sáinz define a los derechos sociales como "El conjunto de exigencias que el hombre puede hacer valer frente a la sociedad, para que ésta le proporcione los medios necesarios para poder atender al cumplimiento de sus fines y le asegure un mínimo de bienestar que le permita conducir una existencia digna en su calidad de hombre y decorosa".(29)

Consideramos apropiada la definición, ya que se ajusta totalmente a los postulados del derecho social a la

28 ALVARES DEL CASTILLO, Enrique, op. cit, pag.70

29 CAMPILLO SAINZ, Jose, op.cit, pag.73

justicia social, toda vez que estas garantías son derechos del hombre y como tal puede exigir al estdo mayor bienestar.

Alberto Trueba Urbina, define a las garantías sociales de la siguiente manera "Son derechos establecidos en la Constitución para tutelar y reivindicar a los campesinos a los trabajadores y a todo prestador de servicios, como grupos y en sus propias personas, así como a los demás económicamente débiles, en función del bienestar colectivo".(30)

La anterior aceveración resulta apropiada ya que la función de estos derechos sociales, va encaminada a la satisfacción de las demandas populares y reconocidas por la Constitución y legitimadas en las normas jurídicas para su ejercicio.

Analizando el concepto de derecho social, procederemos a determinar sus características y al respecto José Campillo Sáinz señala desde un punto de vista doctrinal las siguientes:

1.- "La primera de estas características, es la que los derechos sociales se originan como derechos fundamentales, estos derechos pueden configurarse como un conjunto de exigencias, anteriores y superiores, al Estado y en cuanto derivan reclamos populares, depresión social; que realizan estos grupos y que influyen en la actividad del Estado.

2.- "La segunda característica de los derechos sociales es la de su irrenunciabilidad y el carácter imperativo y de orden público de las normas que a ello se refieren".(31)

30 TRUEBA URBINA, Alberto Derecho social mexicano. Porrúa, México, 1978 pag. 227

31 CAMPILLO SAINZ, Jose, op. cit, pag.67

enfrentan los particulares frente al estado, el destino del hombre-individuo es su libertad individual que puede tardarse al respeto de sus derechos políticos y civiles en cambio, el destino del hombre-social es el mejoramiento de su nivel de vida, de sus condiciones económicas, del bienestar de la clase débil a la que pertenece consiguiendo la libertad individual está limitada por la libertad social del mismo modo que por encima del interés individual está el interés social".(34)

El interés social, así planteado, luego de predominar sobre el interés individual puesto que será más importante el bienestar de una colectividad, que solo unos cuantos. De ahí que nuestro régimen legal procura y establece la debida armonía entre estos dos tipos de intereses y como resultado se da la contemplación de las garantías individuales y sociales en nuestra carta magna.

"Si los derechos sociales tienden a crear un orden jurídico que asegure a los hombres un mínimo equitativo de bienestar y los auxilie en sus necesidades, corresponderá a la lógica interna que distingan entre las diversas situaciones de aquellos que estén destinados a regir. Sin embargo deberá cuidarse que la protección o el tratamiento diferencial que se otorgue a una categoría no llegue nunca hasta el extremo de constituir un privilegio en favor de ella que perjudique injustificadamente a las otras o que vaya en contra del interés general".(35)

Es importante como hace mención el autor en no caer en los extremos del totalitarismo que nos conllevaría a la consiguiente negación de los derechos individuales, si no procurar un equilibrio entre unos y otros que aseguren una convivencia social y legal que repercuta en el beneficio de la nación.

#### 1.7 EL DERECHO A LA VIVIENDA

34 TRUEBA URBINA Alberto, op. cit, pag. 229

35 CAMPILO SAINZ, Jose op. cit, pag.72

"Por su naturaleza "el hombre es un ser consiente, autónomo y racional, dotado de voluntad, de criterio y de libre albedrío, que vive y actúa en un clima social y político, animado de la constante tendencia de lograr su subsistencia y de quiénes dependen de él, así como la de procurar el mejoramiento de su situación personal y familiar".(36)

El hombre ante todo busca vivir en un clima de paz y libertad para su plenitud individual, pero también busca la satisfacción de sus necesidades, procurándose su bienestar individual y familiar.

"La misma naturaleza le a dotado de las aptitudes corporales y mentales adecuadas para la realización de esas finalidades tales como las manos para trabajar, las piernas para trasladarse de un lugar a otro, el habla, la inteligencia en sus distintas manifestaciones, la desición, el esfuerzo; y como sería absurdo que tales aptitudes permanecieran, debemos entender que también por su propia naturaleza el hombre esta facultado para ejercerlas con el objeto de utilizar los medios que tiene naturalmente a su alcance para su desenvolvimiento o progreso en términos generales esos medios consisten en su propia vida la libertad, la igualdad, la propiedad, la posesión, la educación, la habitación o domicilio, el trabajo en diversos aspectos como el comercio la industria y el arte, la expresión de sus ideas y su publicación, la asociación y reunión la translación y los viajes, las creencias religiosas, pues sin el disfrute de esos medios el hombre quedaría equiparado a los demás animales que subsisten a merced de los medios naturales y sin más actividad que procurar diariamente su alimentación".

Así el hombre tiene la necesidad de abatir la falta o carencia de los bienes indispensables para subsistir por sus propios medios; pero en ocasiones no basta tan sólo la voluntad de quererlo lograr y es en este caso cuando el estado asume la actividad de procurarle la satisfacción de sus necesidades.

"Por consiguiente la mera existencia humana conduce a reconocer que los hombres tienen derecho de acuerdo a la vida, a la libertad, en sus múltiples aspectos, a la igualdad a la propiedad al trabajo; mediante su ejercicio alcanzan su progreso y destino y para el debido logro de esas finalidades, particularmente tienen en especial derecho a que su dignidad personal o sea, su existencia, su integridad mental y corporal, sus derechos adquiridos y su libertad de acción sean respetados por aplicación de las reglas que constituyen la seguridad jurídica".

Por lo tanto, para el logro de su existencia humana, tiene entre otros derechos, derecho a la vivienda, que es inherente a la naturaleza de la razón humana y debe de velarse por su plena realización.

Así entonces para hacer efectivo este derecho, debe de recurrirse a la legislación social, como estatuto dinámico de los trabajadores, protector de las clases desheredadas en la forma más amplia, ya que es el derecho social el medio más eficaz que puede ampliar el estado para lograr el reino de la justicia social.

"La distribución defectuosa de la riqueza, la necesaria distribución equitativa de la misma para que abarque a sectores de la población cada vez más amplios, para que no exista lo que se a dicho un hogar sin pan, un hogar sin lumbre, una persona sin habitación tiene que ser lograda por la misión fundamental del estado de dedicar su actividad al bienestar general de tratar de igualar en forma cada vez más sensible el nivel económico de la población de dedicar su esfuerzo a intervenir para atenuar las desigualdades en la distribución de la riqueza".(37)

Por lo que se desprende, que es la tarea de la legislación social auspiciada con la actuación del estado, velar por la plena realización del derecho a la habitación, para así satisfacer a los grupos sociales de las necesidades que tienen de contar con viviendas decorosas para vivir.

"El problema de la vivienda es eminentemente un problema social. Por ello, hablar de sus consecuencias sociales es en realidad tocar su esencia, su origen y su posible solución".(38)

Lo social puede definirse, simplemente como aquello que afecta a un grupo de personas en una colectividad y si el derecho a la vivienda, no se ve realizado en cuanto a su ejercicio a favor de algunos de los sectores de la población se trata entonces de un problema que afecta la colectividad.

Por esta razón el derecho a la vivienda, fue consagrado en el artículo 25 de la declaración de los derechos del hombre que señala "toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure así como a su

familia la salud y el bienestar, en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica, y los servicios sociales necesarios".(39)

Si internacionalmente tiene justificación y reconocimiento este derecho a la vivienda, nacionalmente debe ser reconocido y por tanto se constituye en preocupación fundamental su aplicación a todos los sectores desvalidos del país.

Toda vez que "el hogar de cada persona constituye la expresión más inmediata y aparente de su situación económica. Es el centro desde el cual se dirige a trabajar; el lugar donde come y duerme, donde pasa una gran parte de su tiempo libre y el que crea sus condiciones de vida familiar y sobre todo constituye el lugar donde la persona, como individuo puede disfrutar de una vida digna y feliz.

Ademas la calidad de su vivienda influye probablemente más que cualquier otro factor aislado de sus condiciones de vida, en la determinación de sus

38 Ibidem, pag.5

39 Ibidem PAG. 61

comportamientos como miembros de la sociedad y como ciudadano".(40)

La carencia de habitación, las malas condiciones de su infraestructura, ausencia de servicios son entre otras situaciones que conllevan a pugnar por la plena aplicación general de este derecho a toda la población del país.

Lo que representa una "lucha por el techo esto es por sobrevivir, es la lucha de un conjunto humano indefenso, sin vínculos que lo sujeten, sin normas que le presten como geneidad, sin razones válidas, para frenar en última instancia el desborde de los instintos, o, simplemente el desesperado apremio de las necesidades. La lucha por el derecho al techo, la lucha por el derecho a una vivienda digna, entrañan la necesidad de aferrarse a algún lugar de la sociedad normalizada, contrariando determinada norma, quizá violando los derechos de alguien perteneciente a la sociedad dominante y que mira asombrado al intruso de la sociedad dominada".(41)

Esta lucha por el techo, es, por resolver las necesidades de vivienda de los sectores económicamente débiles de nuestro país, se ve reconocida y generalizada en nuestra constitución dentro del artículo 4o., el cual eleva al derecho a vivienda a una garantía constitucional.

El actual párrafo cuarto del artículo 4o. constitucional ha existido a toda familia habitante del país, aunque ninguno de sus miembros sea trabajador de una empresa, el derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, esto implicó, en cierto modo una obligación del Gobierno a proporcionar esa vivienda para cooperar, o de alguna forma establecer, facilidades para tal adquisición, sin necesidad de que algún miembro de la familia sea trabajador de una empresa.

Lo que implica el reconocimiento constitucional del derecho a la vivienda, a favor de toda familia del país en el hecho que este derecho se otorga con el grado de garantía social y por consiguiente, para su ejercicio el estado adquiere la obligación de hacerlo efectivo.

#### MARCO CONCEPTUAL

Ahora bien definiremos los conceptos que se aplican en las actividades del campo, como a los que intervienen en las relaciones agrarias.

En base a lo anteriormente expuesto, principiaremos por definir el concepto de campesino.

#### CAMPESINO

Los autores Antonio Luna Arroyo y Luis G. Alcerra, en su obra "Diccionario del derecho Agrario Mexicano" definen al campesino de la siguiente manera "perteneciente al campo o relativo a él Individuo trabajador de la tierra, asalariado o no". (42)

Y además nos menciona que de acuerdo con la legislación agraria en vigor y con las disposiciones que le sirven de antecedente, la condición de campesino, la de aplicar el esfuerzo personal al cultivo de la tierra a las explotaciones agrícolas, satisface el primer requisito para ser capacitado en materia agraria es decir, para tener derecho a recibir unidad de dotación en el ejido que se conceda a un núcleo de población".(43)

42 LUNA ARROYO, Antonio Y ALCERRA, G. Luis. Diccionario del derecho Agrario Mexicano Porrúa México 1982, pag.79

43 GONZALEZ DIAZ, Lombardo, Francisco. op. cit, pag.80

Aunque un poco restringido, el concepto que aportan los mencionados autores abarca la noción general que se tiene del campesino, en nuestro concepto personal diríamos que campesino es aquella persona que labora la tierra para obtener de esta satisfactores que le permitan cubrir sus necesidades y la de su familia.

Haciendo referencia a este sujeto, se dice que los campesinos integran la mayor parte de la humanidad.

Los elementos que se destacan con mayor frecuencia en la mayoría de las descripciones de esta parte mas numerosa de la humanidad son los siguientes: productores de agricultura de subsistencia y habitaciones rurales tradicionales que raras veces, son autosuficientes.

"Los campesinos son entonces, agricultores que se ocupan en gran parte en producción agrícola a nivel de subsistencia".(44)

De lo anteriormente expuesto se deriva entonces que campesino es aquella persona, que se dedica al cultivo de la tierra y que de ella hace su medio de subsistencia.

Alfredo V. Bonfil, en su obra "Conciencia campesina" se refiere al campesino de una manera irónica, dando un marco trágico de la situación que se afronta a la realidad social en que vive diciendo, "Campesinos, los mas inconformes de todos quiénes vivimos en esta sociedad, los últimos que se incorporan a los beneficios de la industrialización y a las ventajas del urbanismo de cualquier sociedad y de la liberación de las ataduras de la naturaleza".(45)

44 EVERRED M. Roger Y LA LYNE Svenning, La modernización entre los campesinos. Fondo de la cultura economica. México 1979, pag.29

45 BONFIL V. Alfredo. Conciencia campesina. SUMMA, México 1973 pag.5

De todo lo anteriormente expuesto deducimos que un concepto jurídico adecuado del campesino sería: el sujeto de derecho agrario, solicitante de tierras, bosques y aguas, para utilizar su explotación a la satisfacción de sus necesidades, que puede encuadrar en el supuesto de ejidatario comunero si satisface las condiciones que establece la ley para serlo.

#### TRABAJADORES DEL CAMPO

Para definir este concepto, recurriremos a la definición legal que nos establece el artículo 279 del la actual ley federal del trabajo "Trabajadores del campo son los que ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, la ganadería y forestales al servicio de un patrón".

Anteriormente esta definición legal no contenía los elemento de los que goza actualmente, ya que la ley del trabajo de 1931, al referirse causaba la impresión de que loa trabajadores del campo vivian en una especie de inferioridad social, al establecer el concepto de trabajador del campo, en su artículo 190 señala: "las disposiciones de este capítulo regirán el contrato de trabajo de los peones de campo, entendiéndose por tales las personas de uno u otro sexo que ejecutan a jornal o a destajo los trabajos propios y habituales de una empresa agrícola, ganadera o forestal".(46)

Visto lo anterior la definición de la antigua ley del trabajo no cumple con los elementos propios de trabajador y desvirtúa su naturaleza en relación a la prestación del servicio que realiza, al ser denominado o equiparado como peón.

Mario De La Cueva al respecto, hace las consideraciones siguientes: "Según el diccionario de la academia, peón quiere decir --jornalero que trabaja en

cosas materiales que no requieren arte y habilidad.- la sola lectura de este concepto causo pavor a la comisión, porque el trabajo no es nunca igual al de las bestias cualquiera que esta sea su naturaleza, una consideración que condujo al cambio de denominación. La cual como se a mencionado, se plasmó en la nueva ley federal del trabajo de 1970, dandole el concepto de trabajador de campo, una significación más dignificante y acorde a su prestación de servicios suprimiendo el termino "peón" y a la vez adoptando el de "trabajadores del campo".(47)

Y en relación al actual concepto de trabajador de campo que contempla el articulo 279 de la ley federal del trabajo Mario de la Cueva que se debería de adicionar cinco palabras últimas de la definición actual de los trabajadores del campo las cuales deberían ser: "en una relación de trabajo".(48)

Personalmente consideramos que a la actual definición legal de trabajador del campo, se le debería agregar los siguientes dos elementos: el de subordinación y el de retribución por la prestación de servicios.

De lo anteriormente se desprende la necesidad de establecer el concepto de trabajador de campo de la siguiente manera: son los que ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestales, al servicio subordinado de un patrón y mediante el pago de la retribución económica por la prestación de este servicio.

#### PATRON

Se procede también analizar el concepto de patrón a efecto de precisar las relaciones laborales existentes en las empresas agrícolas, ganaderas o forestales, entre estos y los trabajadores del campo.

47 Ibidem pag. 515

48 Ibidem pag.515

Principiaremos por señalar los diversos conceptos que enumera Nestor de Buen en su obra "Derecho del trabajo", al respecto nos referimos a varios autores que abordan el concepto de patrón: Sanches de Alvarado refiere, "patrón es la persona física o jurídica colectiva (moral) que recibe de otra los servicios materiales, intelectuales o de ambos géneros, en forma subordinada".

Por otra parte, Juan D. Pozzo establece: "El empleador o patrón, empresario es quien puede dirigir la actividad laboral de un tercero que trabaja bajo su dependencia en su beneficio, mediante retribución".

Manuel Alonso García nos dice que es "Toda persona natural o jurídica que se obliga a renumerar el trabajo prestado por su cuenta haciendo suyos los frutos o productos obtenidos de la mencionada prestación". (49)

"Patrón es quien puede dirigir una actividad laboral de un tercero, que trabaja en su beneficio, mediante retribución". (50)

Por lo que se deduce, de los conceptos anteriormente expresados que en todos estos encontramos elementos comunes a la definición que realizan cada uno de ellos, de concepto patrón, como son: persona jurídica o moral que emplea a su servicio a uno o a varios trabajadores; que corresponde al servicio prestado mediante el pago de una retribución.

Anteriormente la definición legal de patrón, que actualmente establece la ley federal del trabajo, el artículo 4 de la ley de 1931 dice; que es toda persona física o jurídica que emplee al servicio de otra en virtud de un contrato de trabajo una norma que era otra consecuencia de la concepción contractualista, en cambio la

49 DE BUEN LOSANO, Nestor Derecho del trabajo PORRUA, MEXICO 1984 pag.458

50 Ibidem pag.59

51 DE LA CUEVA, Mario, op. cit, pag.59

ley de 1970 expresa en su artículo número 10 que "patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores". (51)

A continuación, nos permitimos realizar las consideraciones siguientes: si bien es cierto que el concepto de patrón lo define la ley federal del trabajo en forma genérica, al igual que conceptualiza también genéricamente al trabajador lo cierto es que al referirse la propia al concepto de trabajador del campo este constituye una modalidad de concepto genérico de trabajador; por lo que consideramos que la ley también debería contemplar una modalidad del concepto legal de patrón, enfocándolo como patrón del campo, por lo cual se

definiría, haciendo invocación a contrario sensu del concepto de trabajador del campo, como: la persona física o moral que tenga a su servicio uno o varios trabajadores que le ejecuten trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestales.

#### EJIDATARIO

En este punto, procederemos a definir el concepto de ejidatario mencionando algunas significaciones de término: para algunos autores ejidatario es un campesino que participa de los bienes ejidales concedidos a un núcleo de población, ya sea como adjudicatario de una parcela individual, si el ejido cuenta con terrenos de cultivo, susceptibles de parcelarse o que participa de las tierras de agostadero, monte o de otras clases, si se consedieron al núcleo de uso común.

Para otros los ejidatarios son aquellos campesinos que disfrutan de bienes en un ejido.

Hay quienes definen al ejidatario "como un capacitado o un sujeto de derechos agrarios, porque reúne las condiciones que la ley establece para serlo, sólo que

es un capacitado en posesión de parcelas que participa de los bienes de que disfruta el pueblo al que pertenece".(52)

Los requisitos que establece la ley federal de la reforma agraria para adquirir la calidad de ejidatario, están contenidos en el artículo 150 de la propia ley, el cual nos establece que la capacidad individual en materia agraria la tendrán para obtener unidad de dotación mediante los diversos medios que la misma establece, el campesino que reúna los siguientes requisitos:

I.-" Ser mexicano por nacimiento, hombre o mujer , mayor de 16 años, o de cualquier edad si tiene familia a su cargo;

II.- Ser avecindado del ejido correspondiente, excepto cuando se trate de un heredero, o cumplir con los requisitos que establezca cada ejido en su reglamento interno."

Una vez satisfechos estos requisitos y gozando de la posesión de la unidad individual de dotación, se tiene tal calidad de ejidatario, reconocida por la ley y que queda sujeto a las condiciones y prevenciones que le señale esta.

En base a lo anterior expuesto, consideramos que ejidatario es aquel campesino que cumple con los requisitos que le establece la ley para serlo, sólo que es un capacitado en posesión de parcelas o que participa de los bienes que disfruta el pueblo a que pertenece.

COMUNERO

Se define al comunero como el "sujeto titular de un derecho que se posee en común. El que tiene gran parte en una heredad, o hacienda raíz en común con otros propietarios; comunero cada uno de los que poseen una cosa en común".(53)

Nosotros consideramos que jurídicamente se debe de entender por comunero como aquel sujeto de derecho agrario, el cual posee y disfruta tierras en común.

Por su parte la ley agraria, en relación a "los núcleos de población que de hecho o por derecho guarden el estado comunal tendrán capacidad para disfrutar en común de las tierras, bosques y aguas que le pertenecen o que se les hayan restituido o restituyesen. Sólo los miembros de la

comunidad tendrán derecho a las tierras de repartimiento que les correspondan y a disfrutar de los bienes de uso común. Se considera como integrante de una comunidad al campesino que reuna los requisitos establecido por la nueva ley agraria.

De lo anteriormente expuesto conformamos el concepto legal de comunero, como el campesino con capacidad de disfrutar en común de tierras aguas o bosques que reuna los requisitos que marca la ley federal de la reforma agraria.

#### PEQUEÑO PROPIETARIO

En virtud de que en la ley no existe una definición propia de pequeño propietario, procederemos a analizar las restricciones que establece la ley en cuanto a la pequeña propiedad, para así poder llegar al concepto de pequeño propietario.

En las superficies inafectables, que no exedan de los limites que la marca la Constitución se constituye la figura política de la pequeña propiedad. En la pequeña propiedad agrícola y ganadera.

Por lo que hace a la primera tratándose de restituciones de ejidos, quien detenta las superficies que procede reivindicar a un pueblo, sólo tiene derecho a conservar 50 hectáreas como pequeña propiedad, cualquiera que sea su calidad, con facultades de escoger la localización de ella dentro de la superficie materia de la restitución tal y como lo preceptuan el artículo 115 al 117.

En cuanto a las dotaciones ejidales la pequeña propiedad agrícola no debe de exceder: 100 hectáreas de riego o humedad; 200 de temporal o agostadero susceptibles de cultivo; de 150 hectáreas dedicadas al cultivo de algodón si reciben riego de avenida fluvial o por bombeo, hasta 300 hectáreas ocupadas en cultivos de plátano, caña de azúcar, café, henequén, hule, cocotero, vid, olivo, quina, vainilla, cacao, arboles frutales. Asimismo 400 hectáreas de agostadero de mala calidad o de monte no ocupadas por ganado y por último 800 hectáreas de agostadero de mala calidad o de monte, también sin ganado.

En cuanto a la pequeña propiedad ganadera, para el efecto de las dotaciones ejidales, no debe de exceder de la superficie necesaria para mantener hasta 500 cabezas de ganado mayor, o 2500 de ganado menor. Entendiendose por inafectabilidad ganadera la que se refiere a tierras de agostadero de monte bajo; no susceptible de cultivo, dedicadas a la cría o engorda de ganado.

El límite de extensión que puede tener la pequeña propiedad ganadera se encuentra establecido en el artículo 53 del reglamento de inafectabilidad agrícola y ganadera, preceptuando en su ultimo párrafo que "la exención inafectable no podra exceder en ningún caso de 300 hectáreas en las tierras mas feraces y de 50,000 en las tierras mas estériles.

De lo anterior podemos concluir que pequeño propietario es el titular de la propiedad rústica, que no rebasa los límites de la superficie inafectable, en los términos de lo dispuesto en la fracción XV del artículo 27 y depuesto de su ley reglamentaria.

#### NUCLEOS DE POBLACION

Para determinar este concepto, nos referimos a la siguiente definición: "en la terminología agraria, vocablo que se emplea para designar a los agrupamientos humanos, estén o no catalogados en los mapas de división territorial de los estados de la federación".(54)

En su origen la ley de enero de 1915, con la que se inició la reforma agraria mexicana, no habló de núcleos de población, si no concretamente se refirió a los pueblos rancherías, congregaciones y comunidades, como las entidades capacitadas para obtener los beneficios de la redistribución de la tierra. En el artículo 27 de la Constitución federal que aprobara el congreso constituyente de Querétaro, se amplió el concepto y se aludio a condueñasgoz rancherías, pueblos, congregaciones, tribus y demás corporaciones de población.

Tanto la ley de ejidos de diciembre de 1920 como el reglamento agrario de abril de 1922, reiteraron la enumeración que se hizo en la disposición constitucional mencionada; hasta que la ley de estaciones y restituciones de tierras y aguas de 1927 las englobo en una sólo denominación, iniciandose el uso de las expresión genérica de "poblado". Esta designación se conservo en la ley de agosto del mismo año de 1927 y en la que se promulgó en el mes de agosto de 1929.

"Sin embargo al reformarse el artículo 27 de nuestra carta magna en diciembre de 1930 evoluciono el termino, y a la designación de poblado se le substituyo por la de núcleo de población termino que a partir de entonces

es el que se emplea para designar a las corporaciones de población avocadas a recibir los beneficios del reparto agrario".(55)

Por lo anterior se considera que los núcleos de población son el aglomeramiento humano organizado, contemplado por la reforma agraria, susceptible de gozar de sus beneficios.

#### LA VIVIENDA RURAL

En relación a este concepto referiremos que es difícil caracterizar la vivienda rural, pues depende de varios factores entre ellos debemos de caracterizar y destacar dos: el medio geográfico y el económico, sobre todo este último.

Es difícil encontrar la diferencia que existe entre los tipos de vivienda que se presentan en las zonas rurales, las cuales generalmente son: jacales, chozas y barracas; pues las tres se refieren a viviendas trascamente labradas de cualquier material, sobre todo aquel que se encuentra en el medio en que se vive. Estas viviendas generalmente constan de una sólo pieza; algunas tienen un pequeño cobartico que le sirve de cosina, pero la mayoría cuece sus alimentos en el interior de ellas; además las habitan varias personas que conviven con animales domésticos: perros, gatos, gallinas. Carece de los servicios mas importantes, lo mismo de ventilación que de iluminación.

Las casas del medio rural, en su mayoría están construidas en adobes, los techos son por regla lisos, pero pendientes y cubiertos de tejas.

"La vivienda rural, constituye una necesidad eminente, tanto por sus características y funciones secundarias, como por la velocidad de crecimiento de su

demanda. La vivienda representa, necesidades básicas de abrigo, de protección privacía, convivencia y funciones secundarias de acceso a servicios".(56)

Necesidades que no se encuentran plenamente realizadas en este tipo de viviendas, ya sea por el factor económico la idiosincrasia del pueblo campesino u otro factor que impide la plena satisfacción de estas necesidades habitacionales que presenta el sector campesino.

"Como lo establece Lucio Mendieta y Nuñez en su obra "El problema agrario", la vivienda campesina en la actualidad es deficiente en grado sumo, con perjuicio material y moral de sus habitantes".(57)

"Y es precisamente en el sector agrario donde a existido mayor resago de atención de las necesidades básicas, incluida la vivienda".(58)

Por lo que es atención primordial de la presente obra, el de contemplar sugerencias tendientes a solucionar los beneficios de la vivienda campesina.

Concluimos a manera de definición del concepto de vivienda rural, señalando que es ámbito en el cual se desenvuelve la familia campesina en lo más íntimo y esencial es decir, es el lugar de su desarrollo y convivencia.

56 Revista Vivienda. 15 de octubre de 1966

57 MENDIETA Y NUÑEZ, Lucio, El problema Social Agrario.

58 SANCHEZ ANGELES, Raul GARCIA MALDONADO, Jose Vitelo.  
op.cit, pag.31

## CAPITULO SEGUNDO

### ANTECEDENTES HISTORICOS DEL DERECHO A LA VIVIENDA

En este capítulo se pretende contemplar el surgimiento del derecho a la vivienda en nuestro país y en especial, el del derecho a la vivienda a favor de los grupos agrarios, a la luz de la historia y el surgimiento de las figuras jurídicas que dieron lugar a su aparición.

#### 2.1. ANTECEDENTES DEL DERECHO A LA VIVIENDA EN MEXICO

##### 2.1.1. Surgimiento del INFONAVIT

"El problema de la vivienda, ha cobrado en las últimas décadas una gran importancia y ha atraído la atención y los esfuerzos de urbanistas, sociólogos, economistas, planificadores y políticos, su importancia es evidente, se refiere a una necesidad ineludible, la del techo, el espacio habitable, el lugar físico donde se desarrolla la vida diaria de las familias". (59)

Por estas razones ha sido materia de atención incluso, por parte del Estado, el cual ha puesto a salvo este derecho y ha puesto en práctica mecanismos tendientes a otorgarlo en favor de todos los mexicanos.

"En referencia a la vivienda de los trabajadores, Mario de la Cueva establece que: "Proporcionar a los trabajadores habitaciones es una condición ineludible e insustituible para el funcionamiento de las empresas, quiere decir, no es una cosa de obligación contractual, ni siquiera una prestación por la energía de trabajo recibida, si no una condición existente de la empresa". (60).

Refiriéndonos al anterior autor, podremos señalar que el trabajador al contar con un lugar donde desarrolla su vida, adecuada y armónicamente a sus necesidades, este

hecho se traduce en una prestación de servicios por el trabajador en óptimas condiciones, y si por el contrario se presentara alguna modalidad que deterioran esta habitación, esto repercutiría también en perjuicio de la propia empresa.

La actual fracción XII, del inciso A) del artículo 123 constitucional reconoce el derecho a la vivienda a favor de los trabajadores; y es de este artículo de donde se deriva la existencia del Infonavit. En la original Constitución de 1917 el derecho a la habitación en beneficio de los trabajadores se otorgaba en forma diferente a lo perceptuado actualmente; sin embargo " en el mes de diciembre de 1917 cumplió cincuenta y cuatro años el debate que ha adquirido perfiles universales, en el que la generación de la revolución social le dio al pueblo la alta distinción, de ser el creador de la idea de los derechos sociales, que servirán para apuntar la lucha del trabajo con el capital y llevar a los hombres su justicia. En la fracción XII se impuso a todas las empresas agrícolas, industriales, mineras y de cualquier otra clase de trabajo, que estuvieran situadas fuera de las poblaciones y a las que estuviesen dentro de ellas cuando ocuparan un número de trabajadores mayor de cien, la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, por lo que podrían cobrar rentas que no extendieran del medio por ciento mensual del valor catastral de la misma". (61)

Esta fue la ideología plasmada en la fracción XII, inciso A) del artículo 123 Constitucional de 1917; sin embargo tenía el inconveniente de excluir, de los beneficios para gozar de vivienda digna y decorosa, a la casi totalidad de los trabajadores, y por otra parte no contenía los mecanismos para hacer efectivo este derecho en favor de quiénes podían ejercerlo.

" El debate en el congreso constituyente de 1917; en lo oídos de quiénes habían recorrido a pie y a caballo y

en algunas ocasiones en ferrocarril, el territorio de la República debe haber resonado el verso que escribió Hesiodo en el poema los trabajos y los días lo primero en todo es la casa y la mujer y el buey labrador". Dejemos a los expertos a la decisión acerca de si el poeta colocó internacionalmente la casa en su lugar primero, lo cierto es que los hombres iniciaron en ella una vida diferente a la de las cuevas de la prehistoria y a la vida diferente a la de las cuevas de la prehistoria y a la de las chozas y barracas de nuestro campo y ciudades perdidas". (62)

La constitución de 1917 contemplaba el derecho a la vivienda a favor de los trabajadores; esto constituyó un logro de avance en la política de bienestar, ahora, sólo era necesario pulir y perfeccionar este artículo para ofrecer el pleno goce de este derecho a la totalidad de los trabajadores.

Así " las particularidades que presentaba la fracción XII del inciso A) del artículo 123 constitucional y de su consecuente reglamentación, que imponían la obligación sólo a las empresas con más de cien trabajadores, salvo que estuvieran ubicadas fuera de las ciudades y de la circunstancia de que el sistema legal descansaba en una responsabilidad directa del empresario lo que hacía imposible conseguir soluciones generales, hicieron verdaderamente difícil encontrar una adecuada fórmula". (63)

Situación que creaba una problemática generalizada en la clase trabajadora, en cuanto a que los privaba de poseer de una vivienda digna y decorosa de su propiedad; debido a las modalidades que presentaba esta fracción XII del inciso A) del artículo 123 constitucional.

Ante esta situación y considerando además la "atonía" financiera que vivía el país en 1971, el gobierno del presidente Echeverría, la quinta comisión de Estudios de la comisión Nacional Tripartita, reunida en el Palacio Nacional para el análisis de los problemas económicos del

62 Ibidem pag. 402

63 DE BUEN LOZANO, Nestor. Derecho del trabajo Mexicano. porrua 1984, pag.375

país se avocó al estudio de la problemática habitacional para proponer a la propia comisión Tripartita y por conducto de ésta, al señor Presidente de la República, una serie de planes y criterios tendientes a conseguir que ese gran conglomerado humano constituido por la clase trabajadora fuese incorporado a lo que podríamos denominar una sana economía urbana, propiciándole así los elementos de urbanización, servicios públicos y vivienda decorosa; incorporándolo, además a los procesos fundamentales de la comunidad urbana moderna representados por el trabajo, el comercio, la educación, el ahorro y otras actividades similares.

Para tal fin , señalaron como justificación que "Es meta impostergable de nuestras instituciones sociales y del actual programa del Gobierno Federal, el que estos sectores populares se beneficien del progreso que alcance el país y que puedan obtener una vivienda decorosa, servicios públicos y una integración a la vida nacional.

El señor presidente ha dispuesto que las Secretarías de la presidencia, del Patrimonio Nacional y de Hacienda y Crédito Público, así como el Instituto Nacional de la Comunidad Rural y de la vivienda popular se avoque a establecer los lineamientos que lleven a soluciones eficaces y que se puedan poner en práctica de inmediato". (64)

Estos fueron los principios en los cuales se fundó la mencionada comisión denominada "vivienda popular" para poder analizar los aspectos técnicos, sociales, económicos tendientes a resolver el problema de la "vivienda popular", así como el replanteamiento del entonces artículo 123 Constitucional, en su fracción XII.

Así la comisión comprendió que la fracción XII adoleció de un defecto, pues no se extendía a todos los trabajadores; sino únicamente a los trabajadores que prestaran su trabajo a empresas situadas fuera de las poblaciones y a las que, ubicadas dentro, ocuparan un

número mayor de cien. La solución era simple la reforma a la fracción XII para extenderla a todos los trabajadores. (65)

Con la reforma a la referida fracción XII se hace extensivo el derecho a la vivienda en beneficio de toda la clase trabajadora y con esto se engloba a un número mayor de beneficiarios de este derecho. Así este derecho deja de ser una disposición restringida, para abarcar la totalidad de los trabajadores.

Por ello, en el mes de diciembre de 1971 "se tomó el acuerdo de proponer, una reforma constitucional de la Fracción XII del inciso A) del artículo 123 constitucional y de reestructurar la ley reglamentaria. Estas reformas habrán de permitir la integración del fondo revolvente de vivienda, creado con la aportación patronal de un cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores, cedidos a éstos en forma diferida después de diez años y que sería administrado por un organismo tripartita. (66)

Dicha propuesta representa los antecedentes de la aparición del INFONAVIT; ya que desde este momento se contemplaba la creación de un fondo administrativo en forma tripartita, para dar solución a la problemática existente en la fracción XII mencionada.

"Se calculaba, y ahí cabe encontrar la razón económica de la disposición, que como resultado de ese ahorro se podría disponer de cinco mil millones de pesos anuales que, además de resolver, aunque a muy largo plazo, el problema habitacional, permitirían tonificar la economía mediante una fórmula no inflacionaria y aumentar considerablemente el número de puestos de trabajo que nuestro desbordante crecimiento demográfico exige." (67)

65 DE BUEN LOZANO Nestor. op. cit, pag.365

66 Ibidem pag.365

67 Ibidem. pag. 365

Fue ésta la fórmula que acordó la Comisión para resolver el problema habitacional de los trabajadores; la cual fue propuesta al entonces presidente Luis Echeverría Álvarez.

"De esta manera, por iniciativa presidencial se produjo la reforma tanto de la Constitución, como de la nueva ley, ésta consecuentemente no llegó nunca a aplicarse en materia de vivienda, ya que habiendo suspendido la aplicación de las disposiciones respectivas por un plazo de tres años, a partir de su vigencia, la reforma le alcanzó antes de esa fecha.

Lo fundamental de la nueva solución y sus ventajas respecto de la fórmula antigua se encuentran, por una parte, en que el beneficio se extiende a todos los trabajadores y no sólo a los que laboren en empresas con más de cien trabajadores y por la otra, en que el hecho de que se establece una responsabilidad social que sustituye la responsabilidad individual primitiva". (68)

A todas luces, cabe señalar, que esta reforma mejoró la situación del trabajador respecto a su derecho de gozar de vivienda digna y decorosa. Y por otra parte extendió sus beneficios a todos ellos.

Y de esta forma quedó establecida la reforma a las disposiciones de los dos primeros párrafos de la fracción XII del inciso A) del artículo 123 Constitucional, en el sentido de que obligan a todas las empresas empleadoras a hacer aportaciones al Fondo Nacional para la Vivienda para los Trabajadores, cuyo fin es constituir, un sistema de financiamiento, con objeto de otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad las habitaciones cómodas e higiénicas que deben de proporcionar dichas empresas. Con ese objeto, la ley aprobada por el Congreso Federal el 21 y publicada el 24 de Abril de 1972, creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuyo patrimonio se

integra, principalmente según el artículo 51 de su propia ley, con las aportaciones que las empresas hacen al fondo y con las que el Gobierno Federal proporciona en numerario, en servicios y subsidios y cuyo objeto consiste en reglamentar adecuadamente el otorgamiento de créditos a los trabajadores industriales; lo cual realiza la importancia del fondo, y establece como una prestación a favor de los trabajadores, el derecho a la vivienda.

### 2.1.2 Surgimiento del FOVISSSTE

Tomando como ejemplo las reformas a la Constitución y a la ley Federal del trabajo, vigentes en esta materia a partir del 25 de abril y 10. de marzo de 1972, así como la consecuente aparición del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), y los principios de la política que inspiró el surgimiento de dicho Instituto; se amplía el beneficio de contar con vivienda digna y decorosa, a favor de los trabajadores del estado y para la consecución de esto, se reforma " el inciso F del apartado B del artículo 123 Constitucional, en su fracción XI y adicionó a la ley del Instituto de seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para el efecto de establecer la obligación por parte del Estado de hacer aportaciones para el Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos a favor de los Trabajadores de su servicio y de establecer un sistema de financiamiento que permitiera otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquirieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o bien para construir las, repararlas, mejorarlas, o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos". (69)

Por otra parte, la misma disposición constitucionales establece que las aportaciones mencionadas deben de ser enteradas al organismo encargado de la seguridad social de estos trabajadores, regulándose en la ley reglamentaria la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrara el citado fondo y se otorgaran y adquirieran los créditos respectivos, dicho organismo lo es el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

En consecuencia con lo anterior, siendo Presidente de la República Luis Echeverría Alvarez, se adicionó a la ley del ISSSTE con los artículos 54a, a 54a, en los cuales se establece un sistema sensiblemente semejante al que rige al INFONAVIT, el derecho objetivo, lo contempla en el nuevo texto del artículo 43 fracción VI, inciso H) de la ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado". (70)

De aquí que el derecho a la vivienda a favor de los burócratas se estableció en forma jerárquica en la Constitución Federal haciendo posible su pleno ejercicio y su efectivo cumplimiento en la ley reglamentaria del apartado B Constitucional para hacerse realidad en la ley del ISSSTE y con esto lograr en lo posible su realización real.

Así, mediante el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1972, se reforma y adiciona la ley del ISSSTE, con objeto de crear el fondo de la Vivienda para los trabajadores del Estado, en el seno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales y así hacer realidad, para éstos el derecho a la vivienda.

### 2.1.3. Seguimiento de la transformación del Artículo 4 constitucional

"Tradicionalmente, desde que se expidió la Constitución Federal de 1917 este precepto había consagrado la libertad de trabajo. Por decreto congresional del 27 de diciembre de 1974, Publicado en el Diario Oficial de la Federación correspondiente al día 31 del mismo mes y año, el artículo 4o. Constitucional dejó de referirse a dicha libertad para instituir la igualdad jurídica entre el hombre y la mujer, habiéndose desplazado las normas relativas a la citada libertad, al artículo 5o. de nuestra ley fundamental.

El artículo 4 de la Constitución, según quedó concebido por el mencionado decreto, establece lo siguiente:

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

Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos." (71)

Así, anterior a esta modificación del artículo 4 Constitucional a que hemos hecho alusión. El Constituyente de 1917 sólo contemplaba el beneficio de la vivienda a favor de los trabajadores, como se desprende de la lectura del texto original del artículo 123 Constitucional en su fracción XII, con las modalidades que ya se han tratado en citas anteriores.

Otro antecedente en la transformación del artículo 4o. Constitucional, a como se encuentra plasmado en nuestros días, fue en el año de 1979. Por iniciativa presidencial, el 28 de noviembre se agregó un tercer párrafo al mencionado artículo, concebido en los siguientes términos:

"Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos a la protección de los menores, a cargo de las Instituciones Públicas". (72)

71 BURGOA ORIHUELA Ignacio. op. cit, pag.273

72 Ibidem pag.276

En el año de 1983, el artículo 4o. Constitucional, sufre nuevamente dos reformas, la primera fue el 3 de febrero, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, adicionándole el siguiente párrafo:

"Toda persona tiene derecho a la protección de la salud, la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la Federación y las Entidades Federativas en materia de salubridad general, conforme a los que dispone la fracción XVI del artículo 73 Constitucional".

Y la segunda reforma que presentó en este año, fue la que se realizó mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación del 7 de Febrero, adicionándose un nuevo párrafo:

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

De aquí se desprende, que el derecho a la habitación fue la última reforma que ha presentado el artículo 4o. Constitucional, el cual actualmente ha quedado integrado por todos los anteriores párrafos a los que se ha hecho alusión; quedando así como a la fecha se encuentra plasmado en nuestra Constitución. Y con esto se eleva a garantía constitucional el derecho a la vivienda a favor de toda familia de nuestra nación.

## 2.2. EL DERECHO A LA VIVIENDA A FAVOR DE LOS GRUPOS RURALES

Este se encuentra legitimado a través, del derecho que tiene el poseedor de una parcela individual para recibir un solar urbano, en el cual podrá construir su casa-habitación, dentro de los límites preestablecidos de la Zona Urbana, de cuyo surgimiento a continuación, se

hará un breve análisis, a través del estudio de las figuras jurídicas que provocaron su aparición.

### 2.2.1. La zona Urbana

\* La zona urbana tiene sus orígenes, en lo que antiguamente se llamaba casco del pueblo o fundo legal; el fundo legal era el terreno donde se asentaba la población, el casco del pueblo con su iglesia, edificios públicos y casas de los pobladores. Desde la ley VII título VII, libro IV, de las leyes de Indias dictadas por Felipe II se ordenó que lo primero que se sacaría al trazar un poblado serían los solares del pueblo, que no es otra cosa que el casco o fundo legal, pues estas denominaciones aparecen con fecha posterior. En la cédula del 26 de mayo de 1567 el virrey Marques de Flaces, Conde de Santiesteban señaló que para el fundo legal debían medirse quinientas varas de terreno hacia los cuatro vientos, la real cédula del 4 de junio de 1687 aumentó a seiscientas varas la medida, para que los indios vivieran y sembraran sin limitación ni escasez, e incluso aumentando tal cantidad si la vecindad fuera más que ordinaria, la protesta de los españoles hicieron que la anterior cédula se modificara, mediante la cédula real del 12 de julio de 1695 en que se dispuso que las seiscientas varas se contaran desde el centro de los poblados, desde la iglesia y no desde la última casa, quedando esta medida como definitiva, o sea seiscientas varas". (73)

El motivo de las protestas de los españoles, era que a su juicio, se les proporcionaba una gran extensión a los Indios, para la construcción de sus hogares; ya que

tomando como punto de medida para determinar las seiscientas varas, la última casa, se incrementaba esta porción, toda vez que las casas de los indios de una a otra se encontraban alejadas, mediando entre ellas distancias largas, por lo que se decidió tomar como punto de partida, la iglesia del pueblo, para determinar la extensión de las seiscientas varas.

73 CHAVEZ PADRON, Martha. El proceso Social Agrario. Porrúa México 1986, pag.167

En vista de los anterior quedó establecido, definitivamente en "seiscientas varas, a partir de la iglesia y a los cuatro vientos, lo que se ha llamado fundo legal de los pueblos, destinado por su origen también inajenable, pues se otorgó a la entidad pueblo y no a personas particularmente designadas". (74)

El principal objetivo del fundo legal fue que en él se estableciera el caserío de los indios; sin embargo tuvo también que ver con cuestiones de organización y convivencia para su mejor evangelización. Así además de su posesión y su goce de un solar dentro del fundo, a los indígenas consecuentemente la era garantizado su derecho a la habitación. Así entonces la figura jurídica del fundo legal se considera como uno de los antecedentes históricos de la actual zona urbana rural.

"En la legislación agraria post-revolucionaria, encontramos referencias a esta Institución, en la primera Ley reglamentaria sobre repartición de tierras Ejidales y Contitución del Patrimonio Parcelario Ejidal, del 19 de diciembre de 1925, en donde en su artículo 12 se dispuso, que de las tierras ejidales se separaría el fundo legal. La ley del Patrimonio Parcelario Ejidal del 25 de agosto de 1927 fue un poco más amplia que la anterior respecto de este bien que en parte del patrimonio familiar campesino y no fue derogada por el artículo 7 transitorio del Código Agrario de 1934, el cual en su artículo 133 dispuso que de acuerdo con las necesidades del poblado, en el proyecto de fraccionamiento y adjudicación, se separan las tierras necesarias para el fundo legal; además , aquí es cuando se inicia la distinción entre el régimen jurídico de la zona Urbana y las modalidades de los demás bienes ejidales, modalidades que ciertamente difieren". (75)

Todavía, al inicio del período post-revolucionario se utilizaba la denominación de fundo legal en las leyes, acogida desde la época de la conquista; debido entre otras causas a que la extensión del fundo legal ya estaba delimitado de acuerdo a las necesidades del poblado, mediante un proyecto de fraccionamiento y adjudicación del terreno destinado a éste.

74 MENDIETA Y NUÑES, Lucio op.cit, pag.67

75 CHAVEZ PADRON, Martha op. cit, pag.298

"Al promulgar el Código Agrario de septiembre de 1940, se recogió las adiciones y reformas introducidas a la ley por el Presidente Cárdenas durante su mandato, se

incluyó un capítulo denominado: fundos legales de los núcleos de población, prevención que no correspondió a la idea original planteada en un principio, ya que no se trataba de los fundos legales que se deben de constituir por decreto de las legislaturas locales, sino de terrenos que se concedían dentro de las resoluciones presidenciales dotatorias de ejidos para ser destinados a caseríos". (76)

En el capítulo de referencia del último Código citado, se dispuso que las zonas de urbanización concedidas por resolución presidencial a los núcleos de población ejidal, se deslindarían y fraccionarían, reservándose lotes para los servicios públicos de la comunidad y para el crecimiento previsible de la población. Así mismo se dispuso que a cada ejidatario se le adjudicará un lote gratuitamente y los restantes se destinarán para personas que los quisieran adquirir siempre que prestaran servicios útiles a la propia comunidad, otorgándoseles e uno y otro caso del título correspondiente, expedido por el Presidente de la República.

En el Código Agrario de 1943, aparece por vez primera la denominación de zona urbana, supliéndose así la denominación de fundo legal de los núcleos de población a que hacía mención el Código Agrario de 1940, bajo este término se contempla actualmente en la Ley Federal de la Reforma Agraria a la zona Urbana, que para el caso de los ejidatarios justifica el derecho a la vivienda a favor de los grupos rurales.

Al entrar en vigor el Código Agrario de 1943 ya no se volvió al concepto original de fundo legal y se incluyó un capítulo correspondiente a las zonas de urbanización ejidales.

"La ley Federal de la Reforma Agraria de marzo de 1971, que modificó al código que le sirvió de antecedente, propiamente reproduce sus disposiciones en lo que se refiere a las zonas de urbanización ejidales". (77)

De lo expuesto se desprende que para el caso de los ejidatarios el derecho a la vivienda digna para los campesinos, incluyendo a los ejidatarios, es un problema latente.

2.2.2. Análisis histórico de los organismos públicos que han contemplado a los grupos rurales, en el aspecto de la vivienda.

A través de la historia se han emprendido acciones para atender las necesidades de vivienda de este sector de nuestra población, valiéndose de diferentes organismos, para lograr su cometido, como lo son:

EL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA.- El cual se creó por ley del 31 de diciembre de 1954 promulgada por el presidente Adolfo Ruíz Cortines, asignándosele a este organismo como tarea primaria:

Coordinar los esfuerzos tanto de las dependencias del Gobierno Federal y de los organismos públicos y descentralizados, como de los Estados de la Federación, de los municipios y de los sectores privados, para sistematizar los procedimientos de edificación adoptando técnicas modernas, acordes con el desarrollo que han alcanzado en materia de construcción de vivienda, según la exposición de motivo de esta ley.

Para tal efecto, el Instituto Nacional de la Vivienda poseía personalidad y capacidad jurídicas propias.

Y entre sus atribuciones y funciones, se encontraban las siguientes: "Realizar investigaciones periódicas para valorar las necesidades y demandas de habitaciones en las distintas zonas del país, tanto urbanas como rurales y de las modalidades de estas necesidades y demandas; elaborar planes para propiciar la ayuda mutua encaminada a mejorar las condiciones de habitaciones en todo el país; estimular la construcción de viviendas económicas, edificios multifamiliares y barriadas para obreros procurando así la regeneración de zonas de tugurios y viviendas insalubres e inadecuadas, tanto en las zonas urbanas como rurales.

De lo anterior se desprende que el INAVI fue el primer organismo público de nuestro país, avocado a la resolución de una primera práctica y oficial del problema de la vivienda que afecta a los sectores económicamente débiles de nuestra población.

El patrimonio del INAVI se integraba derivando sus recursos propios de las aportaciones del Gobierno Federal, los que obtuviera por la colocación de valores en serie a través de organismos especializados, previa autorización de Hacienda, con las utilidades que obtuviera como consecuencia de sus operaciones y en general, con los demás ingresos derivados de las donativos, secciones y operaciones de cualquier naturaleza no consideradas anteriormente, que sean aconsejables para incrementar sus recursos a efecto de lograr, el más amplio desarrollo de sus actividades.

Con la creación del INAVI el Estado puso de manifiesto su propósito de hacer extensivo el derecho a la vivienda hacia todos los sectores de la población; ya que sólo el constituyente de 1917 lo había plasmado en la fracción XII del artículo 123 Constitucional a favor de los trabajadores, con las modalidades que presentaba; lo cual si bien representaba en los años de su creación una solución para afrontar los problemas de vivienda de la nación, resulto insuficiente posteriormente, por lo que el INAVI desaparece, con el surgimiento de otro organismo público, tendiente a resolver las necesidades de vivienda en el país, el Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y la vivienda Popular, el cual se analiza a continuación.

EL INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA  
COMUNIDAD RURAL Y VIVIENDA POPULAR.

Se constituye como un organismo público, el cual a pesar que actualmente ya desapareció sirve de precedente a los actuales organismos vigentes que prestan atención al problema de la vivienda.

"Por decreto de fecha de 20 de febrero de 1971, en el Diario Oficial de la Federación, se publica la ley que crea al Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y Vivienda Popular, esta ley deroga la ley que creó el INAVI, así como las demás disposiciones legales que se opusieran a la presente, como lo establece la ley que crea el INDECO, en su artículo cuarto transitorio".  
(78)

Al INDECO se le encomienda entre otras tareas las de programación, investigación, fijación de normas, coordinación y promoción respecto del desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular. Con este contexto se propicia la construcción de viviendas de bajo costo, conjuntos y zonas habitacionales, la regeneración de viviendas decadentes o inadecuadas la cooperación, el trabajo colectivo, la ayuda mutua y cualquier otra medida

tendiente al mejoramiento de la vivienda y las condiciones ambientales; sugiere medidas para la canalización de servicios de pasantes y profesionales, para el adiestramiento de personal especializado, y puede comprar, fraccionar, vender, permutar o construir inmuebles por cuenta propia o por terceros". (79)

De acuerdo con la anterior descripción de su naturaleza, podemos afirmar que "el INDECO actuaba en de las aportaciones patrimoniales determinadas en su favor

beneficio de los sectores populares urbanos y del sector rural como parte del Gobierno Federal con el carácter de organismo descentralizado, derivando sus recursos propios por el Gobierno Federal; en la realización de sus fines y programas; aplica también recursos ajenos acudiendo a instituciones hipotecarias públicas o privadas.

Tanto el INAVI como el INDECO se constituyen en los antecedentes históricos del derecho a la vivienda.

A pesar de que ambos organismos sentaron las bases para establecer a nivel nacional el derecho a la vivienda, por lo que hace al INAVI, éste no pudo más que sentar las bases jurídicas para hacer realidad este derecho, y por lo que hace al INDECO destacó de su actuar, el proponer al Presidente de la República Echeverría la reforma a la fracción XII del artículo 123 constitucional.

A pesar de que preveían ambos organismos el proveer de habitación digna y decorosa al sector rural, a la fecha de su desaparición ninguno de ellos pudo dar solución real al problema de la vivienda rural.

#### 4.2 ACUERDO POR EL QUE SE CREA EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA RURAL.

La creación de este organismo tiene como objetivo abatir el enorme déficit de la vivienda campesina. El acuerdo para la autorización de su funcionamiento fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 15 de abril de 1988, el cual en sus considerandos establece que.

## CAPITULO TERCERO

### LA PROBLEMATICA DE LA VIVIENDA CAMPESINA

En este capítulo se pretende abordar los diferentes factores que concurren y que han impedido resolver el problema habitacional del campo, en nuestro país.

#### 3.1 LA MARGINACION MAYORITARIA DE LOS GRUPOS RURALES A UNA VIVIENDA DIGNA

Pareciera que el derecho a una vivienda digna para el campesino es un anhelo cada vez más inalcanzable a pesar de que el artículo 4 párrafo 4 de nuestra Carta Magna consigna el derecho que tienen todos los mexicanos de ser dotados de una vivienda. Este es reforzado por el artículo 123, fracción 12 de la Ley Federal del Trabajo que dice "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 aun Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos a favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Ahora bien, para analizar dicha problemática tenemos que remontarnos a la Constitución de 1917, en donde se plasma de manera fundamental el derecho social y de éste se derivan el derecho social del trabajo y el derecho social agrario; "del primero se expidieron leyes fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirían el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo".(80)

Entre algunas de las nuevas proteccionistas se encontraban:

1.- "La jornada máxima de ocho horas.

2.- Jornada nocturna de siete horas y prohibición de labores insalubres y peligrosas para mujeres y menores de 16 años y de trabajo nocturno industrial.

3.- Jornada máxima de seis horas para mayores de 12 y menores de 16 años.

4.- Protección al salario mínimo.

5.- Integración de Juntas de Conciliación y Arbitraje con representantes de las clases sociales y del gobierno".(81)

En tanto que del segundo grupo surge de la Ley Agraria de 1915 y del artículo 27 de la Constitución de 1917 y es el derecho agrario: "como un conjunto de principios normas e instituciones que protegen tutela y reivindican a los campesinos, ejidatarios, comuneros, jornaleros del campo y núcleos de población a fin de que puedan adquirir las tierras para vivir de ellas y satisfacer sus necesidades vitales".(82)

De lo antes expuesto concluimos que en su momento la lucha de los obreros en México hizo eco, obteniéndose una serie de leyes protectoras que en su momento resolvieron muchos de los problemas laborales que enfrentaba la clase trabajadora. Con respecto al tema que nos interesa, habría que detenernos y analizarlos a partir del concepto vertido anteriormente.

81 Ibidem. pag. 354

82 Ibidem. pag. 413

En ese sentido, la serie de normas, leyes e instituciones que fueron creadas para reivindicar los derechos de los campesinos a las tierras a fin de que pudieran hacerlas producir para hacerlos autosuficientes para resolver sus necesidades alimenticias y contar con una vivienda digna, en donde puedan desarrollarse en compañía de su familia en completa armonía.

Sin embargo los legisladores se olvidaron de que los campesinos carecen de una preparación técnica que les permita hacer más productiva la tierra, además de que los créditos son escasos e inalcanzables para el campo, lo que originó que muchos campesinos tuvieran que emigrar de su lugar de origen a ciudades, dejando abandonadas sus tierras o vendiendo su fuerza de trabajo a casiques por un miserable salario.

Esta situación que tampoco contemplaba el derecho social agrario, trajo como resultado que la Unión de Campesinos, hoy Confederación Nacional Campesina, plasmara en sus estatutos una serie de derechos de carácter laboral, donde en un buen intento se integro un consejo que se encargaría de regular todos los derechos de los trabajadores del campo, sin embargo esto no tuvo repercusiones.

Otro de los factores negativos de la ya abolida Ley Agraria fue que los legisladores sólo contemplaban a la zona urbana como un lugar propicio para que los ejidatarios tengan un solar para edificar su vivienda.

Según el artículo 94 "Será indispensable en todo caso justificar la necesidad efectiva de constituir o ampliar la zona de urbanización para satisfacer preferentemente propias de lo ejidatarios y no las de los poblados o ciudades proximas"; por su parte la nueva legislación agraria conserva a la zona urbana como el lugar donde el ejidatario debe de tener su solar para edificar su casa-habitación, esto es que no resuelve la laguna que la anterior ley venia acarreando desde que fue promulgada y que entro en vigor.

Este problema que se hizo más patente a raíz de la Constitución de 1917, no a sido resuelto todavía y gran culpa la tienen las autoridades que olvidan que el campo es una de lo sectores mas productivos de la nación y para que pueda seguir subsistiendo hacen faltas inversiones fuertes en dicho sector, así como tecnología más avanzada para que el campesino que ha sido el mas sacrificado pueda tener un nivel de vida digno lo que significa vivienda, educación y alimentación, tal como lo manda la Carta Magna.

### 3.2 LA LEGISLACION EN MATERIA AGRARIA (SOLO CONTEMPLATIVA DE LA FIGURA DE LA FIGURA JURIDICA DE LA ZONA URBANA)

Antes de las reformas al artículo 27 constitucional, publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el día 6 de enero de 1992, los campesinos carecían de tierras, sólo tenían derecho a ser dotados de terrenos rústicos para satisfacer sus necesidades de subsistencia, con esto se afectaban tierras propiedad de la nación, Estados, municipios y de los particulares cuando estos exediesen las superficies permitidas por la Constitución y su ley reglamentaria a la propiedad privada, constituyendose así los ejidos o nuevos centros de población ejidal y principalmente dentro de esas tierras afectadas por el gobierno teniendo derecho a lo que se denomina la zona urbana cuyos lotes de terrenos se entregaban en propiedad a cada una de los campesinos beneficiados con dichas tierras para que edificasen sus viviendas, pero únicamente se les entregaba en propiedad su lote de terreno y la construcción de sus casas eran con recursos propios lo que muchas veces resultaba insuficiente para una vida digna y mucho menos para solventar el costo de la construcción; ello se debe a que los campesinos ante la falta de preparación técnica para hacer productivas las tierras en forma que pudieran ser autosuficientes para resolver sus necesidades más apremiantes para su familia, llegaban a construir viviendas carentes de servicios indispensables tales como agua, luz, drenaje, sanitario, además de ser muy reducidas.

Aún mas antes de las reformas al artículo 27, lo dispuesto por el Código Agrario ya abolido no tenía base en la Constitución, pues la dotación de tierras constitucionalmente se refería sólo a las tierras de labor y a las tierras de uso común.

La nueva Ley Agraria en un buen intento trata que las zonas de urbanización sigan siendo en beneficio exclusivo de los Ejidatarios, sin considerar en que éstos mismos necesitan de otra clase de población, que necesita mayor seguridad en su propiedad y que es indispensable para la vida de los ejidatarios, ya que estos no viven solos: poblados, ciudades y aún capitales de Estados, se encuentran rodeados de ejidos, los cuales limitan la expansión de las urbes, y como consecuencia la economía de las ciudades.

Se establece el solar como patrimonio familiar, lo que da cierta seguridad a la familia pues después de determinado tiempo ésta adquiere el pleno dominio de la misma.

Se fija como extensión las características, usos y costumbres de la región, pero como máximo 2,500 metros cuadrados. En la práctica, todos piden el máximo permitido y esa cantidad de metros va a crear una urbanización en la que solo caben 3 casas en casa cuadra, ocho de cada manzana, lo que da manzanas de veinte mil metros cuadrados, y si dan esa cantidad de metros para ocho familias, para formar un núcleo de población, con todas las necesidades urbanas, edificios públicos, mercados, etc., pues se supone que están lejos de otras ciudades, en donde se pueden localizar terrenos para hacerlos; porque ha que pensar que son para núcleos de población existentes, no para nuevos centros de población, donde sí es procedente la medida.

Lo cierto es que pasa a ser propiedad del ejidatario o de quien lo compre, cumpliendo con los requisitos, si queda vacante alguno, pasa a ser del núcleo de población.

De lo antes expuesto podemos observar que la nueva Ley Agraria persiste en su afán de proteger la figura jurídica de la zona urbana en beneficio de los Ejidatarios

aislando a los demás grupos agrarios y provocando un aislamiento que no ayuda al propio ejidatario.

Para concluir es necesario subrayar el precepto que marca la Constitución en el artículo 4 en el sentido que todos los mexicanos deben ser dotados de una vivienda digna teniendo como base los principios de igualdad y justicia.

### 3.3 EL FONAVIR Y SU INEFICACIA PARA RESOLVER EL PROBLEMA HABITACIONAL EN EL AGRO MEXICANO

Para entender el grado de ineficacia del fondo nacional de vivienda en el agro mexicano es necesario conocer el objetivo por el que fue creado dicho organismo; su función es establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a la población rural campesina créditos baratos y suficientes para que puedan contar con los medios económicos que les permita construir una vivienda digna.

Ahora bien para entender dicha ineficacia es necesario analizar los diferentes sistemas de financiamiento con que cuenta dicho organismo, así como a los sujetos de crédito. A continuación se señalarán los sistemas de financiamiento con que cuenta dicho organismo:

a) "para lotes y servicios.- la dotación de infraestructura individual o comunal que en su caso se requiere para el desarrollo de unidades de vivienda rural.

b) Vivienda progresiva.- la edificación con derecho gradual a partir de una vivienda básica de servicios y un espacio habitacional de usos múltiples.

c) Vivienda mejorada.- mejoramiento de asentamientos existentes mediante acciones de ampliación, rehabilitación, mejoramiento de las condiciones existentes de las viviendas e introducción y el mejoramiento de redes de infraestructura .

d) Vivienda terminada.- la edificación de vivienda que es un proceso único de construcción, que cumple con las necesidades del área construida privacidad y servicios.

e) Apoyo a la producción y distribución de materiales.- créditos refaccionarios y de habilitación y avío, en apoyo a la instalación o habilitación de unidades de producción, distribución y comercialización de componentes básicos para la construcción de vivienda".(83)

Como se puede notar no se requiere ser experto o técnico para entender el grado de dificultad que encierran estos financiamientos para que el campesino obtenga créditos para una vivienda digna.

En tanto que los requisitos que deben reunir los beneficiarios son los siguientes:

a) Ser personas físicas mayores de edad.

b) Ser productores o estar incorporados a la producción agrícola forestal y/o pecuaria.

c) Tener dependientes económicos.

d) Tener un ingreso mensual que en su equivalente, no sea mayor a 2.5 veces el salario mínimo regional.

En segunda sólo se reconoce como sujetos de crédito para la vivienda rural a las siguientes organizaciones de los sectores público, social y privado:

- a) Ejidos y comunidades
- b) Sociedades de producción rural.
- c) Uniones de sociedades de producción rural.
- d) Asociaciones rurales de interés colectivo.
- e) Empresas sociales constituidas por avecindados e hijos de ejidatarios con derecho a salvo.
- f) Colonos y pequeños propietarios.
- g) Unidades agrícolas, agroindustriales y forestales.
- h) Gobiernos estatales y municipales.
- i) Organismos de la administración pública paraestatal.
- k) Las personas físicas y morales que participen en actividades de producción comercialización o industrialización para fines de consumo interno o de exportación de productos agrícolas, pecuarios o forestales a través de cualquiera de los organismos de los sectores público, privado o social.
- l) Grupos solidarios".(84)

Ante las aportaciones raquíticas de los grupos campesinos para el financiamiento de su viviendas y los escasos créditos que otorgan por un lado el fondo de vivienda rural, así como los organismos públicos y privados, el abatimiento del alto índice de vivienda continua sin resolverse.

Por lo que mientras el fondo de vivienda rural no tenga el apoyo suficiente del estado en cuanto a recursos económicos, así como de otros organismos será ineficaz su labor, además que las autoridades deberan aplicar medidas de apremio y sanciones severas a aquellas instituciones que funjan como patronos y que no cumplan con sus obligaciones consagradas en nuestra Carta Magna, eludiendo los derechos de los trabajadores del campo.

A continuación se hará referencia a la situación que prevalece en los sectores del campo además de hacer resaltar lo ineficaz que a resultado el fonavir para resolver el problema habitacional, así como el poco apoyo a las autoridades de dicho organismo.

Según un informe elaborado por las Secretarías de Salud, Desarrollo Social Y Solidaridad, la ubicación y las características de la vivienda vinculan al individuo y su familia con las actividades económicas, políticas y sociales de la comunidad, constituyendose la vivienda en un elemento clave para el desarrollo de la población su bienestar y salud.

"Las condiciones de vida en los municipios seleccionados para su estudio son sensiblemente más precarias que el promedio nacional; mientras que a nivel nacional el 87.5 de vivienda dispone de electricidad, 79.4 de agua y 63.6 de drenaje, en la selección sólo el 54.3 por ciento de las viviendas tienen electricidad, 38.1 cuentan con agua entubada y 15.7 poseen drenaje; drástica diferencia en las dos ultimas características, pues la proporción es la mitad en disponibilidad de agua y la cuarta parte drenaje.

Estas cifras muestran claramente las pobres condiciones sanitarias en que viven los campesinos de nuestro país. Algunos casos pueden definirse como condiciones precarias extremas, como en once municipios de Oaxaca donde ninguna de las viviendas tiene drenaje; el 95 por ciento o más de las viviendas de 27 municipios seleccionados (4.5% del total) no cuentan con drenaje ubicados (en su mayoría Oaxaca, Veracruz, Yucatán, Chiapas, Guerrero e Hidalgo) y sólo II de Oaxaca superan el promedio nacional (63.6 por ciento de la población seleccionada (3'928.077) habita en municipios donde más del 50 por ciento de las viviendas no cuentan con algún tipo de tubería para el desecho de aguas negras.

La disponibilidad de agua en las viviendas de los municipios seleccionados es muy heterogénea entre los estados: mientras en Guerrero y Veracruz el promedio es apenas de 19.0 y 19.4 por ciento respectivamente, en Quintana Roo asciende a 80.5 . En 85 de los 542 municipios, donde el 90 por ciento de las viviendas carecen de agua, localizados principalmente en Oaxaca, Chiapas y Veracruz.

Las discrepancias entre los municipios seleccionados y el resto del país son menos marcadas en la disponibilidad de energía eléctrica, aunque persisten; 47.5 de los campesinos (1'918,011) de esta selección vive en municipios donde menos del 50 por ciento de las viviendas disponen del servicio. Al nivel estatal es interesante el caso de Nayarit-único municipio seleccionado- sólo el 13 por ciento de las viviendas tienen energía eléctrica, mientras que en el resto del estado la disponibilidad aumenta a 93.2 por ciento.

Las altas proporciones de viviendas sin agua entubada y sin drenaje entre los grupos campesinos van ligadas a un 61.8 por ciento de viviendas con piso de tierra en el total de los municipios analizados, conformando un escenario de condiciones sumamente adversas para la salud. El 69.4 por ciento de la población seleccionada (2'800,341 personas) habita en municipios donde más del 50 por ciento de las viviendas tiene piso de tierra, en 164 la fracción supera al 80 por ciento, ubicados en Oaxaca, Guerrero, Veracruz y Chiapas.

Al paralelo de las condiciones sanitarias descritas, se detectaron altos niveles de hacinamiento entre los campesinos: el 23.9 por ciento de las viviendas de los municipios analizados constan de un solo cuarto; 29.2 tienen dos cuartos y ambas habitaciones se utilizan indistintamente para cocinas y dormir. En 28 municipios el porcentaje de viviendas con un solo cuarto supera el 50 por ciento.

Es importante subrayar que si bien los indicadores censales utilizados permiten un primer acercamiento a la caracterización de las poblaciones, son limitadas pues excluyen varios elementos. " (85)

Lo que puede sacarse en claro del panorama que se ha presentado es que la población del agro mexicano viven en condiciones notablemente más precarias que el resto de la población nacional, sólo comparada con las precarias condiciones de los indígenas. (86)

#### 3.4 RECURSOS ECONOMICOS CON QUE CUENTA EL FONAVIR PARA EL CUMPLIMIENTO PLENO DE SUS OBLIGACIONES.

Raquíticos apoyos económicos recibe el fondo nacional para la vivienda rural (FONAVIR), por lo que su propósito básico de atender las necesidades de casa-habitación de la población preferentemente no asalariada y con ingresos menores a 2.5 veces salario mínimo no se ha cumplido; las cifras de los campesinos que han sido beneficiados con créditos de este organismo son una minoría ante las necesidades reales de abatir el déficit de vivienda rural; parte de los recursos económicos del

FONAVIR para financiar programas de vivienda para productores de los sectores agrícola, pecuario y/o forestal, son recursos propios o bien complementados con

85 La Salud de los Pueblos Campesinos e Indígenas de México. Secretaría de Salud, Solidaridad. p.p. de 18 a la 20

87 FONAVIR. op. cit, pag.8

recursos provenientes de otras fuentes, iniciativa privada y Gobierno Federal.

A través de Organismos privados obtiene el FONAVIR:

Créditos adicionales, para el financiamiento de sus programas, otorgando las garantías que le autorice el comité técnico y de distribución de fondos del Fonhapo, previo al cumplimiento de las disposiciones legales aplicables.

En general busca apoyos económicos que permita promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de la población rural y campesina".

Por otra parte los recursos para las operaciones de inversión y que constituyen su patrimonio provienen de:

a) Aportaciones del gobierno federal que hacia el año de 1992 fructuaba en 5,000,000 de viejos pesos, presupuesto autorizado a SEDESOL a través del Fonhapo mismos que deberian ser aplicados proporcionalmente con los recursos que se refiere el siguiente párrafo de acuerdo con los convenios respectivos.

b) Las aportaciones voluntarias que realicen los productores, o en su favor las personas físicas o morales que participen en las actividades de producción, comercialización o industrialización para fines de consumo interno o de exportación, de productos agrícola, pecuario y/o forestal, equivalentes al 2% del valor de su producción comercializada o transformada, en los términos de los convenios de consertación específicos que para tal efecto se celebren; aportaciones que serán equiparables a los donativos para obras públicas.

c) Las aportaciones que realicen los sectores públicos, social y privado.

d) Los rendimientos y beneficios que se obtengan con la inversión de recursos del propio FONAVIR.

e) Otras aportaciones bienes muebles e inmuebles, que por cualquier título legal adquiriera el FONAVIR.(88)

Es claro que los recursos económicos con que cuenta el FONAVIR son en su mayoría aportaciones voluntarias excepto la que el gobierno federal otorga y que dadas las condiciones de vida de los campesinos resulta muy pobre.

#### CAPITULO IV

#### POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA DE VIVIENDA EN EL CAMPO Y LA LEGISLACION EN MATERIA VIGENTE

Una vez detectada la problemática existente en cuanto al pleno acceso y goce del derecho a la vivienda, a favor de los campesinos el objeto del presente capítulo es señalar los diferentes canales que el Estado ha propiciado para el surgimiento de acciones tendientes a atender el sector campesino en materia de vivienda las cuales se analizan a continuación.

##### 4.1 ACUERDO QUE CREA EL FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES

La aparición de este fondo se establece en el acuerdo por el que se autoriza la creación del fideicomiso fondo de habitaciones populares publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de abril de 1981, el cual en sus considerandos establece que la vigente ley orgánica del Banco Nacional en Obras Públicas y servicios públicos, S.A.; publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 31 de diciembre de 1980, en sus artículo tercero transitorio dispone que el fondo de habitaciones populares se registrará de conformidad con el contrato de fideicomiso que celebre S.H.C.P.; en su carácter de fideicomitente único del gobierno federal y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., como fiduciario ".(88)

Cabe destacar que en el inicio de este fondo fungió originalmente como fideicomitente la S.H.C.P., cuyo cargo paso a la Secretaria de Programación y Presupuesto y al fucionarse esta con hacienda, esta dependencia retoma nuevamente el fideicomiso.

El Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), como se le conoce a este fideicomiso, tiene por objeto el de financiar la construcción y mejoramiento de

viviendas y conjuntos habitacionales populares; programa de vivienda popular de los organismos del sector público, así como los formulados por los gobiernos estatales y municipales entre otros.

Este programa dirige sus actividades al sector popular de bajos ingresos de toda la República mexicana; sin embargo dicho fideicomiso, no contemplaba a los campesinos, y es hasta la segunda modificación en su contrato constitutivo de Fonhapo cuando se incluye como beneficiarios de este fondo a los campesinos.

Con respecto a la primera modificación que sufrió el contrato constitutivo del FONHAPO, esta se efectuó por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de enero de 1985; con el objeto de reformar el contrato constitutivo del fideicomiso del fondo de habitaciones populares bajo las siguientes consideraciones.

En virtud de las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal el 29 de diciembre de 1982 y la extinción del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), el comité técnico y de distribución de fondos del fideicomiso (FONHAPO), en su XXVIII reunión, acordó realizar los trámites conducentes, a efecto de modificar los fines del citado fideicomiso, con los propósitos fundamentales de prestar apoyo racional y eficiente al compromiso del estado, de dar acceso al suelo para vivienda a la población de escasos recursos, así como desarrollar sistemas de producción y distribución de materiales básicos de construcción que permitan abaratar los costos y adecuar los sistemas y tecnologías constructivas de vivienda popular". (89)

Asímismo el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, señalaba dentro de los lineamientos básicos para instrumentación de la estrategia de vivienda la necesidad de reorientar, impulsar, modernizar y regular la operación del aparato productivo y distributivo de la vivienda a fin de ampliar el acceso social a este mínimo de bienestar.

En este sentido, señala que esta secretaría en su carácter de fideicomitente único de la administración pública centralizada a propuesta de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología ya desaparecida, como coordinadora del sector dentro del cual se encuentra agrupado el fideicomiso FONHAPO, solicitó y obtuvo, en los términos del artículo 9 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal la autorización del C. Presidente de la República, para modificar el contrato del mencionado fideicomiso, por lo que se expidió el siguiente acuerdo:

a.- En lo sucesivo, el fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares se denominará "Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares"(FONHAPO).

b.- El Fideicomiso FONHAPO tendrá las características siguientes:

- Fideicomitente.- el gobierno federal por conducto de la ya desaparecida Secretaría de Programación y Presupuesto en su carácter de fideicomitente único de la Administración Pública Centralizada;

c.- Para lograr su objetivo el fideicomiso realizara los siguientes fines:

Financiar el desarrollo de vivienda popular en las siguiente modalidades; reserva territorial, lotes y/o servicios, vivienda mejorada, vivienda terminada, apoyo a la producción y distribución de materiales.

Estos programas se llevarán a cabo mediante el establecimiento de las siguientes líneas de crédito: promoción, estudios de proyectos, así como para la adquisición de suelo, urbanización, edificación y apoyo a la auto construcción.

-Financiar los programas de vivienda de los organismos del sector Público Federal Estatal y Municipal; sociedades cooperativas y todas aquellas organizaciones legalmente constituidas que tengan como finalidad la construcción de vivienda popular.

-Financiar la adquisición y construcción de vivienda o conjuntos habitacionales, para que sean dados en arrendamiento.

-Solicitar, recibir y adquirir suelo de cualquier régimen de tenencia y comercializar tierra con el fin de obtener recursos para la vivienda popular y constituir sus reservas territoriales para el cumplimiento de los programas.

-Fomentar apoyar y desarrollar mecanismos que permitan el abaratamiento de insumos para la vivienda.

-Otorgar créditos hipotecarios para la adquisición de viviendas populares.

-Otorgar financiamiento a programas de parque de materiales que se integren como apoyo a la vivienda popular.

-Descontar, redescantar o dar en redescuento títulos de crédito derivados de prestamos otorgados en operaciones que tengan relación con los fines del fideicomiso.

-Previo del cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, obtener crédito de cualquier fuente interna de financiamiento, en moneda nacional, cuidando que

las tasa de interés y demás servicios de las operaciones pasivas, en ningún caso podran obtener crédito de fuentes externas de financiamiento.

-Fomentar y participar en actividades científicas, técnicas o de cualquier otro orden, relacionadas con el servicio de habitaciones populares.

-Apoyar otras medidas de fomento, sostenimiento, consulta, estudio y propaganda de servicio de habitaciones populares.

-En general promover el mejoramiento de las condiciones de habitaciones de los sectores de población económicamente débiles.

d.- El fideicomiso contará con un comité técnico o de distribución de fondos que estará integrado por un representante de las siguientes dependencias y entidades; de la desaparecida Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología hoy SEDESOL, quien lo presidirá de la S.H.C.P. y de la también extinta Secretaría de Programación y Presupuesto; del fideusuario del fondo de operación y descuento Bancario a la Vivienda y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., quien concurrirá a las sesiones con voz pero sin voto. El presidente del comité técnico tendrá voto de calidad para el caso de empate, por cada miembro propietario se designara un suplente. asimismo se contará con un órgano de vigilancia designado por la Secretaría de la Contraloría General de la Federación pero sin voto.

e) Las facultades del comité técnico o de distribución de fondos, así como las de órganos de vigilancia y las demás características del contrato constitutivo que al efecto celebre el fideicomitente con la institución fiduciaria.

f) Los programas que lleve a cabo el fideicomiso para el cumplimiento de sus fines estarán orientados dentro del marco de la planeación nacional del desarrollo y de

conformidad con las políticas del sector de la población cuya percepción no sea beneficiaria de los financiamientos que otorga el fideicomiso.

#### 4.2 ACUERDO POR EL QUE SE CREA EL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA RURAL

La creación de este organismo tiene como objetivo abatir el enorme déficit de la vivienda campesina el acuerdo para la autorización de su funcionamiento fue publicado en el diario oficial de la federación, el 15 de abril de 1988 el cual en sus considerandos establece que:

a) "La Secretaria de Programación y Presupuesto en su carácter de fideicomitente único de La Administración Publica Centralizada procedera a modificar el contrato del fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares a fin de que formando parte del mismo se integre un "Fondo Nacional para la Vivienda Rural que tendrá por objeto el establecimiento de sistemas de financiamiento que permitan otorgar a la población rural y campesina crédito barato y suficiente para contar con una vivienda digna y decorosa.

Para la organización y funcionamiento del Fondo Nacional para la Vivienda Rural", la Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología (ya desaparecida), en coordinación con las dependencias y entidades correspondientes propondra al ejecutivo federal las políticas que garantice el eficaz funcionamiento del mismo.

b) Con independencia de los demás bienes que se integran al patrimonio del fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares y las fuentes actuales destinadas a incrementar dicho patrimonio según el contrato de fideicomiso para la integración de los recursos que queden destinados al "Fondo Nacional de la Vivienda Rural" y permitan su creciente desarrollo, se afectaran a este ultimo "fondo", de manera específica.

-Las aportaciones que para ese fin haga el gobierno federal para iniciar el funcionamiento de dicho "fondo", el propio gobierno, con cargo al presupuesto autorizado a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, a través del fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, hará una primera aportación de 5,000,000 de pesos destinados a financiar acciones de vivienda rural; los que serán aplicados proporcionalmente con los recursos a que se refiere la siguiente fracción de acuerdo con los convenios respectivos.

-Las aportaciones que realicen en forma voluntaria los productores, o en favor de dichos productores, las personas físicas o morales que participen en las actividades de producción, comercialización o industrialización, para fines de consumo interno o de exportación, de productos agrícolas, pecuarios o forestales, por equivalente al dos por ciento del valor de la producción comercializada y/o transformada, en los términos de los convenios de concertación específicos que para tal efecto se celebren. Estas aportaciones serán equiparables a los donativos para obra pública.

- Las aportaciones que realicen, para el mismo objeto de cumplir las necesidades de vivienda, los sectores público, social y privado.-

- Los rendimientos y beneficios que se obtengan con la inversión de recursos afectos al objeto del propio "fondo".

c) A los fines del fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares, establecidos en los acuerdos a los que se refiere el último considerando, la Secretaría de Programación y Presupuesto agregará uno más al tenor siguiente: "Financiar los programas de vivienda de productores agrícolas, pecuarias y forestales del sector campesino, con cargo a los recursos destinados al "Fondo Nacional de la Vivienda Rural", o bien complementados con recursos provenientes de otras fuentes.

d) En los instrumentos administrativos y contractuales correspondientes, se harán los ajustes que procedan, a fin de introducir los siguientes puntos normativos:

Primero.- El Fondo Nacional Para la Vivienda Rural podrá ser complementado con otros recursos del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitacional Populares, en forma de créditos, para el financiamiento de vivienda rural.

Los recursos destinados al FONAVIR deberán ser manejados en forma especial y en cuenta por separado de las demás cuentas del fideicomiso.

No se autorizan u otorgan recursos fiscales adicionales, para cubrir gasto corriente de operación del FONAVIR.

Segundo.- Para los efectos del punto anterior, el comité técnico del fideicomiso, creará un subcomité para la operación del FONAVIR, que estará integrado por sendos representantes de la SEDUE, quien lo presidirá S.H.C.P; S.P.P; S.A.H.R.H; S.R.A. Y BANOBRAS S.N.C.

- Como miembro permanente, se invitara a formar parte del subcomité a un representante de la C.N.C; quien fungirá como secretario técnico del mismo.

Asímismo se invitara para que asistan a las sesiones en que se traten asuntos relativos a financiamientos de una rama de producción determinadas, a dos representantes de los productores, uno de los cuales deberá ser de la rama de producción a la que se otorgará el crédito. El otro podrá ser propuesto, en su caso, por la C.N.C; de entre las otras organizaciones sociales campesinas.

Tercero.- El subcomité a que se refiere el punto anterior tendrá las siguientes facultades:

1) Revisar y aprobar, en su caso, los presupuestos y programas anuales del FONAVIR.

2) Autoriza en cada caso, los financiamientos que se soliciten con cargo a las disponibilidades del "fondo" mencionado en la fracción anterior.

3) Elaborar reglas especiales, de acuerdo a la naturaleza características y condiciones económicas y legal de los beneficiarios de los programas que se financien.

4) Someter a la consideración del comité técnico del fideicomiso para su aprobación, las reglas de operación y políticas de administración crediticia a que se sujetarán los financiamientos que se otorguen con cargo al FONAVIR.

5) presentar al comité técnico del fideicomiso, un informe anual del ejercicio de las funciones anteriores, así como aquella información particular que le requiera el propio comité.

Cuatro.- El fideicomiso FONHAPO promoverá y en su caso celebrará convenios de concertación con los productores y con personas físicas o morales que comercialicen y/o transformen productos agrícolas, pecuarios y forestales por rama de producción, para que realicen aportaciones al FONAVIR".(90)

#### 4.3 SISTEMAS DE ADMINISTRACION DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA RURAL

El sistema de administración del FONAVIR esta compuesto por una coordinación general, la cual tiene por objetivo establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a la población rural y campesina crédito barato y suficiente, para contar con una vivienda digna y decorosa, garantizando que la operatividad y la canalización de los recursos destinados para tal fin, sean adjudicados a la población objeto del acuerdo de creación.

Además de la coordinación general FONAVIR, su sistema administrativo cuenta con una subgerencia de normatividad y apoyo técnico; una subgerencia de operación de créditos; un departamento de análisis y dictaminación jurídica; un depto. técnico; depto. de análisis financiero, departamento social; depto. de métodos y procedimientos; depto. de coordinación de programas;depto .de informática y el depto. de coordinación administrativa y logística.

La coordinación general del FONAVIR tiene las siguientes funciones: establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a la población rural, campesina crédito barato y suficiente.

- Financiar programas de vivienda para los productores de los sectores agrícola, pecuario, forestal con cargo a los recursos del FONAVIR.

- Elaborar los presupuestos y programas anuales, del FONAVIR.

- Elaborar las reglas de operación que rijan al FONAVIR y vigilar su aplicación.

- Preparar el informe anual de ejercicio de las funciones y presupuestos ejercidos durante el año fiscal.

- Vigilar la aplicación de las políticas, normas y lineamientos generales para el proceso del otorgamiento del crédito.

- Coordinar y supervisar la elaboración de los convenios de concertación.

- Vigilar la firma de la contratación de los créditos.

- Vigilar la aplicación de los recursos económicos del FONAVIR".

#### 4.4 CAPACIDAD DEL FONDO PARA DAR RESPUESTA A LA NECESIDAD DE VIVIENDA

Los recursos económicos con los que cuenta el fideicomiso del FONHAPO, son los siguientes:

"Recursos fiscales, por este concepto cuenta con 158,389,000 millones de viejos pesos. Recursos propios, cuenta con 282,410,000 millones de viejos pesos; Recursos de financiamiento, 196,320,000 millones de viejos pesos. Inversión por este concepto la cantidad de 442,000,000 millones de viejos pesos; Cuenta corriente, 194,992,000 millones de viejos pesos".(91)

Con estos recursos el FONHAPO enfrenta el problema de vivienda en México.

De estos recursos el FONHAPO respalda al FONAVIR para que este a su vez pueda establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a la población rural y campesina crédito barato y suficiente, para que los campesinos logren contar con una vivienda digna y decorosa.

Cabe destacar, que los recursos económicos que les son otorgados al FONAVIR son limitados si se toma en cuenta la gran demanda del sector campesino por una vivienda digna.

A) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Conforme a la ley todo mexicano tiene derecho a una vivienda digna, prueba de ello es lo que marca nuestra Constitución Política en su artículo cuarto, párrafo cuarto donde señala que "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa; la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

Esta reglamentación incluye a todos los sectores de la sociedad, por lo que los campesinos deben tener la posibilidad de disfrutar de una vivienda digna y decorosa porque se trata de un derecho social y fundamental para todas las familias mexicanas.

Para ello, nuestra Carta Magna indica en su artículo 123, fracción XII que toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes 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 sistema de financiamiento que permitan otorgar a éstos créditos baratos y suficientes para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administren 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 las 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.

Además, en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exeda de 200 habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de 5000 metros

**ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

B) LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Esta ley marca que los patrones tienen la obligación de proporcionar habitaciones decorosas a los trabajadores.

En su capítulo VIII, artículo 279 señala que los trabajadores del campo son los que ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestal, al servicio de un patrón.

Los trabajadores en las explotaciones industriales forestales se regirán por las disposiciones generales de esta ley.

Ante ello, en su artículo 283 fracción II del mencionado capítulo, indica que los patrones deben suministrar gratuitamente a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionadas al número de familiares o dependientes económicos y un terreno contiguo para la cría de animales de corral.

Asimismo, en la fracción III del ya mencionado artículo destaca que las habitaciones deben ser mantenidas en buen estado, haciendo en su caso la reparaciones necesarias y convenientes.

C) LEY DEL INFONAVIT.

La ley del INFONAVIT es de utilidad social y de observancia general en toda la República.

En el artículo 2 de esta ley señala que se crea como un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina "Instituto del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores".

El instituto tiene por objeto: administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y el pago de pasivos contrarios por los conceptos anteriores, además de coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El siguiente párrafo contenido en dicha ley remarca el concepto de que dicho organismo es eminentemente de carácter urbano:

"esta ley marca que el instituto cuidara de que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo "URBANO". Para ello podra coordinarse con otro servicio público.

Asímismo en su artículo 5 explica que el patrimonio del instituto se integra:

I.- Con el Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123, apartado A, fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el título cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos.

II.- Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal.

III.- Con los bienes y derechos que adquieran por cualquier título.

IV.- Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a los que se refiere las fracciones II y III.

El artículo 6 marca que los organismos del instituto serán: la asamblea general, el consejo de administración, la comisión de vigilancia, el director general, dos directores sectoriales, la comisión de inconformidad y valuación y las comisiones constructivas regionales.

En este sentido, esta ley explica en sus artículos 7 al 28 las funciones del órgano del instituto, que a continuación explicaremos.

La asamblea general es la autoridad suprema del instituto, y se integra en forma tripartita con 45 miembros, designados 15 por el ejecutivo federal, 15 por las organizaciones nacionales de trabajadores y 15 por las organizaciones nacionales patronales, por cada miembro propietario se designara un suplente.

El ejecutivo federal por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar los organismos nacionales de trabajadores y patronos que intervendrán en la designación de los miembros de la asamblea general.

La asamblea general deberá reunirse por lo menos dos veces al año y tendrá las atribuciones y funciones siguientes: examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos 3 meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y financiamientos del instituto para el siguiente año; examinar y en su caso aprobar, dentro de los 4 primeros meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio, los dictámenes de la comisión de vigilancia y el informe de actividades de la institución; decidir, señalando su jurisdicción, sobre establecimiento y modificación o supresión de las comisiones consultivas regionales del instituto; expedir los reglamentos del instituto.

El consejo de administración durara en su cargo 6 años y serán removidos por la Asamblea general (cabe destacar que los miembros de la asamblea general duran también 6 años y podran ser removidos libremente por quien los designen), a petición de la representación que los hubiera propuesto, la solicitud de remoción que presente el sector se hará por conducto del director general, en tanto se reúna la Asamblea General, los consejos cuya remoción se hayan solicitados quedaran suspendidos de sus funciones.

El consejo de administración sesiona por lo menos una vez al mes y entre las atribuciones y funciones que le corresponden estas son algunas:

1.- Decidir a propuesta del director general sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos del instituto, con forme a lo dispuesto por el artículo 66 fracción II.

2.- Resolver sobre las operaciones del instituto, excepto aquellas que por su importancia, a juicio de alguno de los sectores o del director general, ameriten acuerdos expreso de la Asamblea General; la que debera celebrarse dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente.

3.- Aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración y operación así como el de vigilancia del instituto, los que no deberan exceder del 0.75% de los recursos totales que maneje.

Por su parte, la Comisión de Vigilancia se integrará con 9 miembros designados por la asamblea general, cada una de las representaciones propondrá el nombramiento de tres miembros con sus respectivos suplentes.

Los miembros de esta comisión, no podran serlo de la Asamblea General ni del Consejo de Administración; la Comisión de Vigilancia será presidida en forma rotativa en el orden en que las representaciones que propusieron el

nombramiento de sus miembros se encuentren mencionadas en el artículo sexto.

Los miembros de la Comisión de Vigilancia duraran en su cargo 6 años y serán removidos por la Asamblea General a petición de la representación que les hubiera propuesto.

La solicitud de remoción que presenta el sector, se hará por conducto del director general.

La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones: vigilar que la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones que se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta ley, y de sus reglamentos; practicar la auditoría de los estados financieros y comprobar, cuando los estime conveniente los avalúos de los bienes, materiales de operación del instituto; proponer a la Asamblea y al consejo de Administración, en su caso, las medidas que jusque convenientes para mejorar el funcionamiento del instituto y en los casos que en su juicio lo ameriten.

La comisión dispondrá del personal y de los elementos que requiera para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones y funciones.

Con respecto al director general será nombrado por la Asamblea General a proposición del Presidente de la República. Para ocupar dicho cargo se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

El Director General tendrá las siguiente funciones y atribuciones: representar legalmente al instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio y las especiales que requieran cláusulas especial conforme a la ley, en los términos de los tres primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal. Estas facultades las

ejerceran en la forma en que acuerde el Consejo de Administración.

El Director General podra otorgar y revocar poderes generales o especiales; pero cuando sean en favor de personas ajenas al instituto deberá recabar previamente el acuerdo del consejo de administración.

Las facultades que corresponden al instituto en su carácter de organismo fiscal autónomo, de conformidad con el artículo 30 de esta ley, se ejercerá por el Director General, el subdirector jurídico los delegados regionales y el demás personal que expresamente se indique en el reglamento interior del FONHAPO.

Asistir a las sesiones de la Asamblea General y del consejo de administración, con voz pero sin voto; ejecutar los acuerdos del Consejo de administración dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los Estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior.

Presentar al consejo de administración, a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamiento para el año siguiente; presentar a la consideración del consejo de administración un informe mensual sobre las actividades del instituto.

Nombrar y remover al personal del instituto señalándole sus funciones y remuneraciones y las demás que le señalen esta ley sus disposiciones reglamentarias.

A propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones, la Asamblea General nombrara a dos Directores sectoriales, uno por cada sector, que tendrán como función el enlace entre el sector que representa y el Director General. Los Directores sectoriales asistirán a las sesiones del Consejo de Administración con voz pero sin voto.

La comisión de inconformidades y de Valuación se integrara en forma tripartita con un miembro de cada ,representación, designado conforme a lo dispuesto por el artículo 16 fracción X de la presente ley. Por cada miembro propietario se nombrara un suplente.

La comisión considerará, substanciará y resolverá los recursos que promueban ante el instituto; los patrones, los trabajadores o causahabientes y beneficiarios, en los términos del reglamento correspondiente.

La comisión conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieran otorgando a los trabajadores en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y poder determinar las aportaciones que deban entregar al instituto o si se quedan exentas de tal aportación.

Las comisiones consultivas regionales se integran en forma tripartita y actuarán en las áreas territoriales determinadas por la Asamblea y conforme al reglamento que apruebe la Asamblea.

Entre algunas de las atribuciones y funciones de las comisiones Consultivas Regionales tenemos las siguientes:

1.- Sugerir al Consejo de Administración a través del Director General la localización de áreas y características de las habitaciones de la región.

2.- Opinar sobre proyectos de habitaciones a financiar.

3.- Las demás de carácter consultivo que le encomiende el Director General.

Entre las obligaciones de los patrones tenemos las siguientes: Proceder a inscribir a sus trabajadores en el instituto y dar los avisos a que se refiere el artículo 31 de esta ley.

Efectuar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda en instituciones de crédito para su abono en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales de las cuentas de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores. Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas a fin de que las instituciones de crédito puedan individualizar dichas aportaciones, los patrones deberán proporcionar a las mismas información relativa a cada trabajador en la forma y con la periodicidad que al efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y hacer sus descuentos a sus trabajadores en sus salarios, conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, que destinan al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el instituto y a la administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales, así como enterar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establece esta ley y sus reglamentos.

Asímismo en el artículo 30 de esta ley marca que las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el párrafo, anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales.

El instituto Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, en su carácter de organismo fiscal autónomo, esta facultado en los términos del código final de la federación para:

1.- Determinar en caso de incumplimiento, el importe de las aportaciones patronales y de los descuentos emitidos, así como calcular sus recargos, señalar su base para su liquidación, fijarlo en cantidad líquida y requerir su pago. Por lo que podrá ordenar a su personal asignado que realice visitas domiciliarias, auditorías e inspecciones a los patrones, requiriéndoles el cumplimiento de las obligaciones de acuerdo a lo que dispone la ley.

2.- Recibir en sus oficinas o a través de las instituciones de crédito los pagos que deban efectuarse conforme a lo previsto por este artículo. Las cantidades que se obtengan de acuerdo a lo señalado deberán ser acreditadas en la subcuenta del trabajador.

3.- Realizar por si mismo o por la S.H.C.P. el cobro y la ejecución correspondientes a las aportaciones patronales y a los descuentos emitidos de acuerdo al código fiscal de la federación.

4.- Requerir a los patrones que emitan el cumplimiento de las obligaciones que esta ley establece la información necesaria para determinar la existencia o no de la relación laboral con las personas a su servicio, así como las que permitan establecer en forma presuntiva y conforme al procedimiento que el instituto señale el monto de las aportaciones omitidas.

"Para inscripción de los patrones y de los trabajadores en el instituto, se tomara como base los patrones fiscales que fije el instructivo que al efecto espira el consejo de administración, dicho instructivo señalara las formas en que los patrones se inscribirán e inscribirán a sus trabajadores, determinara los avisos que deben darse sobre las altas y bajas de los trabajadores y modificaciones de los salarios.

El artículo 32 señala que en caso de que el patrón con la obligación de inscribir al trabajador o de aportar al Fondo Nacional de Vivienda las cantidades que deba enterar, el trabajador podrá acudir al instituto a fin de que se le proporcione la información correspondiente.

En tanto, el artículo 36 señala que las aportaciones previstas en esta ley, así como los intereses de subcuentas de vivienda a que se refiere el artículo 39, estarán exentos de toda clase de impuestos.

d) LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.

Esta ley en su artículo 100, señala que para los fines a que se refieren las fracciones XI, inciso f del apartado B del artículo 123 constitucional; el inciso h de la fracción VI del artículo 43 de la ley federal del trabajadores al servicio del estado; y las fracciones XIII y XIV del artículo tercero de esta ley, se constituirá el Fondo de la Vivienda que tiene por objeto:

I.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, mediante préstamos con garantía hipotecaria. Estos prestamos se harán por una sólo vez.

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

III.- Los demás que esta ley establece.

El artículo 101 dice que los recursos se integran:

I.- Con las aportaciones que las dependencias y entidades entregan al instituto por el equivalente a un 5 por ciento sobre el sueldo básico de sus trabajadores; previstas en la fracción VI del artículo 21.

II.- Con los bienes y los derechos adquiridos por cualquier título;

III.- Con el 0.5 por ciento que se deduzca del sueldo básico de los trabajadores que como cuota en los términos del artículo 16 fracción II y el 0.50% que como

aportación enteren las dependencias y entidades conforme al artículo 21 fracción II de la presente ley.

IV.- Con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren las anteriores fracciones.

"La junta directiva determinará el porcentaje que los recursos del Fondo se destinarán anualmente al financiamiento de adquisiciones de terrenos; de programas de casa habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores, prestamos hipotecarios y a la construcción, reparación, ampliación o mejoras de dichas casas, así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Los recursos del Fondo se destinarán: 1.- al otorgamiento de crédito a los trabajadores que sean titulares de depósito constituidos a su favor por más de 18 meses en el instituto.

El importe de estos créditos deberá aplicarse a los siguientes fines. A la adquisición de terrenos para que se construyan en ellos vivienda o conjuntos habitacionales destinados a la habitación de los trabajadores.

B. A la adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo aquellas sujetas al régimen de condominio cuando carezca el trabajador de ellas.

C. A la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.

D. Al pago del enganche, en el porcentaje que acuerde la junta Directiva a propuesta de la Comisión Ejecutiva y de los gastos de escriturización, cuando tenga por objeto la adquisición de viviendas de interés social.

E. Al pago de pasivos contraído por los conceptos anteriores;

II.- Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que otorgue el instituto, directamente o con la participación e entidades públicas y/o privadas.

Estos financiamientos sólo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

En todos los financiamientos que el instituto otorgue para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quiénes los construyan, de adquirir con preferencia, los materiales que provengan de empresas ejidales, cuando se encuentren en igualdad de calidad y precio a los que ofrezcan otros proveedores.

Los trabajadores tienen derecho a ejercer el crédito que se les otorgue, en la localidad que designen.

III.- Al pago de los depósitos que les corresponde a los trabajadores en los términos de ley.

IV.- A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del fondo conforme a la ley.

V. A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines.

VI.- El precio de venta fijado por el instituto, se tendrá como valor de avalúo de las habitaciones para efectos fiscales. Las donaciones y equipamiento urbano se causarán y cumplirán en los términos de las disposiciones legales aplicables.

VII.- A las demás erogaciones relacionadas con su objeto. ( art. 102 y 103).

El artículo 104, indica que para los efectos de lo previsto en el artículo 102 la asignación de los créditos y financiamientos con cargo al fondo, se harán conforme a lo dispuesto por la junta Directiva buscando su adecuada distribución entre las distintas regiones y localidades del país.

Con sujeción a dichos criterios y, en su caso, a las normas generales que establezca la junta Directiva del instituto, se determinarán las cantidades globales que se asignen a las distintas regiones y localidades del país y dentro de esta asignación, al financiamiento de los objetivos señalados en el artículo 100 de esta ley.

En tanto, los artículos 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 112, 113, 114, 115, 116 y 117, respectivamente marcan lo siguiente:

Los trabajadores que disfrutarán del beneficio que consagra el artículo anterior, serán los que estén al servicio de los Poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal, de las entidades Públicas que estén sujetas al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores de confianza y eventuales de los mismos Poderes y entidades públicas.

Los gobiernos de las entidades Federativas y Municipios podrán celebrar convenios con el instituto para incorporar a sus trabajadores a los beneficios del Fondo.

Los pensionistas gozarán de los beneficios que establece este artículo, con sujeción a los acuerdos generales que en los términos y dentro de los lineamientos de esta ley dicte la junta directiva.

Las aportaciones al Fondo de la Vivienda prevista en la fracción VI del artículo 21 de esta ley, se aplicarán en su totalidad a construir en favor de los trabajadores

depósitos que no devengarán intereses y que sujetarán a las siguientes:

I. Cuando un trabajador reciba financiamiento del Fondo, 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. Durante la vigencia del crédito, se continuará aplicando el 40% de la aportación al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el trabajador.

Para la correcta aplicación del 40% a que se refiere esta fracción y la anterior, el Fondo está obligado a construir reserva actuarial en los términos señalados en el artículo 182.

III. Una vez liquidado el crédito otorgado a un trabajador se continuará aplicando el total de las aportaciones para integrar un nuevo depósito en su favor.

IV. En caso de jubilación, incapacidad total permanente o de muerte el trabajador o sus beneficiarios tendrá derecho a la entrega de un tanto más de los depósitos que se hubieran constituido a su favor, de acuerdo a lo establecido en esta ley.

V. Cuando el trabajador tenga cincuenta o más años de edad y deje de prestar sus servicios a las dependencias o entidades sujetas al régimen de beneficios que otorga esta ley, se le entregarán los depósitos constituidos en su favor, en los términos de la misma.

VI. En el caso de que los trabajadores hubieran recibido crédito hipotecario con recursos del Fondo, la devolución de depósitos establecida en las fracciones I y II, por lo que la cantidad adicional a que se refiere el artículo 112 de esta ley será igual al monto del saldo resultante.

En la aplicación de los recursos del fondo se considerarán, entre otras, las siguientes circunstancias:

I. La demanda de habitación y las necesidades de vivienda, dando preferencia a los trabajadores de bajos salarios, en las diversas regiones o localidades del país.

II. La factibilidad y posibilidades reales de llevar a cabo construcción habitacional.

III. El monto de las aportaciones a fondo proveniente de las diversas regiones y localidades del país.

IV. El número de trabajadores en las diferentes regiones o localidades del territorio nacional.

Para otorgar y fijar a los trabajadores en cada región o localidad se tomarán en cuenta el número de miembros de la familia de los trabajadores, la antigüedad, el sueldo, o el salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo entre los interesados y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles. Para tal efecto, se establecerá por el instituto un régimen para relacionar los créditos.

Dentro de cada grupo de trabajadores en una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho, se asignarán entre los créditos individuales mediante un sistema de sorteos ante Notario Público.

Con la sujeción a los requisitos que fije la Junta Directiva, se determinarán; los montos máximos de los créditos que se otorguen, la relación de dichos montos con el sueldo o salarios de los trabajadores acreditados, la protección de los préstamos, así como los precios máximos de venta de las habitaciones, cuya adquisición o construcción pueda ser objeto de los créditos que se otorguen con cargo al fondo.

Los créditos que otorguen con cargo al fondo deberán darse por vencidos anticipadamente si los deudores, sin el consentimiento del instituto, enajenan las viviendas, gravan los inmuebles que garanticen el pago de los créditos concedidos o incurren en las causas de rescisión consignadas en los contratos respectivos.

Los trabajadores jubilados o pensionistas podrán manifestar expresamente y por escrito su voluntad ante el instituto a través del Fondo de la Vivienda en el acto del otorgamiento del crédito o posteriormente, para que en su caso de muerte, la adjudicación del inmueble se haga a quien haya designado como beneficiario.

En los casos de pensión o jubilación de incapacidad total permanente o muerte, el trabajador o sus beneficiarios tendrán derecho a la entrega de un tanto más del saldo de los depósitos que se hubieren constituido a su favor, de acuerdo a lo establecido en esta ley. En caso de muerte del trabajador, dicha entrega se hará a sus beneficiarios, en el orden de prelación siguiente.

I.- Los que al efecto el trabajador, jubilado o pensionista haya designado para estos fines ante el instituto.

II.- La viuda, el viudo y los hijos que dependan económicamente del trabajador en el momento de su muerte.

III.- Los ascendentes concurrirán con las personas mencionadas en la fracción anterior, cuando dependan económicamente del trabajador.

Para los efectos de la primera parte de la Fracción IV del artículo 106 de la presente ley se entenderá que un trabajador ha dejado de prestar servicios cuando transcurra un período mínimo de doce meses sin labores en ninguna de las dependencias o entidades por suspensión temporal de los efectos del nombramiento o cese, a menos que exista litigio pendiente sobre la subsistencia de designación o nombramiento.

Las entidades y dependencias de la administración Pública a que se refiere esta ley seguirán haciendo los depósitos del 5 % para el Fondo de la Vivienda, sobre los sueldos o salarios de los trabajadores que disfruten licencia por enfermedad en los términos del artículo III de la ley Federal de los Trabajadores del Estado y 123 y de la presente ley, así como de los que sufran suspensión temporal de los efectos de su nombramiento conforme a las Fracciones I y II del artículo 45 de la citada Ley Federal de los Trabajadores del Estado, debiendo suspenderse dicho depósito a partir de la fecha en que cese la relación de trabajo.

La existencia de los supuestos a que se refiere este artículo y el anterior, deberán comprobarse ante el instituto.

El trabajador que deje de prestar servicios en la dependencia o entidad correspondiente conforme a lo previsto en el artículo anterior, y por quien la dependencia o entidad haya hecho aportaciones, tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el fondo. En este último caso, la base para las aportaciones a su cargo, será el sueldo o salario promedio que hubiera percibido durante los últimos seis meses.

La continuación voluntaria de los trabajadores dentro del régimen del fondo a que se refiere el artículo anterior.

I. Para la reanudación de servicios en alguna dependencia o entidad de la administración pública.

II. Por declaración del instituto, aceptada por el trabajador y,

III. Porque el trabajador deje de constituir los depósitos durante seis meses.

A los trabajadores que se pensionen o jubilen se les aplicará en lo conducente, y conforme a lo que establezca el régimen, lo dispuesto en los dos artículos anteriores.

Los créditos a los trabajadores a que se refiere la fracción I del artículo 103, devengarán intereses sobre saldos, debiéndose recuperar en una cantidad de cuando menos el 25 % del sueldo básico, sobre las siguientes bases:

A. Tratándose de créditos hipotecarios, el interés anual será del 4% sobre saldos insolutos.

B. En el caso de adjudicación de vivienda, se pagará un interés del 4 % anual por la cantidad equivalente al monto máximo aprobado para el crédito hipotecario; por la cantidad que exceda de dicho monto los intereses que deberán pagar los beneficiarios serán fijados por la Junta Directiva, a propuesta de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.

Tratándose de créditos para adquisición o construcción de habitaciones, su plazo no será menor de diez años, pudiendo otorgarse un plazo máximo de 20 años. Para los otros créditos mencionados en la citada fracción I, se podrán fijar plazos menores.

Los financiamientos señalados en la fracción II del mismo artículo, se otorgarán a la tasa de interés y condiciones que fije la junta directiva tomando como referencia las que para créditos similares en materia de vivienda de interés social establezca el Banco de México, y a un plazo máximo e dieciocho meses.

Asimismo, el artículo 124 señala que el instituto cuidará que sus actividades relacionadas con el Fondo se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano y para ello deberá dar estricto cumplimiento a los planes, programa y políticas que el ejecutivo Federal establezca.

"El gobierno Federal, por conducto de las Secretarías en la materia ejercerán el control y evaluación

de la inversión de los recursos del Fondo, vigilancia para que los mismos sean aplicados de acuerdo a lo que establece la presente ley", artículo 125.

En tanto, el artículo 126 dice que son obligaciones de las dependencias y entidades:

I. Inscribir a sus trabajadores y beneficiarios del Fondo.

II. Efectuar las aportaciones en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado, de la presente ley y de sus reglamentos, y

III. Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus sueldos y salarios, conforme a lo previsto en la fracción VI del artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el instituto, así como enterar el importe de dichos documento en la forma y términos que establecen esta ley y sus reglamentos.

Las aportaciones de las dependencias y entidades, así como los descuentos que el Instituto ordene hacer a los trabajadores por adeudos derivados de créditos otorgados con recursos del Fondo, serán enterados quincenalmente al instituto.

Los servicios públicos o trabajadores de las dependencias o entidades de la Administración Pública responsable de enterar las aportaciones y descuentos, en caso de incumplimiento, serán sancionados en los términos de los dispuesto en el Título Sexto de la presente ley.

Por su parte, en el capítulo V, sección primera, artículo 58 indica que los créditos hipotecarios para la vivienda se clasifican como sigue:

I. Unitarios, que se otorgarán, previo acuerdo de la Comisión Ejecutiva, mediante un contrato de mutuo con interés y garantía hipotecaria, cuando de conformidad con su destino y monto se apliquen para:

A. Adquisición de vivienda propiedad de terceros.

B. Construcción de vivienda en terrenos propio, cuando el trabajador realice una obra nueva de acuerdo a su proyecto con características de casa-habitación unifamiliar.

C. Reparación, ampliación o mejoras de vivienda objeto del crédito recaiga un gravamen inscrito en el Registro Público de la Propiedad correspondiente.

II. Para vivienda financiada, que se destinará a la adquisición de vivienda construida o adquirida con recursos del Fondo, mediante garantía hipotecaria en primer lugar o con reserva de dominio.

El monto de este crédito se determinará con base en los costos que la vivienda represente para el fondo.

III. Para cofinanciamiento, que se destinará al pago del enganche, los gastos de escrituración y, en su caso, a la constitución de un fideicomiso de apoyo cuando tenga por objeto la adquisición de viviendas de interés social.

Los créditos a que se refiere este artículo, en ningún momento podrán destinarse para casas de productos, considerándose como tales todas aquellas que tengan áreas susceptibles de rentarse para vivienda local o comercial.

El artículo 59, indica que los contratos de mutuo interés y garantía hipotecaria que celebre el instituto con recursos del Fondo deberán consignarse en escritura pública.

En la sección tercera, artículo 61 explica que el crédito para vivienda se otorgará por una sola vez y para un solo fin a cada trabajador o pensionista que sea aportante voluntario, en los términos de los artículos 58 y 67, último párrafo del presente reglamento.

Los trabajadores y pensionistas beneficiados con crédito para vivienda deberán pagar los impuestos y derechos relacionados con el inmueble, de conformidad con lo que establezcan las leyes de la materia.

El artículo 64 marca los plazos para amortizar los créditos:

I. Para adquisición y construcción de vivienda, así como los de cofinanciamiento no podrán exceder de veinte años.

II. Para reparación, ampliación o mejoras y retención de pasivos, podrán fijarse plazos menores de 10 años.

II. para vivienda financiada, de acuerdo a las condiciones particulares de cada acreditado, podrá concederse hasta un plazo máximo de veinte años.

La amortización de dichos créditos en ningún momento podrán ser menor del 25 % del sueldo básico del trabajador a que se refiere el artículo 117 de esta ley.

En el capítulo VI, artículo 74 señala que los créditos serán recuperados mediante descuentos que por nómina realice la Afiliada respectiva, conforme a los lineamientos que el instituto determine para tales efectos; los descuentos a los pensionistas serán practicados por las áreas correspondientes del propio instituto.

Artículo 77, dice que el pago de los créditos a corto y mediano plazos se harán siempre mediante descuentos quincenales, o mensuales en el caso de los pensionistas, de conformidad al plazo estipulado, en los casos que no sea efectuado, se estará dispuesto por el artículo 74 de este reglamento, el cual marca que la suspensión de los pagos

causará la aplicación del interés moratorio por el abono vencido a la tasa que fije la Junta Directiva.

El instituto por causa justificada podrá modificar tanto el monto del descuento como el plazo originalmente estipulado al momento del otorgamiento del crédito, así como celebrar convenios de pago individuales con los acreditados que deseen regularizar su situación crediticia.

En caso de incumplimiento en el pago durante un lapso mayor de dos meses consecutivos conforme al plazo señalado en la hoja de liquidación, el instituto podrá dar por vencido anticipadamente el crédito otorgado y proceder al cobro de lo que adeudare el acreditado, de conformidad con los acuerdos que dicte la junta directiva.

"El pago de los créditos para vivienda se hará mediante descuentos quincenales o mensuales en el caso de pensionistas, de conformidad con los montos convenidos con los interesados y dentro del plazo estipulado en el contrato respectivo; cuando los descuentos no se efectúen, la amortización deberá ajustarse a lo dispuesto por el artículo 67 de este reglamento.

El instituto por causa justificada podrá modificar tanto el monto del descuento como el plazo originalmente estipulado al momento del otorgamiento del crédito, así como celebrar convenios de pago individuales con los acreditados que deseen regularizar su situación crediticia.

En caso de incumplimiento en el pago durante un lapso mayor de 45 días consecutivos, el instituto a través del Fondo podrá dar por rescindido el crédito otorgado y proceder al cobro anticipado del mismo o, en su caso, a la recuperación de la vivienda financiada. (78 art.)

En tanto, los artículos 81 y 82 manifiestan que las garantías para los préstamos a mediano plazo, serán el pagaré suscrito por los acreditados, la responsabilidad de la afiliadas de efectuar la retención de la amortización que deba cubrirse al instituto y las demás que en su caso, establezcan la Junta Directiva.

En los créditos para vivienda, sólo se admitirá la sustitución de la garantía inicial por otra si el acreditado lo solicita dentro de los diez primeros años a partir del otorgamiento del mismo y siempre que queden salvaguardados con esta sustitución los intereses del Fondo.

E) LEY FEDERAL DE LA REFORMA AGRARIA.

En el capítulo II, sección cuarta, artículo 63 de esta ley marca que las tierras destinadas al asentamiento humano integran el área necesaria para el desarrollo de la vida comunitaria del ejido, que está compuesta por los terrenos en que se ubique la zona de urbanización y su fundo legal. Se dará la misma protección a la parcela escolar, la unidad agrícola industrial de la juventud y a las demás áreas reservadas para el asentamiento.

"Las tierras ejidales destinadas por la asamblea al asentamiento humano conforman el área irreductible del ejido y son inalienables, imprescriptibles e inembargables, salvo lo previsto en el último párrafo de este artículo. Cualquier acto que tenga por objeto enajenar, prescribir o embargar dichas tierras será nulo de pleno derecho.

Las autoridades federales, estatales y municipales y, en especial, la Procuraduría Agraria, vigilarán que en todo momento quede protegido el fundo legal del ejido.

A los Solares de la zona de urbanización del ejido no les es aplicable lo dispuesto en este artículo.

El núcleo de población podrá aportar tierras del asentamiento al municipio o entidad correspondiente para dedicarlas a los servicios públicos, con la intervención de la Procuraduría Agraria, la cual se cerciorará de que efectivamente dichas tierras sean destinadas a tal fin". (artículo 64)

Esta ley marca en su artículo 68 que los solares serán de propiedad plena de sus Titulares. todo ejidatario tendrá derecho a recibir gratuitamente un solar al constituirse.

La asamblea hará la asignación de solares a los ejidatarios determinando en forma equitativa la superficie que corresponda a cada uno de ello. Esta asignación se hará en presencia de un representante de la Procuraduría Agraria.

Una vez satisfechas las necesidades de los ejidatarios, los solares excedentes podrán ser arrendados o enajenados por el núcleo de población ejidal a personas que deseen avocindarse.

En tanto, el artículo 72 de esta ley marca que en cada ejido y comunidad podrá destinarse una parcela para constituir la unidad productiva para el desarrollo integral de la juventud, en donde se realizarán actividades productivas, recreativas, culturales y de capacitación para el trabajo, para los hijos de ejidatarios, comuneros y avocindados mayores de dieciséis y menores de veinticuatro años. Esta unidad será administrada por un comité cuyos miembros serán designados exclusivamente por los integrantes de la misma, los costos de operación de la unidad serán cubiertos por sus mismos miembros.

En tanto, en sección séptima, artículo 87 de esta ley indica que cuando los terrenos de un ejido se encuentren ubicados en el área de crecimiento de un centro de población los núcleos de población ejidal podrán beneficiarse de la urbanización de sus tierras ejidales al desarrollo urbano deberá sujetarse a las leyes, reglamentos y planes vigentes en materia de asentamientos humanos.

Asimismo, los artículos 88 y 89 dicen que queda prohibida toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas naturales protegidas, incluyendo las zonas de preservación ecológica de los centros de población, cuando se contraponga a lo previsto en la declaratoria respectiva.

Igualmente queda prohibida toda enajenación de terrenos ejidales ubicados en las áreas declaradas reservas para el crecimiento de un centro de población, de conformidad con los planes de desarrollo urbano-municipal, en favor de personas ajenas al ejido, se deberán respetar el derecho de preferencia de los gobiernos de los estados y municipios establecido por la ley General de Asentamientos Humanos.

Por otra parte, el artículo 90, del capítulo III de esta ley señala que para la constitución de un ejido bastará, que un grupo de veinte o más individuos participen en su constitución.

Que cada individuo aporte una superficie de tierra.

En ese sentido, el artículo 92 marca que el ejido podrá convertirse o más bien convertir las tierras que hubiere adquirido bajo el régimen de dominio pleno al régimen ejidal, en cuyo caso el comisariado ejidal transmitirá las inscripciones correspondientes en el Registro Agrario Nacional, a partir de lo cual dicha tierra quedará sujeta a los dispuesto por esta ley para las tierras ejidales.

#### F) LEY FEDERAL DE VIVIENDA

La presente ley es reglamentaria del artículo 4to., párrafo cuarto, de la Constitución General de la República. sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa.

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

En el artículo 2, capítulo I de esta ley señala que los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, son los siguientes:

I.- La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar el mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos.

II.- La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo.

III.- La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios.

IV. La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con las de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, tendientes a la integración de un Sistema Nacional de vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país.

V. La coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, donde preferencia a la vivienda de interés social.

VI. El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana.

VII. El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados.

VIII. El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejoría de la población rural en su medio.

IX. El apoyo a la construcción de la infraestructura de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad.

X. La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir sus costos.

XI. La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente.

XII. La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda; y

XIII. La información y difusión de los programas públicos habitacionales, con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos.

En tanto, en el artículo 3 señala que se establece el sistema Nacional de Vivienda que es el conjunto integrado y armónico de relaciones Jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y

privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

Para todos los efectos legales, se entiende por vivienda de interés social aquella cuyo valor, al término de su edificación, no excede de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate.

Asimismo, el artículo 4 dice que los instrumentos y apoyos al desarrollo de la política nacional de la vivienda que establece esta ley comprende:

I. La formulación, instrumentación, control y evaluación de los Programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que participan en la producción, asignación, financiamiento y mejoramiento de la vivienda.

II. Las normas para operar y conducir las acciones de las dependencias y entidades de las administración pública federa, en materia de tierra para vivienda.

III. Los estímulos y fomentos para la producción, distribución, usos de materiales y asistencia técnica para la construcción.

IV. Las normas tecnologías para la vivienda.

V. Las normas para el otorgamiento de créditos y asignaciones de vivienda.

VI. La promoción y fomento de la construcción de vivienda de interés social para destinarla al arrendamiento.

VII. Las bases de coordinación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con los gobiernos de los estados, con los municipios y con los sectores, social y privado, para el establecimiento del Sistema Nacional de vivienda.

"Las dependencias, entidades y organismos descentralizados de la administración pública federal que formulen programas de vivienda o lleven a cabo acciones habitacionales, quedan sujetas a las disposiciones de esta ley.

Las entidades públicas y organismos descentralizados encargados de ejecutar o financiar programas de vivienda para los trabajadores, conforme a la obligación prevista en el artículo 123 de la Constitución General de la República se regirán en los términos de las leyes que regulan su propia organización y funcionamiento y coordinarán sus lineamientos de política general y objetivos a los que marca esta ley y el Plan Nacional de Desarrollo en los Términos de la Ley de Planeación.

Los representantes gubernamentales en los órganos de gobierno administración y vigilancia de dichos organismos, cuidarán que sus actividades se ajusten a los dispuesto en esta ley." (artículo 5)

Mientras en el capítulo VI, artículo 45 de esta ley marca que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las autoridades financieras y crediticias expedirán, con arreglo a los ordenamientos legales aplicables, las reglas para la operación de este ley.

Los organismos que ejecuten o financien viviendas para los trabajadores, en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución General de la República, se regirán por lo previsto en sus respectivas leyes orgánicas y promoverán en los conducente, la aplicación de las normas a que se refiere este capítulo.

En tanto, los artículos 46, 47, y 48 señalan que con el fin de beneficiar al mayor número de personas las entidades de la administración pública federal, sólo podrán conceder a una persona, créditos para la adquisición, construcción, ampliación o mejoramiento de una sola vivienda producida con la aplicación de bienes inmuebles o recursos federales.

Para el otorgamiento de créditos o para la asignación o enajenación de las viviendas a que se refiere el párrafo anterior, tendrán los mismos derechos todos los posibles beneficiarios, pero en igualdad de condiciones se dará preferencia a las personas de más bajos ingresos y las que sean sostén de su familia.

Los organismos públicos federales de vivienda incluirán en el clausulado de los contratos que celebren para la enajenación de viviendas, entre otras la estipulación de que el adquirente de la vivienda sólo podrá transferir sus derechos de propiedad sobre la misma a otra persona que reúna los mismos requisitos y condiciones establecidos por el organismo. Será nula y no producirá efecto jurídico alguno la transmisión de vivienda que se haga contraviniendo esta disposición.

Por otra parte, en los contratos de otorgamiento de crédito para vivienda, se deberá estipular, como causa de rescisión, el hecho de que el acreditado utilice la vivienda para fin principal distinto al de habitación regular o que no la utilice.

En todo caso, los notarios y demás fedatarios públicos, deberán vigilar, en las operaciones en que intervengan, que se cumplan las disposiciones contenidas en este artículo.

En los contratos de otorgamiento de créditos, se podrá pactar la afectación de derechos de los acreditados para el efecto de que, una vez liberado el crédito, la vivienda se constituye en patrimonio de familia, en los términos del Código Civil respectivo.

Los organismos públicos federales de vivienda deberán dar publicidad a los listados de las personas beneficiarias de la acción correspondiente, a través de los medios y en los lugares que se consideren con mayor posibilidad de difusión en la localidad de que se trate.

En el capítulo VII, artículo 49 de esta ley, indica que son sociedades cooperativas de vivienda aquellas que se constituyan con objeto de construir, adquirir, mejorar, mantener o administrar viviendas, o de producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción para sus socios.

Sólo se considerarán sociedades cooperativas de vivienda, aquéllas que funcionen de acuerdo con las disposiciones de este capítulo, con las de la Ley General de Sociedades Cooperativas y otras ordenamientos aplicables.

En su artículo 50 de esta ley explica que las sociedades cooperativas de vivienda podrán ser de los siguiente tipos:

I. De producción, adquisición o distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda;

II. De construcción y mejoramiento de un solo proyecto habitacional;

III. De promoción continua y permanente, de proyectos habitacionales que atiendan las necesidades de sus socios, organizados en secciones o en unidades cooperativas; y

IV. De conservación, administración y prestación de servicios para las viviendas multifamiliares o conjuntos habitacionales.

Asimismo, los artículos 51, 52, 53, 54, 55 y 56 se refieren a las sociedades cooperativas de vivienda, en donde establecen que para la constitución de estas y sus modificaciones, bastará que asamblea general que celebren los interesados para establecer las bases constitutivas o sus modificaciones, de cuya asamblea se levantará acta circunstanciada, que deberá remitirse a la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Una vez que dicha dependencia reciba las actas de que se trata, hará las inscripciones correspondientes en el Registro Cooperativo Nacional. Si existiera alguna anomalía en las actas, lo comunicará a los solicitantes en un lapso no mayor de veinte días para que éstas se subsanen en un período que no exceda de sesenta días, si los solicitantes no lo hicieran, se tendrá por cancelado el registro.

Las sociedades cooperativas de vivienda sólo podrán adquirir los bienes estrictamente necesarios para la consecución de sus fines.

Las sociedades cooperativas de vivienda podrán constituir las comisiones y fondos sociales que considere necesarios la asamblea general.

Las sociedades cooperativas existentes podrán acordar la organización y constitución de unidades o secciones cooperativas de vivienda y sólo podrán realizar los actos a que se refieren las fracciones II y IV del artículo 50 de esta ley, pudiendo adquirir los materiales necesarios.

Las sociedades cooperativas de vivienda sólo entregarán las que produzcan a sus socios y podrán utilizar para ello, la forma que determine la asamblea.

En las base constitutivas de las sociedades cooperativas de vivienda, se podrán establecer que la administración y mantenimiento de las viviendas o conjuntos habitacionales que tramitan, quedan a cargo de la sociedad.

Las sociedades cooperativas de vivienda podrán realizar operaciones, prestar sus servicios y enajenar los materiales que produzcan a los organismos públicos de vivienda y a otras sociedades cooperativas.

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social tendrá a su cargo vigilar el cumplimiento de las normas a que se refiere este capítulo.

En tanto, en el capítulo VIII de esta ley, en sus artículos 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, y 64 señala acerca de la coordinación con los Estados y Municipios y concertación con los sectores social y privado.

Estos artículos indican que el Ejecutivo Federal ejercerá las atribuciones que le confiere esta Ley, cuando proceda, en coordinación con los gobiernos de las Estados y con los Municipios.

Los convenios y acuerdos de coordinación del Gobierno Federal, con los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y los Municipios, para la operación del Sistema Nacional de Vivienda, se referirán, entre otros, a los siguientes aspectos:

I. La articulación y congruencia de las políticas y de los programas federales de vivienda con los de los Estados y Municipios;

II. La aplicación o la transferencia de recursos para la ejecución de las acciones previstas en los programas y la forma en que se determine.

III. La transmisión de suelo urbano o reservas territoriales, para el desarrollo de fraccionamientos populares y programas de vivienda;

IV. La organización y promoción de la producción y distribución de materiales de construcción.

V. El otorgamiento de estímulos y apoyos para la producción y mejoramiento de la vivienda en renta.

VI. La asistencia y capacitación para la programación, instrumentación, ejecución y evaluación de programas de vivienda.

VII. La articulación de las normas y tecnología aplicables a las acciones de vivienda.

VIII. El apoyo a las sociedades cooperativas de vivienda;

IX. El apoyo y asistencia a los organismos locales encargados de normar y operar los programas de vivienda y de aquellas medidas que fortalezcan la gestión en los municipios de programas habitacionales.

X. El establecimiento de mecanismos de información y elaboración de estudios sobre las necesidades, inventario, modalidades y características de la vivienda; y

XI. Los criterios para la celebración conjunta de convenios de concertación con las organizaciones sociales y con los particulares.

El Gobierno Federal gestionará ante los gobiernos de las entidades federativas la creación de Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda, que tendrán por objeto apoyar a la producción y mejoramiento de la vivienda y de sus elementos y la elaboración, registro y evaluación de las normas y tecnologías para la vivienda . En dichos comités participarán las dependencias y entidades de la administración pública Federal y las de los estados y municipios, así como las organizaciones de los sectores privado y social interesados en el desarrollo habitacional que así lo convenga.

Los Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda a que se refiere el artículo anterior, que se establezcan en cada uno de los estados, tendrán como funciones, entre otras, las de proponer a las autoridades correspondientes.

I. La adopción de normas y procedimientos para facilitar la división fusión y y todas aquellas medidas tendientes al aprovechamiento de áreas urbanas para vivienda.

II. Las normas de diseño, tecnología, administración y mantenimiento a que se refiere el capítulo V de esta Ley.

III. Los trámites y procedimientos ágiles y sencillos para la construcción de vivienda.

IV. Las medidas para el establecimiento y operación de las unidades de producción y distribución de materiales básicos para la construcción.

V. Los procedimientos de consulta e información que faciliten los acuerdos y convenios de coordinación y concertación que incidan en la materia.

VI. Aquellas que expresamente se señalen en los convenios de coordinación respectivos y,

VII. Las medidas para que el autoconstructor no sea considerado como patrón para los efectos de pago de cuotas y gravámenes.

Las dependencias y entidades de la administración pública federal promoverán, dentro de las esferas de sus

respectivas competencia la participación de los sectores social y privado en los procesos de programación, ejecución y evaluación de las acciones habitacionales.

La concertación de acciones de la administración pública federal en materia de vivienda con los grupos y organizaciones sociales y privados, se ajustarán a las disposiciones de esta ley y a la programación de la vivienda y se realizará mediante la celebración de los contratos y convenios de derecho público que dispone la Ley de Planeación, para establecer, entre otros, los siguientes objetivos.

I. La definición de mecanismos y apoyos específicos para los proyectos habitacionales;

II. La participación de la comunidad en la gestión, ejecución y evaluación de proyectos habitacionales;

III. La canalización de esfuerzos y recursos en los procesos de producción y mejoramiento de vivienda.

Los particulares inconformes con las soluciones administrativas que se dicte con fundamento en la presente ley, dispondrán del recurso de revisión, el cual se sujeta a las siguientes reglas:

I. Recurso de revisión se interpondrá por escrito, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución que se recurra.

II. En el escrito de revisión se precisarán el nombre, el domicilio del promovente.

III.- El recurso de revisión se tendrá por no interpuesto, cuando se presente fuera del término a que se

refiere la fracción I o cuando no acredite la personalidad del promovente.

Por otra parte, por decreto del Presidente Carlos Salinas e Gortari, se aprueba el Programa Sectorial de Mediano Plazo, denominado " Programa Nacional de desarrollo Urbano, 1990-1994.

Este plan tiene por objeto el desarrollo urbano, la transformación del patrón territorial y de los asentamientos humanos que permitan mejorar la calidad de vida de la población, a través de los servicios urbanos, preferentemente a los grupos más necesitados, así como el fortalecimiento municipal para propiciar el sano desarrollo de las ciudades.

Que para enfrentar estos problemas se han establecido como estrategias principales; el reordenamiento territorial que se concentra en el desarrollo de sistemas urbano-regional y el mejoramiento de la calidad de los servicios urbanos.

Para lograr estos objetivos, se consolidará un sistema Urbano Nacional, que contribuya a controlar el crecimiento de las grandes ciudades e impulsar el desarrollo de los centros alternativos, particularmente ciudades medias y pequeñas, así como encauzar actividades económicas hacia lugares óptimos por su disponibilidad de recursos.

Que para el fortalecimiento municipal, se ha contemplado apoyar a los municipios en cuanto a la dotación y operación de servicios públicos, y asimismo se promoverán que los centro de población cuenten con sus planes y programas de desarrollo urbano actualizado.

Asimismo, en el artículo segundo de este decreto marca que dicho programa es de observancia obligatoria para las dependencias de la administración pública federal en el ámbito de sus responsabilidades y conforme a las disposiciones legales aplicables, será igualmente

obligatorio para las entidades de la administración pública federal.

Para atender las necesidades básicas de la población, se promoverá la concertación de acciones con los sectores social y privado, a efecto de canalizar inversiones y créditos en materia de infraestructura, transporte y equipamiento urbano.

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

PRIMERA.- El Derecho Social nace con un objeto regulador de clases sociales desprotegidas y en contra punto del liberalismo económico.

SEGUNDA.- Al actual concepto de trabajador del campo que contempla el artículo 279 de la Ley Federal del Trabajo, se propone agregar los siguientes dos elementos: el de subordinación y el de retribución por la prestación de servicios.

De lo anterior se desprende la consecuencia de establecer el concepto de trabajador del campo de la siguiente manera: son los que ejecutan los trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestales, al servicio subordinado de un patrón y mediante el pago de la retribución económica por la prestación de este servicio.

TERCERA.- Se propone también que la ley contemple en su nueva modalidad de patrón, enfocándolo como patrón del campo, para lo cual se definiría, haciendo invocación a contrario sensu del concepto de trabajador del campo, Como:

La persona física o moral que tenga a su servicio uno o varios trabajadores que le ejecutan trabajos propios y habituales de la agricultura, de la ganadería y forestales.

CUARTA .- Siendo el sector agrario, donde tradicionalmente ha existido mayor retraso a la atención de las necesidades básicas incluida la vivienda.

Se contempla el surgimiento de Instituciones especiales para otorgar vivienda a favor de los grupos campesinos.

Se propone la modificación del contrato del fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares a fin de que formando parte del mismo se integre un Fondo Nacional para la vivienda rural, con el propósito de abatir el déficit en la materia.

QUINTA.- Con lo anterior se cumpliría con las disposiciones constitucionales marcadas fundamentalmente en los artículos 49, párrafo cuarto y 123.

SEXTA.- El Fondo Nacional de Vivienda Rural se ha visto incapaz de dar atención a las necesidades de habitación de la población rural; por lo que se requiere reestructurar el (FONAVIR), con programas, esquemas y procedimientos que atiendan las particularidades de este sector, bajo la dirección y orientación de las distintas instancias de Gobierno, en un marco de concertación de acciones con los sectores privado y social.

SEPTIMA.- El campesino mexicano tendrá el derecho de establecer su cacerío cerca de sus tierras de labor; por lo que no deberá ser condicionada una zona de urbanización para la edificación de vivienda, por lo que será necesario reformar la nueva Ley Agraria para el esclarecimiento de esta premisa.

OCTAVA.- Con el objeto de establecer sistemas ágiles de financiamiento que realmente permitan al trabajador del campo obtener crédito barato y suficiente para la vivienda a través del (FONAVIR) Organismo Descentralizado Público del FONHAPO, la SHCP otorgará los recursos que sean necesarios en forma directa hacia el campesino, con lo cual además de eliminarse el burocratismo y desvíos de fondos, se acortarán los tiempos para el otorgamiento de dichos créditos.

NOVENA.- El personal que integre el FONAVIR, tanto directores, jefes de departamento, jefes de oficina, delegados y demás funcionarios de las instancias gubernamentales, agrarias y laborales tendrán que ser seleccionados por una comisión intersecretarial, que deberán reunir los requisitos que la propia legislación establece a fin de que tengan conocimientos respecto a la legislación en materia agraria y los problemas laborales del campesino y la realidad socioeconómica del país.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- ALMANZA Pastor. Derecho de la seguridad Social, Editorial techos, México 1977.
- 2.- ALVAREZ DEL CASTILLO Enrique. El derecho Social y los Derechos Sociales Mexicanos. Editorial Porrúa México 1977.
- 3.- BAZDRICH Luis. GARANTIAS CONSTITUCIONALES. Editorial Trillas, México 1987.
- 4.- BONFIL V. Alfredo. Conciencia Campesina en México. Ediciones Summa., México 1973.
- 5.- BURGOA Ignacio. Las Garantías Individuales. Editorial Porrúa., 21 a. edición México 1988.
- 6.- CAMPILLO SAINZ José. Derechos Fundamentales de la Persona Humana. Editorial Jus., México 1952.
- 7.- CASTRO JUVENTINO V. Lecciones de Garantía y Amparo. Editorial Porrúa., 5ta. edición, México 1984.
- 8.- CHAVEZ PADRON Martha. El Proceso Social Agrario. Editorial Porrúa, 7a. edición México. 1989.
- 9.- CHAVEZ PADRON Martha.- El Proceso Social Agrario. Editorial Porrúa, 5a. edición, México 1984.
- 10.- DE BUEN LOZANO Nestor. Derecho del Trabajo. Editorial Porrúa., 7a. edición México 1989.
- 11.- DE IBARROLA Antonio. Derecho Agrario. Editorial Porrúa., 7a. edición ;México. 1989.
- 12.- DE LA CUEVA Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa., 11a. edición México 1988.
- 13.- EVERRET M Roger y LA LYNE Svenning. La Modernización entre los campesinos en México, Editorial Fondo de Cultura Económica., México 1979.
- 14.- DE FERRARI Francisco. Los principios de la Seguridad Social. Ediciones de Palma, Buenos Aires Argentina 1972.
- 15.- GONZALEZ DIAZ Lombardo Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. Editorial U.N.A.M. México 1988.
- 16.- MENDIETA Y NUÑEZ . El Derecho Social.- Editorial Porrúa., - 3a. edición México 1980.

- 17.- MENDIETA Y NUÑEZ. EL Problema Agrario en México. Editorial Porrúa., 21a. edición México 1986.
- 18.- PORRUA PEREZ FRANCISCO, teoría del Estado. Editorial Porrúa 22a. edición México 1988.
- 19.- SANCHEZ ANGELES Raúl y GARCIA MALDONADO José Vitelo, Sociología Rural. Editorial Oasis, México. 1984.
- 20.- TRUEBA URBINA Alberto. La Primera Constitución Política Social del Mundo. Editorial Porrúa México 1971.

#### LEGISLACION

- 21.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa, 92 a. edición México. 1991.
- 22.- La Ley Agraria. Editorial Porrúa 36a. edición, México 1991.
- 23.- La Ley Federal del Trabajo. Editorial Trillas., 23a. edición, México 1990.
- 24.- Ley Federal de la Vivienda.- Editorial Porrúa., 30a edición, México 1985.
- 25.- Ley de instituto del fondo nacional de la vivienda. Editorial Porrúa, 49a. edición México 1991.

#### O T R A S F U E N T E S

- 26.- CONFRONTACION SOBRE PROBLEMAS ECONOMICOS DE LA SERIE DOCUMENTOS 2., Secretaría de la Presidencia México 1976.
- 27.- REVISTA VIVIENDA, 15-Junio-1976.
- 28.- REVISTA VIVIENDA, 15-October-1976.
- 29.- REVISTA VIVIENDA, 15-Diciembre-1976.
- 30.- REVISTA VIVIENDA, 15-Febrero-1977.
- 31.- Acuerdo por el que se autoriza la creacion del fideicomiso. fondo de habitaciones populares. Diario Oficial de la Federacion 2 DE abril de 1981.

- 32.- Acuerdo por el que se modifica el contrato del Fideicomiso Fondo Nacional de habitaciones populares a fin de que formando parte del mismo, se integre un fondo nacional para la vivienda rural, Diario Oficial de la Federacion 15 de abril de 1988.
- 33.- Decreto de reformas y adiciones a la ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los trabajadores del Estado.
- 34.- BOLETIN INFORMATIVO DEL INFONAVIT. Número 11, Servicio de Información Documental 1973.
- 35.- LUNA ARROYO Antonio, Y ALCERRA G. Luis., Diccionario del Derecho Agrario en México, Editorial Porrúa, México
- 36.- TRUEBA URBINA Alberto. La Primera Constitución Política Social del Mundo. Editorial Porrúa., México 1971.