

205

28



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

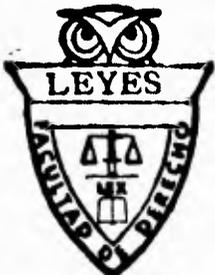
FACULTAD DE DERECHO

FALLA DE ORIGEN

**"LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL COMO UN
PROBLEMA SOCIOJURIDICO"**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
CHAVEZ GAONA MARTIN



**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**

MEXICO, D. F.

1995



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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



UNIVERSIDAD NACIONAL
AVENIDA DE
MEXICO

FACULTAD DE DERECHO
SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA

No. L/96/95

COORDINADOR DE LOS SERVICIOS
ESCOLARES DE LA U.N.A.M.
P R E S E N T E.

El pasante de la licenciatura de Derecho CHAVEZ GAONA MARTIN, solicitó inscripción en este H. Seminario y registro el tema intitulado:

" LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL COMO UN PROBLEMA SOCIOJURIDICO ", designandose como asesor de la tesis al Lic. VERONICA GONZALEZ MEZA.

Al haber llegado a su fin dicho trabajo, despues de revisarlo su asesor, lo envió con la respectiva carta de terminacion, considerando que reúne los requisitos que establece el Reglamento de Exámenes Profesionales.

Ayudado en este dictámen en mi caracter de Director de este H. Seminario, tengo a bien autorizar su IMPRESION, para ser presentado ante el Jurado que para efecto de Examen Profesional, se designe por esta Facultad de Derecho.

Reciba usted un respetuoso saludo y las seguridades de mi mas alta consideración.

A T E N T A M E N T E
"POR MI RAZA HABLARA EL ESPAÑOL"

Cd. Universitaria, D.F., a 03 de octubre de 1995.


LIC. PABLO ROBERTO ALMAGAN ALARIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA

PRAA/cus

Ciudad Universitaria a 26 de septiembre de 1995.

LIC. PABLO ROBERTO ALMAZAN ALANIZ
DIRECTOR DEL SEMINARIO DE SOCIOLOGIA
GENERAL Y JURIDICA.
P R E S E N T E .-

Estimado maestro:

El alumno MARTIN CHAVEZ GAONA, ha elaborado en -
este H. Seminario a su digno cargo, un trabajo de tesis intitulado "LA VIVIENDA
EN EL DISTRITO FEDERAL COMO UN PROBLEMA SOCIOJURIDICO" bajo la asesoria de
la suscrita.

La monografia en cuestion de la cual me permito_
acompañar el ejemplar que me entregó el interesado, ha sido revisado en su to
talidad y en su oportunidad se le han hecho las modificaciones que consideré_
necesarias a efecto de que reuna los requisitos pertinentes.

Por lo anterior, someto a su digna consideración
el referido trabajo, para que, de no existir inconveniente alguno de su parte
tenga a bien autorizar que dicha monografia se imprima.

Aprovecho la oportunidad para enviarle un cor--
dial saludo.

A T E N T A M E N T E


LIC. VERONICA GONZALEZ MEZA.

Con el cariño más inmenso
a mis padres: MARIA GUADA
LUPE y LEOPOLDO.

Con especial cariño a mi --
esposa: MARIA DE LOURDES.

A mi hija: KARINA LIZBETH.

A mis hermanos; suegros,
cuñados, sobrinos y demás
familiares.

Agradezco profundamente a la
Lic. VERONICA GONZALEZ MEZA_
GONZALEZ, el honor de haber-
me dirigido esta tesis.

I N D I C E

"LA VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL COMO UN PROBLEMA SOCIOJURIDICO"

	pág.
INTRODUCCION	1.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.- La Vivienda en México	3.
2.- El movimiento inquilinario de Herón Proal	17.
3.- Leyes y Decretos sobre Arrendamiento Dictados a Partir del 10 de Julio de 1942 Hasta 1993	18.

C A P I T U L O II

C O N C E P T O S

1.- Vivienda	49.
2.- Casero e Inquilino	51.
3.- Renta	52.
4.- Instituciones	53.
5.- Bienestar Público	54.

C A P I T U L O I I I

LA POLITICA ESTATAL EN MATERIA DE VIVIENDA

- 1.- Una Década de Infonavit: 1972-1982 56.
- 2.- Los efectos de la Crisis Económica y de los Sismos ocurridos en el año de 1985 sobre los Programas de Vivienda con participación del Estado 65.

C A P I T U L O I V

MARCO JURIDICO

- 1.- El artículo 4º Constitucional 76.
- 2.- El artículo 27 Constitucional 76.
- 3.- El artículo 123, Fracciones XII y XIII Constitucional 77.
- 4.- La Ley Federal del Trabajo de 1970 79.
- 5.- Ley Federal de Vivienda 80.
- 6.- Ley General de Asentamientos Humanos 84.
- 7.- Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal 88.
- 8.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores 90.
- 9.- Código Civil para el Distrito Federal vigente, título sexto del Arrendamiento 94.

10.- Los diversos Fondos de Vivienda	97.
11.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	106.

C A P Í T U L O V

POSIBLES ALTERNATIVAS PARA SOLUCIONAR EL PROBLEMA DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL

1.- La acción eficaz del gobierno en materia de Vivienda	111.
2.- El establecimiento de un fondo para Vivienda de familias de bajos ingresos	114.
3.- La simplificación administrativa para la autogestión y autocons- trucción de Vivienda	118.
4.- Realizar una efectiva descentralización de recursos y decisiones para ofrecer otras opciones para habitar otro lugar que no nece- sariamente tenga que ser el Valle de México	120.
5.- Lograr la participación activa y responsable de los diversos gru- pos civiles de la ciudad en la construcción de Vivienda	122.
CONCLUSIONES.	125.
BIBLIOGRAFIA.	127.

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

El presentar este trabajo tiene como objetivo abordar en -- forma esquemática el problema de vivienda que existe en el Distrito Federal por ser un tema de importancia para todos los habitantes de la -- ciudad más densamente poblada del mundo, la cual tiene un alto déficit_ de vivienda.

Nos enfrentamos a la apremiante necesidad de dotar de vivien_ das adecuadas a amplios sectores de la población que conforman a la ciu_ dad de México, y de esta forma poder dar cabal cumplimiento al artículo 49, párrafo cuarto constitucional, que consagra el derecho que tiene la familia mexicana a una vivienda digna y decorosa, pero para cumplir con dicho precepto, se requiere no sólo de los esfuerzos del gobierno fede_ ral sino también de la misma población que vive en condiciones deplora_ bles por el hacinamiento, y la insuficiencia de los servicios públicos_ más indispensables.

Debemos aceptar que no obstante que el Estado, ha interveni_ do de varias maneras en la solución del problema de la vivienda, esta-- bleciendo leyes y reglamentos, estos han sido insuficientes.

Por lo tanto no podemos negar que existen graves rezagos en la disponibilidad de vivienda digna para los diversos grupos que habi-- tan en la gran urbe capitalina; por lo que considero urgente buscar al_ ternativas para tratar de solucionar el problema de vivienda que aqueja a la ciudad de México.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICOS

1.- La Vivienda en México.

2.- El movimiento Inquilinario de Herón Proal.

3.- Leyes y Decretos Sobre Arrendamiento Dictados a
Partir del 10 de Julio de 1942 Hasta 1993.

1.- La Vivienda en México.

La vivienda es un problema que aqueja a la humanidad desde los albores de la misma, es decir, desde la aparición del hombre sobre la tierra, ha tenido problemas habitacionales; "primitivamente buscó morada sobre la copa de los árboles para protegerse de la dantesca fauna e inclemencia de los fenómenos naturales", (1) posteriormente emigra hacia las cavernas o cuevas que le proporcionaban una mayor protección -- contra los elementos físicos así como de los animales. Continúa desarrollándose el ingenio del hombre y al conjuntarse tres elementos básicos que son agua, tierra y animales domésticos, se van formando conjuntos de hombres, llegando a formar tribus y el conjunto de tribus forman aldeas y éstas a su vez forman una ciudad.

Entre la remota fecha de llegada de los primeros seres humanos al Altiplano Central del país y la fundación de la primera gran urbe Mexica, transcurrieron muchos milenios. De acuerdo con las más recientes investigaciones, deben haber pasado algo más de veinte mil años durante los cuales tuvieron lugar varios cambios, tanto en el medio geográfico, como en la organización y hábitos de los habitantes.

Los cronistas de nuestra historia antigua, señalan que la vivienda prehispánica en Mesoamérica no estaba distribuida de manera -- concentrada, sino más bien dispersa en extensos suburbios compuestos de granjas, cuyo núcleo aglutinante era el centro religioso y administrativo.

(1) ELLWOTH, Huntinton.- Las Fuentes de la Civilización, 7ª edición en español, 1949, editado por el Fondo de Cultura Económica. México, Buenos Aires, capítulo II, pág. 31.

"En 1325, cuando se fundó tenochtitlan, pocos lugares del -- mundo ofrecían condiciones tan atractivas y equilibradas para el establecimiento de un grupo humano como las del valle de México: enorme cantidad de agua potable, clima templado, localización equidistante entre los océanos, ubicación en el antiplano, con acceso estratégico hacia amplios territorios y condiciones ideales para la producción de alimentos". (2)_ Esta ciudad estaba edificada en medio de chinampas, que formaba un hábitat urbano bastante flojo y bajo salvo en el corazón monumental del conglomerado. Casi nada se sabe acerca de la vivienda popular de esa época.

Con el tiempo la ciudad se fue consolidando. Durante la Colonia, se afianzó una estructura política y económica que beneficio al lugar central e hizo que toda la infraestructura de comunicaciones, los flujos comerciales y la organización social, política, religiosa y cultural se centrara en este punto específico.

En el siglo XIX consumada la independencia, el decreto del Congreso, de 18 de noviembre de 1824, destino a la ciudad de México como Distrito para la residencia de los Supremos poderes de la Federación. Durante la primera mitad del siglo XIX, el crecimiento de la ciudad de México fue lento, pero durante el último cuarto de siglo, aumento como consecuencia del desarrollo industrial y el proceso de urbanización que se iniciaba en el país.

El proceso de industrialización dió origen a los trabajadores fabriles y la clase media que se multiplicó; a medida que el - - - -

(2) AGUILERA G. Manuel y otros.- Las ciudades Mexicanas en la última década del siglo XX, primera edición, editado por la Universidad Autónoma Metropolitana, México 1989, págs. 9 y 10.

desarrollo fue demandando suelo para su crecimiento, los fraccionadores seleccionaron para su venta aquellos terrenos que más convenía a sus intereses. De ésta forma se desarrollaron al oriente, los fraccionamientos para estratos económicos débiles, localizados sobre los suelos -- más bajos e inundables del valle y colindantes con el lago de Texcoco. - Al poniente, hacia Chapultepec, se formaron los fraccionamientos residenciales, mismos que desde su inicio se vendieron con las instalaciones de servicio público necesarios; en cambio, los fraccionamientos populares - en su mayoría, se vendieron sin servicios públicos. Como compensación - por las inversiones, los fraccionadores obtuvieron del ayuntamiento, la exención de pago del impuesto predial por espacio de cinco años y del im puesto para los materiales de construcción.

En 1879 se instaló la primera planta de energía eléctrica, y para 1905 había 235 plantas funcionando, la primera gran obra hidroeléctrica del país se desarrolló en Necaxa y su localización cerca a la ciudad de México, favoreció la concentración del desarrollo industrial capitalino, el cual se ubico en la periferia urbana, inmediato a las vías -- del ferrocarril y a los caminos. En tanto, las familias de menores recursos, continuaron asentándose al oriente de la ciudad, y los estratos medios y altos al poniente. Esta zonificación se ha consolidado durante el siglo XX.

En 1910, la población de la ciudad de México llegó a 471 un mil habitantes, y durante la Revolución, aumentó en virtud de la seguridad que ofrecía la capital. En 1920, tenía 615 mil habitantes, y en 1930 alcanzó ~~por~~ más de un millón. La superficie urbana se duplicó durante el primer tercio del siglo XX, ocupando terrenos de relleno sobre los anti guos lagos. Las pequeñas poblaciones cercanas a la ciudad: Azcapotzalco Tacuba, Tacubaya, Coyoacán y San Angel, se fueru incorporando a la ciudad.

El 28 de enero de 1917, es aprobado por el constituyente de Querétaro el artículo 123 constitucional a partir del triunfo de la Revolución Mexicana, se extingue el fragor de las batallas, y México restaña heridas y se inicia a partir de la década de los años veinte, la etapa de creación de instituciones, de consolidación política y de desarrollo económico y se inician también una serie de reacomodos de la población que habrían de tener un poderoso impacto en la vivienda de los mexicanos

En 1925 se creó la Dirección de pensiones civiles, entre cuyas atribuciones estaba el otorgar créditos a los trabajadores del Estado para la construcción o adquisición de viviendas.

Durante esta época la ciudad siguió creciendo, invadió áreas agrícolas y el talud de las sierras se ocupó con cultivos; aumentó la tala de árboles, todo lo cual provocó la erosión de la tierra principalmente en las sierras de las Cruces, Monte Alto, Monte Bajo y Guadalupe. Asimismo la explotación de minas de tepetate en estos suelos, siguió en aumento. Con el tiempo, el crecimiento urbano de la ciudad se extendió sobre dichas áreas.

Los principios revolucionarios se declararon en contra de la desmedida concentración de la riqueza y de la tierra, ambas en poder de un reducido número de familias y con base en el artículo 27 de la Constitución de 1917, se hicieron modificaciones al régimen de propiedad de la tierra. En las dos décadas siguientes se expropiaron los latifundios que se hallaban localizados en la cuenca de México y colindantes con el área urbana, y se asignaron para ejidos y comunidades agrarias. La ciudad que no contemplaba reservas territoriales para su desarrollo, se vió con el tiempo, rodeada de ejidos y pequeñas propiedades, las cuales en su mayoría han sido ocupadas con fraccionamientos irregulares. - - - -

Por iniciativa del presidente Alvaro Obregón, el 28 de agosto de 1928, se suprimieron los municipios en el Distrito Federal, y la dirección se encomendó al presidente de la República, creándose el Departamento del Distrito Federal, como un órgano de gobierno.

De 1910 a 1930 fueron dos décadas de cambios trascendentales en el panorama político del país, pero sus efectos sobre la estructura demográfica y económica apenas comenzaron a sentirse no obstante, el éxodo de grupos de población rural, así como de habitantes de ciudades del interior a unas pocas capitales estatales provocó una demanda creciente de suelo urbano, de vivienda lo cual generó varias respuestas, casi todas ellas a cargo de promotores privados; muchos de ellos eran antiguos terratenientes o miembros de la aristocracia porfirista, deseosos de poner a salvo sus capitales invirtiendo en bienes raíces urbanos; pero también la nueva burguesía surgida de los avatares del movimiento revolucionario contribuyó en ese proceso.

A partir de 1930 la estructura económica del país inició su transformación al irse normalizando la situación política, y aunque todavía en los años treinta se dan los conflictos entre Plutarco Elías Calles y el presidente Lázaro Cárdenas, las convulsiones y desacuerdos producto de la etapa armada de la Revolución iban quedando atrás.

"En 1932 se expidió la Ley General de Instituciones de Crédito, la cual dispuso, entre sus artículos transitorios, la constitución del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas (BNHUOP), disposición que se cumplió al año siguiente sin embargo, las primeras operaciones crediticias en materia de vivienda de ambas instituciones se efectuaron hasta la siguiente década" (3)

Para el año de 1934 fue emitido un decreto presidencial por -

Lázaro Cárdenas por el cual se facultó al Departamento del Distrito Federal para la construcción de viviendas económicas destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos.

Para 1940, el Distrito Federal tenía 1'595,000 habitantes, y la tasa anual de crecimiento durante la década, había aumentado a 2.7%. El área urbana ocupaba una superficie de 115 km² contenida en territorio del Distrito Federal. Las áreas residenciales seguían creciendo hacia el poniente y sur; la industria y la vivienda para estratos económicos débiles de la población, se desarrollaban hacia el oriente y norte.

Durante este período, la corriente migratoria del campo a la ciudad aumentó. El crecimiento de población en el campo, fue de tal magnitud, que la tierra no alcanzó para su sustento. Los migrantes procedentes del medio rural, al llegar a la ciudad, no pudieron financiar un lugar para vivir, y tuvieron que asentarse en las áreas periféricas carentes de servicios, en donde construyeron viviendas con materiales perecederos. De igual forma se asentaron las familias urbanas de escasos recursos, que sumadas a la población migrante llegaron a representar en esta década el 75% del crecimiento de la ciudad.

Para apoyar a las familias de menores recursos económicos fueron emitidos los decretos de congelación de rentas de 1942 y de 1948, por el gobierno federal que buscaba aliviar el problema de la vivienda popular de alquiler ante presiones inflacionarias y el consecuente deterioro salarial. Estos decretos, es bien sabido, lograron parcialmente -

(3) CATALAN VALDEZ, Rafael, Las Nuevas Políticas de vivienda, primera edición, editado por el fondo de cultura económica. México, 1993. págs. 21 y 22.

Lázaro Cárdenas por el cual se facultó al Departamento del Distrito Federal para la construcción de viviendas económicas destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos.

Para 1940, el Distrito Federal tenía 1'595,000 habitantes, y la tasa anual de crecimiento durante la década, había aumentado a 2.7%. El área urbana ocupaba una superficie de 115 km² contenida en territorio del Distrito Federal. Las áreas residenciales seguían creciendo hacia el poniente y sur; la industria y la vivienda para estratos económicos débiles de la población, se desarrollaban hacia el oriente y norte.

Durante este período, la corriente migratoria del campo a la ciudad aumentó. El crecimiento de población en el campo, fue de tal magnitud, que la tierra no alcanzó para su sustento. Los migrantes procedentes del medio rural, al llegar a la ciudad, no pudieron financiar un lugar para vivir, y tuvieron que asentarse en las áreas periféricas carentes de servicios, en donde construyeron viviendas con materiales perecederos. De igual forma se asentaron las familias urbanas de escasos recursos, que sumadas a la población migrante llegaron a representar en esta década el 75% del crecimiento de la ciudad.

Para apoyar a las familias de menores recursos económicos fueron emitidos los decretos de congelación de rentas de 1942 y de 1948, por el gobierno federal que buscaba aliviar el problema de la vivienda popular de alquiler ante presiones inflacionarias y el consecuente deterioro salarial. Estos decretos, es bien sabido, lograron parcialmente -

(3) CATALAN VALDEZ, Rafael, Las Nuevas Políticas de vivienda, primera edición, editado por el fondo de cultura económica. México, 1993. págs. 21 y 22.

su propósito, pero provocaron un efecto inhibitorio en la inversión inmobiliaria por parte del sector privado y, simultáneamente condujeron al deterioro gradual de la vivienda existente.

En el año de 1950 la población del Distrito Federal era de 3 millones de habitantes durante el régimen alemanista, se construyeron 15,166 viviendas por cuenta del gobierno, lo cual fue considerado un espectacular avance, en aquel tiempo. No fue sino hasta finales de 1954 en que se decidió crear dos instituciones encargadas del problema habitacional, una formada por el fondo de las habitaciones populares (FONHAPO) para que el BNHUOP contara con un mecanismo ágil encargado de la producción de viviendas; y otra, el Instituto Nacional de la Vivienda (INV).

Durante esta década la migración del campo a la ciudad fue muy numerosa, y superó al crecimiento natural. Los asentamientos irregulares se multiplicaron llegando a establecerse más de doscientas "colonias populares". Desde 1955, el Departamento del Distrito Federal, "prohibió" los asentamientos irregulares, les negó la incorporación a los servicios urbanos y procedió al desalojo de algunos de ellos, provocando enfrentamientos con los colonos. Como respuesta para disminuir el crecimiento de la ciudad, el Departamento del Distrito Federal restringió la aprobación de fraccionamientos habitacionales y prohibió la instalación de nuevas industrias. Debido a la escasez de vivienda, el Gobierno del Distrito Federal eximió del impuesto predial durante quince años a los propietarios que construyeron viviendas con rentas inferiores a trescientos cincuenta pesos mensuales, y con un costo de venta inferior a los ochenta mil pesos; asimismo la exención de pago del impuesto predial por veinte años, a las construcciones con más de veinticuatro viviendas, lo cual indicó la urgente necesidad de vivienda y la declinación

de la inversión privada en obras inmobiliarias de vivienda en renta, que en la década siguiente disminuyó prácticamente hasta desaparecer.

Por otra parte, "el 27 de julio de 1956, el IMSS modificó el reglamento de servicios de habitación, previsión social y prevención de invalidez, para fomentar el programa de la vivienda asimismo, el ISSSTE en 1959, sustituyendo a la Dirección de Pensiones Civiles y retiro, comenzó por ofrecer créditos para adquirir casas o terrenos, préstamos hipotecarios y arrendamiento de viviendas económicas.

Sumados a los organismos anteriores, la Dirección de pensiones militares y la empresa pública PEMEX, apoyaron a los derechohabientes y empleados en la construcción, adquisición y arrendamiento de viviendas". (4)

Ya para 1960 los 4.8 millones de distritenses no eran los únicos capitalinos, pues se había iniciado el proceso de conurbación hacia los municipios colindantes del Estado de México.

Hasta 1964 la política habitacional recibió un fuerte impulso con el programa financiero de vivienda (PFV), cuyos propósitos gubernamentales eran: facilitar la compra de vivienda de interés social, incrementar significativamente su construcción, lograr que las instituciones crediticias privadas les destinaran financiamientos especiales, promover el ahorro público y generar empleos con la construcción de conjuntos habitacionales y sus efectos multiplicadores en otras ramas industriales.

Siguiendo la acción del PFV, se crearon dos fideicomisos ---

(4) ZORRILLA ARENA, Santiago, 50 años de política Social en México, de Lázaro Cárdenas a Miguel de la Madrid, Primera edición, editado por Limusa, México 1968, pag 63.

encabezados por el Banco de México; el fondo de operación y descuento bancario a la vivienda (FOVI) y el fondo de garantía y apoyo a los créditos para la vivienda (FOGA). Sin embargo, este mercado de vivienda ha sido poco accesible para las familias de escasos recursos, que sólo pueden obtener vivienda a través de estos medios cuando se establece subsidio.

Ante la carencia de recursos, y apoyado en los créditos internacionales, el Gobierno Federal estableció un amplio programa de vivienda terminada, a través del IMSS, BANOBRAS, INV, FOVI y el DDF, con esta política se construyeron entre otros, los conjuntos habitacionales:

Independencia, con 2,500 viviendas del IMSS en 1962; Nonoalco Tlatelolco, con 11,916 viviendas de BANOBRAS en 1964; Viveros de la Loma, con 1,166 viviendas del INV en 1964; la Unidad Presidente Kennedy del FOVI en 1964 y el mayor de todos, San Juan de Aragón con 24,000 viviendas por el DDF en 1964.

Aunque este programa estuvo dirigido a los estratos económicos débiles de la población, un alto porcentaje no pudo cubrir el crédito, que fue traspasado a familias de medianos recursos. El programa declinó durante la segunda mitad de la década, a consecuencia de la disminución de recursos financieros, y ante la experiencia de los programas de vivienda terminada. El resultado fue claro indicador de que la vivienda en el país, no es un simple problema de finanzas, sino un complejo problema de pobreza.

Para 1970, el Area Metropolitana de la ciudad de México tenía 8'875.787 habitantes. Y la migración cambia de rumbo; los nuevos pobladores se dirigen ahora a las zonas periféricas más lejanas, una especie de ciudades satélites, sólo que en lugar de asentarse en terreno firme como el pedregal de San Angel o bien comunicado, se ubican sobre el lecho arenoso en

salitrado y polvoriento del ex-lago de Texcoco.

En ese mismo año, en la ciudad de México, inició sus actividades la Dirección de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal. Un año después el ya existente Instituto Nacional de la Vivienda se transformó en el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda) que, como AURIS, estaba facultado para tramitar expropiaciones de tierra para vivienda.

En 1972 fue un año particularmente pródigo en avances para estimular la construcción de vivienda. Se tomaron acciones importantes y trascendentes que en mucho contribuyeron a dar un jalón significativo a la actividad habitacional.

Primero había que legislar, a modo de crear el marco jurídico que permitiese dar los pasos que vendrían después. Y se legisló: se reformó el Artículo 123 Constitucional, derogando la obligación por cierto incumplida que tenían los patrones de dotar de vivienda a los trabajadores; acto seguido se reformó y adicionó, la Ley Federal del Trabajo, estipulando la creación de un fondo de vivienda para los trabajadores, constituido por una aportación de los patrones ya no solamente algunos patrones como estaba implícito en el Artículo 123, se incluía a todos -- con una aportación del 5%.

Y como consecuencia lógica, se constituyó un instituto que - manejase los recursos provenientes del 5%.

Surgió, así, el INFONAVIT, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Se creó, también, como un organismo dependiente del ISSSTE, el Fondo de la Vivienda para Trabajadores --- del Estado, creando bajo un esquema conceptual muy parecido al del ---- INFONAVIT, salvo que los recursos financieros no habrían de provenir del

sector empresarial sino, como era natural, del mismo Estado, quien habría de aportar el 5% de los salarios de sus trabajadores. Como resultaba importante atender las necesidades de vivienda de los miembros de las fuerzas armadas, un año después en 1973, se estableció el FOVIMI el Fondo de la Vivienda Militar. Para el año de 1976, al finalizar el régimen echeverrista, se estableció la Ley de Asentamientos Humanos, la cual sirvió de base para establecer la legislación urbana en el país.

Para el año de 1980 la población de la ciudad de México aumentó de 14'454,925, a 19 millones de habitantes hasta el año de 1988. En 1983, la vivienda se llevó a rango constitucional, para lo cual, se estableció el artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, "el derecho de toda familia mexicana a disfrutar de una vivienda digna y decorosa", y, para apoyar este precepto, se expidió la Ley Federal de Vivienda, y se reformaron y adicionaron las leyes de Bienes Nacionales, Asentamientos Humanos y de Reforma Agraria.

Se fortalecieron los programas de vivienda para los trabajadores al servicio del Estado y de la empresa privada, mediante un aumento de capital al FOVISSSTE y al INFONAVIT.

Para otorgar créditos a la vivienda de interés social, el sistema bancario duplicó sus recursos a través del programa operado por la banca nacionalizada, mismo que para fines de la década tuvo que reducirse por la crisis económica. La vivienda para los sectores de ingresos más bajos, se apoyó por medio de FONHAPO, que participó a partir de 1983, en los procesos de construcción de vivienda. Mediante esta organización, y a raíz del sismo de 1985 en el Distrito Federal, se estableció el programa de Renovación Habitacional, destinado a proporcionar vivienda a 47 mil familias que habían quedado sin hogar. A pesar que los créditos --

otorgados se consideraron a fondo perdido, las necesidades obligaron a ampliar el proyecto a un segundo Programa de Renovación Habitacional, que para 1989 se integró el FIVIDESU.

Al inicio de la administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari las condiciones del país indicaban la necesidad de gestar una nueva relación entre Estado y sociedad, y hacia ello se dirigió la acción gubernamental del actual sexenio 1989-1994.

Las demandas populares en torno a más justicia, seguridad, empleo, servicios y vivienda han sido atendidas hasta donde las condiciones nacionales lo han permitido en un esfuerzo conjunto entre gobierno y sociedad.

Durante este sexenio han sido el Programa Nacional de Solidaridad y el FONHAPO los responsables de atender la demanda de vivienda de la población no asalariada y de más bajos ingresos. PRONASOL inició en 1989 acciones orientadas al abatimiento del rezago habitacional en colonias populares de las ciudades y en las zonas rurales. "En ese año se construyeron o rehabilitaron más de 51,000 viviendas con una inversión superior a los 31,000 millones de pesos, en tanto que, en 1990, con una inversión de 74,000 millones de pesos se realizaron acciones de mejoramiento y construcción de viviendas que beneficiaron a 56,000 familias de campesinos e indígenas y a 26,000 familias radicadas en las zonas urbanas. En 1991 la inversión prácticamente se duplicó, y con 143,000 millones de pesos se apoyaron acciones de construcción de pies de casa y el mejoramiento de 50,000 viviendas, al tiempo que se impulsó la autoconstrucción por parte de campesinos y colonos". (5).

(5) CATALAN VALDEZ, Rafael, op. cit. pág. 170.

En 1992 se puso en marcha el Programa de Vivienda Digna, el -
cual, mediante la participación concertada de los gobiernos estatales, mu-
nicipales y de la población en general permitió definir, con mayor preci-
sion, las líneas de orientación para proyectos de mejoramiento, autocons-
trucción y rehabilitación que requieran el apoyo de PRONASOL.

Para 1993 el crecimiento constante de la ciudad de México y -
la atención a la vivienda constituyen dos procesos correlativos ante los_
cuales el Estado tuvo que incidir directa y coordinadamente. Se trata de
convertir planes en acciones concretas de organización del espacio urbano
de aprovechamiento de las redes de infraestructura y equipamiento instala-
do, de diversificación de la oferta de vivienda y del funcionamiento efi-
ciente de los organismos públicos.

Se requería, además, de una concepción integral del desarro-
llo social que armonizara la necesidad de crecer beneficiando a los más -
sin comprometer las posibilidades de las futuras generaciones. Vistas de
esta manera, las políticas sociales del sexenio deberían ser impulsadas -
a la luz de una nueva concepción de desarrollo sustentable que les diera_
sentido y fuerza en el momento de sus aplicaciones concretas. Así se em-
prendieron acciones combinadas, dirigidas al combate a la pobreza, al de-
sarrollo urbano y regional, a la promoción de la vivienda.

Por su trascendencia e impacto social debe hacerse mención a_
las reformas y adiciones aprobadas por el Poder Legislativo al Código Ci-
vil para el Distrito Federal en julio de 1993, las cuales reformulan la -
intervención del Estado en materia inquilinaria.

Por otra parte cabe hacer mención que los objetivos que se --
plasmaron en el plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 del actual sexenio,
para atender los aspectos político, económico y social del país se han --
cumplido en gran parte hasta el momento.

Pero no debemos olvidar que los problemas de vivienda, en Mé
xico, sobre todo para los que menos tiene, son añejos, y su gestación --
lleva décadas, y es, a todas luces, imposible resolverlos en seis años.

2.- El movimiento Inquilinario de Herón Proal.

"Cuando la ciudad de México apenas llegaba al millón de habitantes, allá por 1922, surgió una especie de Emiliano Zapata urbano que jefaturó un vigoroso movimiento inquilinario. Se trataba de un sastre -- anarquista llamado Herón Proal. El lema de combate que solía emplear este líder hidalguense rezaba así: La casa es de quien la habita. Promovió una huelga de pago de rentas apoyado por 30 mil inquilinos; pero su fracaso posterior lo condujo a la cárcel de Belén donde hubo de realizar, parcialmente sus ideales redentoristas, al habitar largo tiempo en ese penal sin pagar alquiler alguno". (6)

En la actualidad debemos evitar que puedan surgir otros proales más experimentados y eficientes que intente de nuevo alterar el orden de nuestra ciudad convocando a huelgas o manifestaciones a grandes -- grupos de Inquilinos, y éstos a su vez puedan crear un caos en esta enorme ciudad de México. Evitémoslo creando una mejor política de vivienda -- popular, previsor, realista y financiable en favor de los grupos de población que conforman el Distrito Federal que menos recursos económicos -- tengan.

Con esta acción se trata de disminuir un poco los abusos de -- que son objeto los inquilinos por parte de sus caseros o arrendadores que constantemente elevan el costo de la renta de los inmuebles.

(6) SILVA J, y Otros.- Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda, Primera edición, editado por Porrúa S.A. México, 1977, pag. 21.

3.- **Leyes y Decretos sobre arrendamiento dictados a partir del 10 de julio de 1942 hasta 1993.**

En nuestro país existen antecedentes de que se empezó a legislar en materia de arrendamiento inmobiliario, a raíz de que el primero de junio de 1942, fue decretada la suspensión de garantías individuales por el entonces presidente de la República Lic. Manuel Avila Camacho y previa conformidad del Consejo de Ministros, para todo el Territorio Nacional y para todos los habitantes de la República Mexicana. La causa que originó ésta suspensión fue el hecho de que México declaró la guerra a los países del Eje. Ante tales circunstancias y con apego en lo dispuesto por los artículos 29 y 49 de nuestra Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se autorizó al poder Ejecutivo para que dictara las prevenciones generales que reglamentarían los términos de la suspensión de garantías, así como para imponer en los distintos ramos de la administración pública todas las modificaciones que fueren indispensables para la eficaz defensa del Territorio Nacional, de su soberanía, dignidad y mantenimiento de nuestras instituciones fundamentales y para legislar también en las distintas esferas de la administración. Debido a esto el presidente de la República Licenciado Manuel Avila Camacho e investido de facultades legislativas expidió el día 10 de julio de 1942, el primer decreto por el cual se previene que no podrán ser aumentadas las rentas por ocupación de inmuebles, mientras rija la suspensión de garantías individuales.

La vigencia de este decreto se circunscribe únicamente para el Distrito Federal, y a la letra dice:

"Artículo 1º.- Durante la vigencia de este decreto, las

rentas de casas, departamentos, viviendas o cuartos alquilados o arrendados o cualquier otros locales susceptibles de arrendamiento o alquiler -- ubicados en el Distrito Federal no podrán ser aumentados en ningún caso_ ni por ningún motivo.

2º.- En contra de las disposiciones de este decreto, no podrá objetarse derecho, contrato o pacto alguno en contrario.

3º.- No será excepción a lo dispuesto en el artículo 1º el hecho de que una casa, departamento, vivienda o cuarto se desocupe y - vuelva a rentarse, pues en los nuevos arrendamientos no podrán señalarse rentas superiores a las existentes al entrar en vigor este decreto.

4º.- En caso de mejoras a la propiedad que justifiquen un aumento de rentas se requerirá autorización judicial previa que las justiprecie y que se tramitará en la vía sumaria con intervención del Ministerio Público que será considerado como parte.

5º.- La violación de las disposiciones contenidas en este decreto no obligará a los arrendatarios. A los propietarios o subarrendatarios que infrinjan las disposiciones del decreto se les impondrá una multa igual al importe del aumento de los alquileres o arrendamientos en 12 meses.

TRANSITORIO.- Unico.- Este decreto surtirá efectos a partir de la fecha de su publicación en el Diario Oficial de la Federación y estará en vigor mientras dure la suspensión de garantías individuales establecida por decreto de fecha 1º de junio del presente año.

En cumplimiento de lo dispuesto en la fracción 1ª del artículo 89 de la Constitución General de la República y para su debida publicación y observancia, promulgo el presente decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, a los 10 días del mes -

de julio de 1942" (7)

Con la expedición del presente decreto que acabamos de transcribir, se buscaba evitar los constantes abusos de que eran objeto los inquilinos por parte de los propietarios de inmuebles dados en arrendamiento, ya que estos aprovechando la situación de privilegio en que había sido colocados, debido a la desarmonia e inestabilidad que existía en ese momento en el país, provocado por la segunda guerra mundial y sus efectos, además de que México declara la guerra a los países del Eje Alemania, Japon e Italia.

Esta segunda conflagración mundial hizo que como nunca el problema de la habitación se agudizara en México, a raíz de que fueron destruidas algunas ciudades importantes del mundo por los constantes bombardeos, esto trajo como consecuencia que los habitantes del interior de la República se concentraron en las grandes ciudades principalmente en la ciudad de México con el fin de obtener una mayor protección, además de la crisis económica por la que atravesaba México en estos años; había colocado a arrendador y arrendatario en un plan de desigualdad tal que se hacía imposible la expresión libre de la voluntad del arrendatario, en virtud del estado de necesidad en que se encontraba por la falta de viviendas para arrendamiento.

Ante tales circunstancias el poder ejecutivo e investido de facultades legislativas tratando de limitar el lucro excesivo que obtenían por concepto de rentas los propietarios de inmuebles dados en arrendamiento, y de igual forma tratar de hacer frente al problema del - - -

(7) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de julio de 1942, pág. 13.

arrendamiento inmobiliario que empezaba a aquejar a la ciudad de México. Se apresto a dictar leyes para frenar dichos abusos.

Histórica y jurídicamente no podemos negar la importancia -- que tuvo la promulgación de esta primera ley, en materia de arrendamiento inmobiliario. Si reconocemos los grandes beneficios que ha reportado a las personas que no teniendo medios suficientes para adquirir su casa propia se ven obligados a arrendar un bien para habitarlo. Fue indudable que con esta ley de emergencia, los abusos de los propietarios de inmuebles disminuyeron considerablemente, al encontrar en esta ley un obstáculo que les impedía aprovecharse de la necesidad que tienen los inquilinos de obtener una vivienda para rentarla.

Debemos reconocer que si bien es cierto que con la publicación del decreto de fecha 10 de julio, el poder ejecutivo trato de limitar el lucro excesivo que obtenian los propietarios de inmuebles, y de proteger a los inquilinos de estos abusos, pero muy pronto se dio cuenta que los propietarios buscaron la manera de no cumplir dicho decreto, habilmente optaron por terminar los contratos de arrendamiento ya existentes y fijaron a los nuevos inquilinos rentas más elevadas toda vez que no había medio eficaz de impedirlo, dada la desorganización administrativa existente en el país.

El legislador al observar que el primer decreto de 10 de julio, no fue suficiente para frenar los abusos de los propietarios de inmuebles dados en arrendamiento, y para prevenir tal anomalía se expidió un segundo decreto con las mismas características del primero, pero tendiente a llenar los huecos o subsanar los errores de que adoleció el decreto de 10 de julio de 1942.

Este segundo decreto fue publicado en el diario oficial del

día 11 de noviembre de 1943, y promulgado por el poder ejecutivo el 24 - de septiembre del mismo año.

Las disposiciones contenidas en el son las siguientes:

"ARTICULO PRIMERO.- Se prorrogan en el Distrito Federal en - beneficio de los inquilinos, por todo el tiempo que dure el estado de -- guerra en que se encuentra la República, los contratos de arrendamiento_ de casas habitación que se encuentren en vigor, ya se trate de los cele- brados a plazo fijo o por tiempo indeterminado.

ARTICULO SEGUNDO.- El precio de los arrendamientos señalado_ en los contratos cuya duración se prórroga en el artículo anterior, no - podrá ser elevado ni directa ni indirecta cualquier estipulación o pacto en contrario será nulo de pleno derecho y no producirá acción en juicio.

ARTICULO TERCERO.- El arrendador que con la finalidad de - - obligar al inquilino a desocupar el local arrendado, lo hostilizare o mo- lestore en cualquier forma o dejare de hacer las reparaciones necesarias además de la responsabilidad en que incurriere conforme a la legislación ordinaria, serán sancionado en los términos del artículo 59.

ARTICULO CUARTO.- Se suspende la vigencia de los artículos - 2483 fracción I, primera parte; 2484, 2478 y 2479 del Código Civil.

La causa de terminación señalada en la fracción II, del artí- culo 2483 del Código Civil estará subordinada a la condición de que el - arrendatario ratifique personalmente su consentimiento ante la Dirección de Gobernación del Departamento del Distrito Federal. La rescisión por_ falta de pago puntual no tendrá lugar si el inquilino comprueba haber he- cho el pago de la renta dentro de los diez días siguientes al señalado - para ese efecto en el contrato.

Si el propietario se rehusare a recibir el pago de la renta,

el inquilino no incurrirá en mora sin necesidad de promover judicialmente el ofrecimiento de pago y la consignación de la renta, pues bastará -- que al ser demandado exhiba las pensiones adeudadas, dentro del plazo -- que fija el Código de Procedimientos Civiles, para que se considere purgada esa causa de rescisión y se dé por terminado el juicio.

ARTICULO QUINTO.- Las infracciones por parte de los arrendadores a las disposiciones del presente Decreto, se sancionarán con multa de \$ 100.00 a \$ 1,000.00.

ARTICULO SEXTO.- Las disposiciones del presente Decreto sólo serán aplicables a las casas, locales, viviendas o departamentos destinados para habitación de los inquilinos y de sus familiares'.

T R A N S I T O R I O S

ARTICULO 19.- El presente decreto entrará en vigor el día siguiente de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación.

ARTICULO 29.- Los juicios de desocupación por terminación -- del contrato de arrendamiento que estén pendientes al entrar en vigor el presente, se sobreseerán.

ARTICULO 39.- Los términos que estuvieren corriendo de conformidad con el artículo 2478 del Código Civil para dar por terminado un arrendamiento por tiempo indefinido, se suspenderán y no surtirán efectos los avisos dados por arrendadores a los inquilinos, notificándoles -- su voluntad de dar por terminado el arrendamiento.

Dado en la residencia del poder Ejecutivo Federal en la ciudad de México D.F., a los veintidos días del mes de septiembre de mil novecientos cuarenta y tres. Manuel Avila.- Rúbrica.- Cúmplase: El jefe_ del Departamento del Distrito Federal, Javier Rojo Gómez.- Rubrica.- Al C. Lic. Miguel Alemán, Secretario de Gobernación.- presente". (8).

Con la publicación de este segundo decreto se da una mayor protección a los arrendatarios de inmuebles, ya que en el se establece la prórroga en el Distrito Federal y en beneficio de los inquilinos, por todo el tiempo que dure el estado de Guerra en la República, de los contratos de arrendamiento de casas habitación que se encuentren en vigor, ya sea celebrados a plazo o por tiempo indeterminado.

Además con la congelación de tiempo en los contratos y la congelación de rentas de los mismos trajo como consecuencia una seguridad y protección casi completa a los inquilinos. Debido a que los propietarios de inmuebles dados en arrendamiento se vieron maniatados para poder aumentar las rentas; se les imposibilitó para que celebraran nuevos contratos de arrendamiento en los que pudieran imponer sus condiciones como ellos deseaban.

El día 5 de enero de 1945 y todavía en uso de las facultades conferidas al presidente de la República Lic. Manuel Avila Camacho por el decreto de 19 de junio de 1942, se expidió el decreto que adiciona al de 24 de septiembre de 1943, en lo relativo a los contratos de arrendamiento de locales destinados a expender artículos de primera necesidad, y que a la letra dice:

"ARTICULO 19.- Se adiciona el decreto de 24 de septiembre de 1943, en los siguientes términos: por todo el tiempo que dure el estado de guerra en que se encuentra la República se prorrogan, en el Distrito Federal, en beneficio de los inquilinos, los contratos de arrendamiento de toda clase de locales (departamentos, accesorias, viviendas etc.)

(8) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de noviembre de 1943, pág. 12.

en que, de hecho y sean cuales fueren las estipulaciones que respecto al uso de dichos locales, contengan los respectivos contratos de arrendamiento, se encuentren instalados cualquiera de los siguientes giros comerciales, misceláneas, estanquillos, recauderías, tortillerías, hueverías, -- fruterías, molinos de nixtamal, cremerías, carbonerías y expendios de -- pan.

ARTICULO 29.- Quedan subsistentes todas y cada una de las - disposiciones de los decretos de 10 de julio de 1942 y 24 de septiembre_ de 1943, las cuales, por lo tanto, serán aplicables a los contratos de - arrendamiento a que se refiere el presente decreto, y a las infracciones a los preceptos del mismo.

T R A N S I T O R I O

UNICO.- Este decreto entrará en vigor el día siguiente de - su publicación en el "Diario Oficial de la Federación".

Dado en la residencia del poder Ejecutivo Federal, a los -- cinco días del mes de enero de mil novecientos cuarenta y cinco.- Manuel Avila Camacho.- Rúbrica, cúmplase el jefe del Departamento del Distrito_ Federal, Javier Rojo Gómez. Rúbrica.- Al C. Lic. Miguel Alemán, Secretaria de Gobernación. presente". (9).

Este decreto tiene como finalidad impedir en gran parte el_ encarecimiento de los precios en los artículos de primera necesidad. El alza de las rentas de los locales en los que se expedían dichos artícu-- los se reflejaba o contribuía al aumento de los mismos por lo que se creyó indispensable proteger a los comerciantes de dichos artículos, - - -

(9) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 25 de febrero de 1944, pág. 3.

impidiendo el aumento de sus gastos generales, entre los que se contaban las rentas de los locales que ocupaban.

Posteriormente el presidente de la República promulgó el decreto de fecha 11 de septiembre de 1945, que se publicó en el Diario Oficial del día 14 del mismo mes, y en él se establece que el estado de guerra en que se encontraba la República Mexicana cesaba el 1º de septiembre de 1945. Consecuentemente y en virtud de la claridad de este decreto la suspensión de garantías cesó el día 1º de octubre de ese año.

Durante el período de Gobierno del Lic. Miguel Alemán. El 30 de diciembre de 1947 se promulgó un nuevo decreto publicado al día siguiente en el Diario Oficial: que a la letra dice.

"Miguel Alemán, presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos a sus habitantes, sabed: Que el H. Congreso de la Unión se ha servido diríjirme el siguiente.

D E C R E T O

ARTICULO PRIMERO.- Las rentas de las casas o locales destinados: a).- Exclusivamente a habitación que ocupe el inquilino y los miembros de su familia que vivan con él de una manera permanente; b).- Los ocupados por trabajadores a domicilio, c) .- los ocupados por talleres familiares, no podrán ser aumentadas y los plazos de los arrendamientos se considerarán forzosamente prorrogados hasta por el término de un año en beneficio de los inquilinos.

Se exceptua de lo dispuesto en el párrafo anterior las rentas de casas o locales, cualquiera que sea su destino, superiores a \$ 300.00 mensuales.

ARTICULO SEGUNDO.- El arrendatario no puede subarrendar la casa arrendada en todo o en parte ni ceder sus derechos sin consen-

miento del arrendador, si lo hiciere, quedará rescindido el contrato de arrendamiento de pleno derecho.

ARTICULO TERCERO.- Se crea una comisión integrada por tres personas que designará el jefe del Departamento del Distrito Federal, para que estudie el aumento de rentas en caso de mejoras a una propiedad o en aquellos casos en que se justifique plenamente, tomando también en cuenta la capacidad económica de los inquilinos. Dicha comisión empezará a funcionar quince días después de que entre en vigor el presente decreto, y tendrá facultad para autorizar y justipreciar el aumento de rentas cuando esté debidamente justificado.

ARTICULO CUARTO.- Las casas o locales a que se refiere el artículo primero, en caso de nuevos arrendamientos por desocupación, deberán arrendarse al mismo precio que el estipulado en el último contrato salvo los casos de autorización de aumento concedido por la comisión a que se refiere el artículo tercero anterior.

ARTICULO QUINTO.- El Departamento del Distrito Federal, -- por conducto del órgano que determine, conocerá de las violaciones del presente decreto, sin perjuicio de la intervención de la autoridad judicial, en los casos de su competencia, e impondrá a los infractores una multa igual al importe del aumento de los alquileres o arrendamientos -- calculados en el período de un año.

ARTICULO SEXTO.- Las disposiciones del presente decreto son de orden público y por lo mismo, no pueden ser renunciados en perjuicio de los inquilinos cualquier estipulación que se haga en oposición a este decreto no producirá ningún efecto legal.

T R A N S I T O R I O S

ARTICULO PRIMERO.- El presente decreto deroga el de 11 de -

febrero de 1946, publicado en el "Diario Oficial" del día 8 de mayo del mismo año por el cual se congelaron las rentas y se prorrogaron las plazos de los arrendamientos en beneficio de los inquilinos.

ARTICULO SEGUNDO.- Este decreto entrará en vigor el día de su publicación en el "Diario Oficial" y tendrá una vigencia máxima de un año, quedando facultado el presidente de la República para anticipar la terminación de su vigencia, si las condiciones generales del Distrito Federal así lo requieren.

Lic. Luis Díaz Infante, D.S.P.- Fernando Moctezuma, S.V.P.- Jesús Aguirre Delgado, D.S.- Mauro Angulo. S.S.- Rúbricas" (10).

Con la publicación de este decreto se reafirma el criterio del Código Civil en el sentido de prohibir el subarriendo sin consentimiento del arrendador sancionándose esta violación con la rescisión del contrato, de igual forma se crea una comisión integrada por tres personas designadas por el Gobierno del Distrito Federal, para el estudio del aumento de rentas en caso de mejoras a la propiedad, indicándose que además de la calidad de las mejoras debe tenerse en cuenta la capacidad económica del inquilino.

Posteriormente toda vía durante el régimen alemanista. El congreso de la unión el día 24 de diciembre de 1948 dicta una ley para que rija sobre los contratos de arrendamiento en el Distrito Federal, y dicha Ley se publicó en el Diario Oficial del día 30 del mismo mes y año y que a la letra dice:

(10) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1947, sección segunda, pág. 15.

Decreto que prórroga por ministerio de la ley, sin alteración de ninguna de sus cláusulas, salvo lo que dispone el artículo que el mismo especifica, los contratos de arrendamiento de las casas o locales que se citan.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos; a sus habitantes, sabed: Que el congreso de la Unión, se ha servido dirigirme el siguiente.

D E C R E T O

"El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, decreta:

ARTICULO 19.- Se prorrogan por ministerio de la ley, sin alteración de ninguna de sus cláusulas, salvo lo que dispone el artículo siguiente. Los contratos de arrendamiento de las casas o locales que en seguida se mencionan:

- a) Los destinados exclusivamente a habitación que ocupen el inquilino y los miembros de su familia que viven en él.
- b) Los ocupados por trabajadores a domicilio.
- c) Los ocupados por talleres, y
- d) Los destinados a comercios o industrias.

ARTICULO 20.- No quedan comprendidos en la prórroga que establece el artículo anterior, los contratos que se refieren:

I .- A casas destinadas para habitación cuando las rentas en vigor, en la fecha del presente decreto, sean mayores de trescientos pesos;

II .- A las casas o locales que el arrendador necesite habitar u ocupar para establecer en ellos una industria o comercio de su propiedad, previa justificación ante los tribunales, de este requisito.

ARTICULO 30.- Las rentas estipuladas en los contratos de --

arrendamiento que se prorrogan por la presente ley y que no hayan sido aumentados desde el 10 de julio de 1942 podrán serlo en los siguientes términos:

- a) De más de cien a doscientos pesos, hasta un 10%,
- b) De más de doscientos a trescientos pesos, hasta en un 15%.

Las rentas que no excedan de cien pesos no podrán ser aumentadas.

Los aumentos que establece este artículo no rige para locales destinados a comercio o industria, cuyas rentas quedan congeladas.

ARTICULO 4º.- La prórroga a que se refieren los artículos anteriores, no priva a los arrendadores del derecho de pedir la rescisión del contrato y la desocupación del predio en los casos previstos por el artículo 7º de esta ley.

ARTICULO 5º.- En los casos previstos en el inciso 2º, del artículo 2º, los arrendatarios tendrán derecho a una compensación por la desocupación del local arrendado, que consistirá:

- a) En el importe del alquiler de tres meses, cuando el arrendamiento sea de un local destinado a habitación;
- b) En la cantidad que fijen los tribunales competentes, tratándose de locales destinados a comercio o industria, tomando en consideración los siguientes elementos;

Los guantes que hubiere pagado el arrendatario, el crédito mercantil de que éste goce, la dificultad de encontrar nuevo local y las indemnizaciones que en su caso tenga que pagar a los trabajadores a su servicio, conforme a la resolución que dicten las autoridades del trabajo.

ARTICULO 6º.- Cuando el arrendador haga uso del derecho que le concede el inciso 2º del artículo 2º, deberá hacerlo saber al arrendatario de una manera fehaciente con 3 meses de anticipación si se trata de casa habitación y con seis meses, si se trata de establecimiento mercantil o industrial.

El arrendatario no estará obligado a desocupar el local --- arrendado, en los plazos fijados en el párrafo anterior, mientras el --- arrendador no garantice suficientemente el pago de la compensación a que se refiere el artículo 5º.

ARTICULO 7º.- Procede la rescisión del contrato de arrendamiento, en los siguientes casos:

I .- Por falta de pago de tres mensualidades, a no ser que el arrendatario exhiba el importe de las rentas adeudadas, antes de que se lleve a cabo la diligencia de lanzamiento.

II .- Por el subarrendamiento total o parcial del inmueble, sin consentimiento expreso del propietario.

III.- Por traspaso o cesión expresa o tácita de los derechos derivados del contrato de arrendamiento sin la expresa conformidad del arrendador.

IV .- Por destinar el arrendatario, sus familiares, o el subarrendatario, el local arrendado a usos distintos de los convenidos en el contrato.

V .- Por que el arrendatario o el subarrendatario lleven a cabo, sin el consentimiento del propietario, obras de tal naturaleza que alteren substancialmente, a juicio de peritos, las condiciones del inmueble.

VI .- Cuando el arrendatario, sus familiares, sirvientes o

subarrendatario causen daños al inmueble arrendado que no sean la consecuencia de su uso normal.

VII.- Cuando la mayoría de los inquilinos de una casa, soliciten con causas justificadas, del arrendador, la rescisión del contrato de arrendamiento respecto de alguno o algunos de los inquilinos.

VIII.- Cuando la finca se encuentre en estado ruinoso que haya necesaria su demolición total o parcial, a juicio de peritos.

IX .- Cuando las condiciones sanitarias de la finca exijan su desocupación a juicio de las autoridades sanitarias.

ARTICULO 89.- La rescisión del contrato por las causas previstas en el artículo anterior, no da derecho al inquilino al pago de indemnización alguna.

ARTICULO 90.- Serán nulos de pleno derecho los convenios -- que en alguna forma modifiquen el contrato de arrendamiento, con contravención de las disposiciones de esta ley, por lo tanto, no producirán -- ningún efecto jurídico los documentos de crédito suscritos por los inquilinos, con el objeto de pagar rentas mayores que las autorizadas en esta ley.

T R A N S I T O R I O S

ARTICULO 19.- La presente ley empezará a regir desde el primer día de enero de mil novecientos cuarenta y nueve.

ARTICULO 29.- Queda derogado el decreto de 30 de diciembre de 1947 publicado en el "Diario Oficial" de 31 del mismo mes y año, que congeló las rentas de las casas o locales destinados a habitación.

ARTICULO 39.- Se derogan los artículos del Código Civil y - del de procedimientos civiles que se opongan a las disposiciones de la - presente ley.

ARTICULO 49.- Los juicios y procedimientos judiciales en --
tramitación que tengan por objeto la terminación del contrato de arrendam
miento por haber concluido el plazo estipulado y que esten comprendidos_
en el artículo 19 de esta ley, se sobreseerán sea cual fuere el estado -
en que se encuentren.

ARTICULO 50.- En los procedimientos judiciales o administrat
tivos pendientes de resolución ante las autoridades correspondientes, --
los interesados podrán hacer valer los beneficios que les concede la pres
ente ley.

Eugenio Prado, D.P.- Gustavo Díaz Ordaz, S.P.- Manuel Flor
es Castro, D.S.- Fausto A. Marín, S.S.- Rúbricas .

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artic
ulo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y par
a su debida publicación y observancia, expidió el presente decreto en -
la residencia del poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distr
rito Federal a los veinticuatro días del mes de diciembre de mil novett
cientos cuarenta y ocho." (11).

Con la publicación del decreto que acabamos de transcribir_
El Gobierno Federal da un paso más en su afan de seguir legislando en mat
eria de arrendamiento inmobiliario, ya que dicho decreto trajo consigo_
muchos beneficios para todos los arrendatarios de inmuebles de la ciudad
de México, en el sentido de que se establecio la prórroga por ministerio
de ley de los contratos de arrendamiento sobre casas habitación, locales
ocupados por trabajadores a domicilio, los ocupados por talleres y los -

(11) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembr
e de 1948, Sección Tercera, págs. 56 y 57.

destinados a comercios o industrias. Y de igual forma se hacen modificaciones de importancia a las reglamentaciones del Código Civil y del de Procedimientos Civiles.

Es de suma importancia hacer mención que esta ley entro en vigor a partir del día primero de enero de 1949 y estuvo vigente por un largo periodo de 33 años.

Hasta que durante el periodo de gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, el día 30 de diciembre de 1992, fue publicado en el -- diario oficial un nuevo decreto que abroga al anterior, y que a la letra dice:

"El congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta:

Se abroga el decreto que prórroga los contratos de arrendamiento de las casas o locales que se citan

ARTICULO 1º.- Queda abrogado el decreto que prórroga los -- contratos de arrendamiento de las casas o locales que se citan" publicado en el Diario Oficial de la Federacion el 30 de diciembre de 1948 dentro de los plazos que a continuación se indican contados a partir de la publicación del presente decreto en el Diario Oficial de la Federación:

I.- Las casas o locales destinados a comercios o industrias a los 30 dias;

II.- Las casas o locales ocupados por trabajadores a domicilio o talleres a los dos años;

III.- Las casas o locales destinados exclusivamente a habitación, y cuya renta mensual sea de doscientos cincuenta pesos o más a los dos años;

IV.- Las casas o locales destinados exclusivamente a habitación doscientos cincuenta pesos a los tres años; y

V.- Las casas o locales destinados exclusivamente a habitación cuya renta mensual sea hasta de cien pesos, a los cuatro años.

ARTICULO 29.- Los organismos de vivienda, de conformidad con el calendario señalado en el artículo anterior, establecerán de acuerdo a sus reglas de operación, un programa específico con soporte crediticio facilidades administrativas y asesoría jurídica, que permita apoyar a -- quienes tengan derecho a ocupar casas o locales destinados exclusivamente a la habitación y que hayan sido regulados por el decreto que se abroga, a efecto de:

I.- Promover la adquisición por parte de los arrendatarios de los inmuebles que ocupan, así como su rehabilitación;

II.- Buscar la reducción de los costos de las viviendas incluidas en las acciones referidas;

III.- Incluir en el "Acuerdo de Subsidios Fiscales y Facilidades Administrativas para la vivienda popular", publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de octubre de 1992, las operaciones -- que se realicen conforme al presente decreto; y

IV.- Considerar en forma prioritaria a los inquilinos que así lo deseen y reúnan los requisitos, para integrarse a los programas - de vivienda que desarrollan los organismos oficiales y a los que en futuro se desarrollen en cumplimiento de este decreto.

ARTICULO 30.- Los propietarios de los inmuebles objeto del presente decreto, que tenga el carácter de históricos o artísticos, deberán conservarlos y, en su caso, restaurarlos de conformidad a lo establecido por la Ley Federal sobre Monumentos y Zonas Arqueológicas, Artísticos e Históricos.

T R A N S I T O R I O S

ARTICULO PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

ARTICULO SEGUNDO.- Por ser de interés general, publíquese - también en la Gaceta Oficial del Departamento del Distrito Federal.

ARTICULO TERCERO.- El Departamento del Distrito Federal deberá informar sobre la ejecución y los avances del programa específico - de vivienda a que se refiere el artículo 2 de este decreto, en los informes trimestrales que envía a la Cámara de Diputados y la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, para su adecuada verificación y seguimiento.

ARTICULO CUARTO.- Se derogan las disposiciones que se opongan al contenido del presente decreto.

México, D.F., a 21 de diciembre de 1992.- Dip. Guillermo Pacheco Pulido, presidente.- Sen. Carlos Sales Gutierrez, Presidente.- Dip. Luis Pérez Díaz, Secretario.- Sen. Roberto Suárez Nieto, Secretario.- -- Rúbricas". (12)

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente Decreto en la residencia del Poder Ejecutivo Federal, en la Ciudad de México, Distrito Federal, a los veintiocho días del mes de diciembre de mil novecientos - noventa y dos. Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de - Gobernación, Fernando Gutiérrez Barrios.- Rúbrica.

(12) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1992, pág. 37.

Es importante hacer mención que la vivienda para arrendamiento se ha convertido en la actualidad en una de las demandas más reiteradas e importantes para los habitantes de la ciudad de México. La cual, durante los últimos años, ha perdido alarmantemente su papel como alternativa para acceder a una vivienda digna.

Por tal motivo el gobierno del Lic. Carlos Salinas de Gortari, se vio en la imperiosa necesidad de promulgar el presente decreto -- que se transcribió con anterioridad, buscando regularizar los contratos_ de rentas congeladas que durante muchos años permanecieron estáticos; -- trayendo como consecuencia, serios y graves conflictos, tanto humanos como jurídicos y económicos, debido a que los arrendadores de los inmuebles que tenían rentas congeladas tomaban de pretexto que ellos recibían cantidades irrisorias por concepto de rentas de las viviendas con renta congelada, y por lo tanto no contaban con recursos económicos suficientes - para darles un mantenimiento adecuado a las viviendas, lo cual trajo consigo el deterioro de las mismas, convirtiéndose estas en un constante -- riesgo para sus habitantes, al ser insalubres e inadecuadas para habitarse. Por lo antes expuesto es de suma importancia este decreto por que - con él se da entrada a los organismos de vivienda para promover la adquisición por parte de los arrendatarios de los inmuebles que ocupan, así - como su rehabilitación, y poniéndose con esto fin a las rentas congeladas.

De igual forma por su trascendencia e impacto social debe-- mos hacer alusión a las reformas y adiciones aprobadas por el poder le--gislativo al Cód^ogo Civil para el Distrito Federal, en el mes de julio - de 1993, las cuales reformulan la intervención del Estado en materia in--quilinaria, y que a la letra dicen:

D E C R E T O

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

SE REFORMA, ADICIONA Y DEROGA DIVERSAS DISPOSICIONES

DEL CODIGO CIVIL

PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMUN,

Y PARA TODA LA REPUBLICA EN MATERIA FEDERAL:

CODIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES

PARA EL DISTRITO FEDERAL Y LEY FEDERAL

DE PROTECCION AL CONSUMIDOR.

ARTICULO PRIMERO.- Se reforman los artículos 2398, segundo párrafo: 2406; 2412; fracción I; 2447; 2448; 2448-B; 2448-C; 2448-J; - - 2448-K; 2478; 2484; 2487; 2489, fracción I; y 2490; se adiciona el artículo 2489 con las fracciones IV y V; y se derogan los artículos 2407; -- 2448-D, segundo párrafo; 2448-I; 2448-L; 2449; 2450; 2451; 2452; 2453; - 2485; 2486; 2488; 2491; 2494; y 3042, último párrafo del Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, para quedar como sigue:

ARTICULO 2398

El arrendamiento no puede exceder de diez años para las fincas destinadas a habitación y de veinte años para las fincas destinadas al comercio o a la industria.

ARTICULO 2406. El contrato de arrendamiento debe otorgarse por escrito. La falta de esta formalidad se imputará al arrendador.

ARTICULO 2407. Derogado.

ARTICULO 2412

I.- A entregar el arrendatario la finca arrendada con todas sus pertenencias y en estado de servir para el uso convenido; y si no --

hubo convenio expreso, para aquel a que por su misma naturaleza estuvie-
re destinada; así como en condiciones que ofrezcan al arrendatario la hi
giene y seguridad del inmueble.

II a V.-

ARTICULO 2447.- En los arrendamientos que han durado más de
cinco años y cuando el arrendatario ha hecho mejoras de importancia en -
la finca arrendada, tiene éste derecho si esta al corriente en el pago -
de la renta, a que en igualdad de condiciones, en caso de venta sea pre-
ferido en los términos del artículo 2448-J de este Código.

ARTICULO 2448.- Las disposiciones contenidas en los artícu-
los 2448-A, 2448-B, 2448-G y 2448-H son de orden público e interés social
por tanto son irrenunciables y en consecuencia cualquier estipulación en
contrario se tendrá por no puesta.

ARTICULO 2448-B.- El arrendador que no haga las obras que -
ordene la autoridad correspondiente como necesarias para que una locali-
dad sea habitable, higiénica y segura es responsable de los daños y per-
juicios que los inquilinos sufran por esa causa.

ARTICULO 2448-C.- La duración mínima de todo contrato de --
arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación será de un --
año forzoso para arrendador y arrendatario, salvo convenio en contrario.

ARTICULO 2448-D.- Derogado.

ARTICULO 2448-I.- Derogado

ARTICULO 2448-J.- En el caso de que el propietario del in--
mueble arrendado decida enajenarlo, el o los arrendatarios tendrán dere-
cho a ser preferidos a cualquier tercero en los siguientes términos:

I .- En todos lo casos el propietario deberá dar aviso por
escrito al arrendatario de su deseo de vender el inmueble, precisando el

precio, términos, condiciones y modalidades de la compra-venta;

II .- El o los arrendatarios dispondrán de quince días para dar aviso por escrito al arrendador de su voluntad de ejercitar el derecho de preferencia que se consigna en este artículo en los términos y -- condiciones de la oferta, exhibiendo para ello las cantidades exigibles_ al momento de la aceptación de lo oferta, conforme a las condiciones se- ñaladas en ésta;

III.- En caso de que el arrendador cambie cualquiera de los términos de la oferta inicial estará obligado a dar un nuevo aviso por - escrito al arrendatario, quien a partir de ese momento dispondrá de un - nuevo plazo de quince días. Si el cambio se refiere al precio, el arren- dador sólo estará obligado a dar este nuevo aviso cuando el incremento o decreto del mismo sea de más de un diez por ciento;

IV .- Tratándose de bienes sujetos al régimen de propiedad_ en condominio, se aplicarán las disposiciones de la ley de la materia; y

V .- La compra-venta realizada en contravención de lo dis- puesto en este artículo otorgará al arrendatario el derecho de demandar_ daños y perjuicios, sin que la indemnización por dichos conceptos pueda_ ser menor a un 50% de las rentas pagadas por el arrendatario en los últi- mos doce meses. La acción antes mencionada prescribirá sesenta días des- pués de que tenga conocimiento el arrendatario de la realización de la - compra venta respectiva.

En caso de que el arrendatario no cumpla con las condicio- nes establecidas en las fracciones II o III de este artículo, precluirá_ su derecho.

ARTICULO 2448-K.- Si varios arrendatarios hicieron uso del_ derecho de preferencia a que se refiere al artículo anterior, será - - -

preferido el que tenga mayor antigüedad arrendando parte del inmueble y en caso de ser igual el que primero exhiba la cantidad exigible en los términos de la fracción II del artículo anterior salvo convenio en contrario.

ARTICULO 2448-L. Derogado.

ARTICULO 2449. Derogado.

ARTICULO 2450. Derogado.

ARTICULO 2451. Derogado.

ARTICULO 2452. Derogado.

ARTICULO 2453. Derogado.

ARTICULO 2478. Todos los arrendamientos que no se hayan celebrado por tiempo expresamente determinado; concluirán a voluntad de cualquiera de las partes contratantes previo aviso por escrito dado a la otra parte con quince días de anticipación, si el predio es urbano y con un año si es rústico.

ARTICULO 2484. Si el arrendamiento se ha hecho por tiempo determinado, concluye en el día prefijado. Si no se ha señalado tiempo se observará lo que disponen los artículos 2478 y 2479.

ARTICULO 2485. Derogado.

ARTICULO 2486. Derogado.

ARTICULO 2487. Si después de terminado el plazo por el que se celebró el arrendamiento, el arrendatario continúa sin oposición en el uso y goce del bien arrendado continuará el arrendamiento por tiempo indeterminado estando obligado el arrendatario a pagar la renta que corresponda por el tiempo que exceda conforme a lo convenido en el contrato; pudiendo cualquiera de las partes solicitar la terminación del contrato en los términos del artículo 2478. Las obligaciones contraídas --

por un tercero con objeto de garantizar el cumplimiento del arrendamiento, cesan al término del plazo determinado salvo convenio en contrario.

ARTICULO 2488. Derogado.

ARTICULO 2489.....

I .- Por falta de pago de la renta en los términos previstos en la fracción I del artículo 2425;

II y III.-

IV .- Por daños graves a la cosa arrendada imputables al arrendatario; y

V .- Por variar la forma de la cosa arrendada sin contar con el consentimiento expreso del arrendador, en los términos del artículo 2441.

ARTICULO 2490.- El arrendatario puede exigir la rescisión del contrato:

I .- Por contravenir el arrendador la obligación a que se refiere la fracción II del artículo 2412 de este ordenamiento;

II .- Por la pérdida total o parcial de la cosa arrendada en los términos de los artículos 2431, 2434 y 2445; y

III.- Por la existencia de defectos o vicios ocultos de la cosa, anteriores al arrendamiento y desconocidos por el arrendatario.

ARTICULO 2491. Derogado.

ARTICULO 2494. Derogado.

ARTICULO 3042

I a IV.-

T R A N S I T O R I O S

PRIMERO.- El presente decreto entrará en vigor a los 90 días de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

SEGUNDO.- Las disposiciones contenidas en el presente decreto, no serán aplicables a los contratos de arrendamiento celebrados con anterioridad a la entrada en vigor del mismo.

TERCERO.- Los juicios y procedimientos judiciales o administrativos actualmente en trámite, se seguirán rigiendo por las disposiciones vigentes con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto.

México, D.F., a 14 de julio de 1993.- Dip. Juan Ramiro Robledo Ruiz, presidente.- Sen. Mauricio Valdés Rodríguez, presidente.- - Dip.- Luis Moreno Bustamante, secretario.- Sen.- Gustavo Salinas Iñiguez, Rúbricas". (13)

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del artículo 89 de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los diecinueve días del mes de julio de mil novecientos noventa y tres.- Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, José Patricinio González Blanco Garrido.- Rúbrica.

Debemos reconocer que hasta antes de la publicación del presente decreto de fecha 21 de julio de 1993, la vivienda para arrendamiento en la ciudad de México, contaba con una normatividad que data, en algunos casos, de aproximadamente medio siglo, por lo que ha quedado rezagada y sus reglas se han convertido en ineficaces y en ocasiones hasta lesivas. En otros casos, se rige por disposiciones que se crearon en 1985 con un espíritu tutelar respecto a impactos económicos y sociales -

(13) Publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de julio de 1993, págs. 2, 3 y 5.

que prevalecieron en esa época. Sin embargo a casi ocho años de distancia se ha observado que esa normatividad, paradójicamente además de tener un efecto inhibitorio en las inversiones de vivienda para renta, deteriorando aún más el ya de por sí grave rezago habitacional, y lejos de proteger al sector inquilinario, lo ha llevado a un estado de inseguridad jurídica y a una menor posibilidad de acceder a una vivienda digna y decorosa, por los precios elevados de renta consecuencia de la falta de oferta. Basta en este sentido señalar, que en la actualidad, existen familias que pagan hasta 500 nuevos pesos por un cuarto de azotea.

En todo caso, el resultado no ha beneficiado ni a arrendadores ni a arrendatarios por el contrario no sólo he perjudicado a ambos, sino también a un importante número de ciudadanos a los que cada vez, es más difícil conseguir una vivienda por la escasez de la oferta que se ajuste a sus posibilidades o por los requisitos, en ocasiones, difíciles o imposibles de cubrir, que imponen algunos arrendadores, su pretexto de una mayor seguridad, requisitos que en ocasiones se apartan de la moral y de la ley.

Lo anterior ha propiciado un grado de incertidumbre que ni alienta la creación de más viviendas en arrendamiento ni protege a los intereses ni derechos de las partes. Además, ha generado una actitud de desconfianza, recelo y prejuicio, tanto del arrendador como del arrendatario, quienes en lugar de percibirse como elementos necesarios para un propósito, prefieren buscar formas de ventaja, que termina por enfrentar los agravando aún más el problema inquilinario.

Además las reglas, formas, prácticas y costumbres han acabado por crear una cultura de antagonismo entre arrendador y arrendatario, que se acentúa en el terreno judicial, en el que por cierto, existen ya

"trastados" de como viciar, entorpecer y deteriorar los procedimientos, motivando además, la participación de muchos malos administradores de justicia, que usufructúan esas contiendas.

Ante esa realidad, las nuevas reformas del 21 de julio de 1993, proponen la adecuación a las normas sustantivas y adjetivas que rigen el arrendamiento, para favorecer una auténtica relación de equidad jurídica entre arrendadores y arrendatarios, pero es pertinente hacer mención que estas reformas no entraron en vigor a los 90 días después de su publicación en el Diario Oficial como se tenía proyectado.

Debido a que el contenido de las nuevas disposiciones antes referidas, generaron una serie de confusiones en torno a su alcance y motivaron múltiples comentarios entre diversas organizaciones sociales, urbanistas, funcionarios públicos y abogados que motivaron la presentación de varias iniciativas al respecto y el surgimiento de un pronunciado debate en torno a la materia inquilinaria en el Distrito Federal.

Por lo anteriormente ya citado queda suspendida temporalmente la aplicación del decreto de fecha 21 de julio de 1993. Hasta que posteriormente el día 23 de septiembre del mismo año, fue publicado un último decreto; y que a la letra dice:

D E C R E T O

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, DECRETA:

Se modifican los artículos transitorios del diverso por el que se reforman el Código Civil para el Distrito Federal, en materia común y para toda la república en materia federal, el Código de Procedimientos Civiles del Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993.

ARTICULO UNICO.- Se reforman los artículos transitorios del Diverso por el que se reforman el Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia Federal, el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y la Ley Federal de Protección al Consumidor, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de julio de 1993, para quedar como sigue:

PRIMERO.- Las disposiciones contenidas en el presente decreto entrarán en vigor el 19 de octubre de 1998, salvo lo dispuesto por los transitorios siguientes.

SEGUNDO.- Las disposiciones del presente decreto se aplicarán a partir del 19 de octubre de 1993, únicamente cuando se trate de inmuebles que:

I.- No se encuentren arrendados al 19 de octubre de 1993;

II.- Se encuentren arrendados al 19 de octubre de 1993, - - siempre que sean para uso distinto de la habitacional, o

III.- Su construcción sea nueva, siempre que el aviso de -- terminación sea posterior al 19 de octubre de 1993.

TERCERO.- Los juicios y procedimientos judiciales y administrativos actualmente en trámite, así como los que se inicien antes del 19 de octubre de 1998 derivados de contratos de arrendamiento de inmuebles para habitación y sus prórrogas que no se encuentren en los supuestos establecidos en el transitorio anterior, se regirán hasta su conclusión, por las disposiciones del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal y de la Ley Federal de Protección al Consumidor, vigentes con anterioridad al 19 de octubre de 1993.

T R A N S I T O R I O

UNICO.- El presente decreto entrará en vigor el 19 de octu-

bre de 1993.

México, D.F., a 11 de septiembre de 1993.- Dip. Rodolfo - -
Echeverría Ruiz, presidente.- Sen. Humberto A.Lugo Gil, presidente.- -
Dip. Florencio Salazar Adame, secretario.- Sen. Ramón Serrano Ahumada, -
secretario.- Rúbricas". (14).

En cumplimiento de lo dispuesto por la fracción I del Artículo 89 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y para su debida publicación y observancia, expido el presente decreto en la residencia del poder Ejecutivo Federal, en la ciudad de México, Distrito Federal, a los diecisiete días del mes de septiembre de mil novecientos noventa y tres Carlos Salinas de Gortari.- Rúbrica.- El Secretario de Gobernación, José Patrocinio González Blanco Garrido.- Rúbrica. Por último podemos concluir que después de que fueron enviados varias iniciativas - al congreso para reformar el contenido de las disposiciones del decreto de fecha 21 de julio de 1993, se procedio a modificar los artículos transitorios de dicho decreto mismos que se transcribieron con anterioridad. Estableciendose que dichas reformas entrarán en vigor hasta el 19 de octubre de 1998, y que solamente se aplicarian a partir del 19 de octubre de 1993 cuando se trate de inmuebles que no se encuentren arrendados para uso habitacional o que su construcción sea nueva, de esta forma se garantiza al sector inquilinario que el nuevo régimen sólo se aplicará a los nuevos espacios de vivienda.

Por lo antes expuesto podemos concluir que el decreto de fecha 23 de septiembre de 1993. Es lo último que se ha publicado hasta el momento en materia inquilinaria.

(14) Publicado en el Diario Oficial de la Federación del día 23 de septiembre de 1993. pág. 2.

CAPITULO II

CONCEPTOS

1.- Vivienda.

2.- Casero e Inquilino.

3.- Renta.

4.- Instituciones.

5.- Bienestar Público.

1.- Vivienda.

La palabra vivienda a menudo recibe el nombre de "albergue", principalmente en los libros de texto sobre economía.

El concepto de albergue forma parte del significado de "vivienda", pero sin duda también vivienda significa algo más, y es evidente que la simple función de servir de albergue contra los elementos y -- enemigos constituyen un aspecto relativamente secundario de las necesidades habitacionales.

En las sociedades primitivas, el albergue reviste la forma de un gran techo bajo el cual pueden reunirse todos los hombres de la comunidad (hay otro techo para las damas), se proporciona albergue a los soldados en forma de grandes cuarteles. Durante la segunda Guerra Mundial, las estaciones del metro desempeñaron un papel inesperado de albergue contra bombas e incendios.

Estos ejemplos pueden convencernos de que la palabra "vivienda" define algo mucho más complejo que el simple albergue". (15).

Desde el punto de vista de los economistas en general, la vivienda no es más que un conjunto de recursos que bien pueden recibir el nombre de "albergue".

Por otra parte aunque la palabra vivienda nos sugiere cosas como los locales donde comemos, dormimos y guardamos nuestros objetos de uso más personal, debemos de pensar que cada uno de nosotros vive de una manera algo diferente a la de la gente que nos rodea, y también, desde -

(15) SMITH Wallace, Sociología Y Economía de la Vivienda, traducido por Alberto Padova, primera edición en español, Editorial Pax-México, librería Carlos Cesarman, S.A., México, 1973, págs. 3 y 4.

luego, de forma muy diferente a la de otros grupos humanos, por eso, si_ queremos hacernos entender al usar la palabra "vivienda", tendremos que_ emplearla únicamente de modo que signifique lo mismo para todos.

Ya que este vocablo no puede significar lo mismo para una -- persona que convive con su familia en una gran ciudad que para el explorador que recorre diariamente grandes extensiones de tierra y que, al -- caer la noche, se resguarda bajo una roca cualquiera; ni puede signifi-- car lo mismo para un miembro de un grupo social como el nuestro, en el - que apenas, si se conocen los vecinos que habitan en una misma casa, como puede ser el caso de un edificio o vecindad, o para los de otro grupo social, como determinadas tribus de oceanía, en el que todos participan_ de las actividades de la comunidad, sin separarse en grupos familiares - para comer o dormir sin embargo, si hay algo en común en todas estas modalidades que puede ayudarnos a definir lo que es una vivienda.

Vivienda quiere decir lugar donde se vive, lo cual es común_ a todas las formas de vida que pueden tener los seres humanos. Las dife_ rencias aparecen después, cuando comprobamos que hay formas muy distin-- tas de vivir de organizar la vida en común con otras personas y cuando - vemos, incluso, las diversas valoraciones que da cada uno al lugar en el que vive.

Pero volviendo al aspecto más general del concepto de vivien_ da, esta aparece en la historia del hombre como un elemento fundamental_ para su forma de vida, que con el transcurso del tiempo ha llegado a con_ vertirse en un derecho de todo ser humano, tanto como la alimentación y el vestido, e imprescindible para su existencia, conservación y desarro_ llo.

Con esto podemos llegar a una definición de la vivienda más_

completa diciendo que es un espacio físico limitado por paredes, suelos_ y techo que especifican unas formas y unos espacios ambientales, junto - con unos objetos organizados, para la vida de unas personas.

Para concluir debemos decir para que exista una vivienda tie ne que haber un espacio delimitado, una construcción o un edificio, y -- unos objetos que complementen ese espacio para hacerlo habitable.

2.- Casero e Inquilino.

Casero, es la persona autorizada para rentar cualquier tipo_ de vivienda; digo autorizada, porque no solamente el dueño de una vivien da puede rentarla.

El dueño puede autorizar a otra persona, mediante un poder,- para que rente la vivienda, esto es común con las compañías inmobiliarias las cuales tienen varios edificios, y el representante de la empresa, de pendiendo del poder, podrá rentar a nombre del dueño o de la persona au torizada.

Es importante señalar que el artículo 2401, de nuestro Códig o Civil para el Distrito Federal establece: "El que no fuere dueño de - la casa podrá arrendar si tiene facultad para celebrar ese contrato, ya_ en virtud de autorización del dueño, ya por disposición de la ley". (16).

La autorización se da mediante un poder, que puede ser nota rial o judicial.

Inquilino, es la persona que va a rentar una vivienda para - él o su familia.

(16) Código Civil para el Distrito Federal, 62ª edición, Editorial Po--- rrúa, S.A., México, 1993, pág. 416.

3.- Renta.

Para poder obtener el concepto de renta sólo debemos hacer - la transcripción de dos artículos de nuestro Código Civil vigente para - el Distrito Federal.

"ARTICULO 2398.- Hay arrendamiento cuando las dos partes con tratantes se obligan recíprocamente, una, a conceder el uso o goce tempo ral de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso o goce un precio cierto".

Las partes contratantes a que se refiere este precepto jurí- dico son EL ARRENDADOR y EL ARRENDATARIO.

La obligación recíproca, consiste en que las partes contraen obligaciones y derechos, el arrendador se obliga a permitir el uso y go- ce de un departamento, casa o cuarto, y el arrendatario se obliga a pa-- gar una determinada cantidad de dinero por el uso y goce de la vivienda.

El uso y goce, es temporal, no dura toda la vida, siempre se debe establecer un tiempo para que se termine el contrato, ese tiempo es por lo regular de un año forzoso para casa habitación.

"ARTICULO 2399.- La renta o precio del arrendamiento puede -- consistir en una suma de dinero o en cualquier otra cosa equivalente, -- con tal que sea cierta y determinada". (17).

De lo antes citado podemos nosotros definir el concepto de -- renta en términos jurídicos de una manera muy simple como el pago que -- realiza un inquilino a cambio del derecho de habitar una vivienda por un determinado tiempo y que pertenece a otro.

(17) Código Civil para el Distrito Federal, op. cit. pág. 415.

4.- Instituciones.

Para entender el término Instituciones debemos primero definir el concepto institución para Jorge Renard "Es aquel cuerpo social, - con personalidad jurídica o no, integrado por una pluralidad de individuos, cuyo fin responde a las exigencias de la comunidad y del que derivan para sus miembros situaciones jurídicas objetivas-o status-, que los invisten de deberes y derechos estatutarios". (18).

Por otra parte las instituciones gubernamentales son motivo de especial interés en las Zonas Urbanas de los países en desarrollo como México, ya que el elemento privado del sector de la vivienda, es decir toda la escala de actividades comerciales relacionadas con la vivienda, dependen estrechamente para su buen funcionamiento, de la existencia de un conjunto de leyes, instituciones y organismos públicos. El primer factor indispensable para el funcionamiento de un mercado de la vivienda es un sistema que defina los derechos relativos a la propiedad y establezca un conjunto de procedimientos para el traspaso de dichos derechos. En nuestro país es el Gobierno Federal quien se ha encargado de crear diversos organismos públicos para la creación y adquisición de viviendas - como el INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVI, etcétera.

(18) Enciclopedia Jurídica Omeba, Tomo XVI, editado por Driskill S.A., - Buenos Aires Argentina, 1978. pág. 116.

5.- Bienestar Público.

Aún suponiendo la existencia de instituciones perfectas, así como de empresarios bien informados y rectamente motivados, es común que el sector privado de la vivienda no satisfaga todas las necesidades que el público, bajo el aspecto de comunidad, quisiera ver servidas. Las familias con bajos ingresos representan un ejemplo obvio, por buena y eficaz que sea, ninguna industria privada de la vivienda podrá satisfacer necesidades que no estén respaldadas por un poder adquisitivo adecuado.- En este caso, y en situaciones similares que implican preocupación pública por necesidades insatisfechas de alojamiento, el componente público del sector de la vivienda asume una función adicional. Debe modificar la naturaleza de la demanda mediante subsidios o la de la oferta mediante inversiones públicas (que también implican, subsidios) de modo tal -- que se satisfagan estas necesidades al margen del mercado.

En resumen, el componente privado del sector y de la vivienda no puede suministrar ciertas instituciones legales y financieras que son indispensables para su buen funcionamiento, ni puede satisfacer algunos requisitos de la vivienda que las comunidades consideran imprescindibles, por que la vivienda es una necesidad de la vida física y social.

El componente público del sector de la vivienda desempeña un doble papel; debe intervenir para facilitar el buen funcionamiento del elemento privado y debe en alguna forma aportar subsidios al sector en conjunto para resolver problemas de la demanda socialmente inadecuada del mercado de la vivienda". (19).

Nosotros podemos definir de una manera sencilla el concepto de Bienestar Público como la acción que realiza el Estado para dotar de viviendas a todas las familias de bajos ingresos.

(19) SMITH, Wallace, op. cit. págs. 12 y 13.

C A P I T U L O I I I

LA POLITICA ESTATAL EN MATERIA DE VIVIENDA

1.- Una década de Infonavit: 1972-1982

2.- Los efectos de la Crisis Económica y de los Sismos
ocurridos en el año de 1985 sobre los Programas de Vivienda
con participación del Estado.

1.- Una Década de Infonavit: 1972-1982.

De hecho podemos decir que el nacimiento del INFONAVIT se -- gesto desde el gobierno del Lic. Gustavo Díaz Ordaz "durante dicho perío do gubernamental se pueden apreciar dos líneas en torno a los cuales se_ definen las políticas habitacionales del Estado hacia la clase obrera or ganizada. La primera de ellas es la vinculada al conjunto de concesio-- nes y apoyos puntuales y específicos que el gobierno otorgó, a través -- del programa financiero de la vivienda, a ciertos sindicatos para que és tos desarrollaran programas de vivienda a favor de sus agremiados.

La segunda línea y que a nuestro juicio es la más importante por sus repercusiones político-jurídicas y porque de hecho representa un paso real en la definición de una política habitacional hacia un sector_ considerable de la clase obrera, está relacionada con las modificaciones que experimentó la Ley Federal del Trabajo en su capítulo III referente_ a las habitaciones para los trabajadores. En efecto, desde mediados del régimen, el sindicalismo oficial, encabezada por la CTM, inició negocia- ciones con el gobierno en las cuales planteaba un paquete de demandas, - todas ellas inscritas en un proyecto de Reforma de la Ley Federal del -- Trabajo que incluía, entre otras, la semana laboral de 40 horas, la Fede_ ralización de los tribunales laborales y, como ya se dijo, el cumplimien_ to de las obligaciones patronales respecto a la vivienda obrera". (20).

Los cambios más relevantes del capítulo III obligaba a las - empresas que ocupaban a más de 100 trabajadores, a proporcionarles habi- tación y les concedía un término de tres años para cumplir con lo - - - -

(20) UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, El Desarrollo Urbano de Mé_ xico, problemas y perspectivas, "Coloquio", primera edición, México 1984 págs. 137 y 138.

establecido en el capítulo; otorgaba a los trabajadores el derecho a recibir una compensación mensual en tanto se les entregara su vivienda y, asimismo, establecía el derecho de los trabajadores a ejercitar ante las juntas de conciliación y arbitraje las acciones individuales y colectivas que derivaron del incumplimiento de las obligaciones de este capítulo.

Desde el momento en que se dio a conocer el anteproyecto de Reforma a la Ley Federal del trabajo, las organizaciones patronales reaccionaron oponiéndose en bloque, criticando con especial énfasis las disposiciones arriba mencionadas, llegando a posiciones, como la COPARMEX, que consideraba inaceptables las reformas respecto a la vivienda.

Entre las principales objeciones que argumentaban los empresarios estaban las siguientes: era imposible proporcionar habitación a los trabajadores, particularmente por parte de las pequeñas y medianas empresas se aducía asimismo, que la creación de vivienda para los trabajadores comprometía el crecimiento de la industria, pues la solución del problema habitacional suponía para el sector privado destinar más del 50% de su inversión total durante 10 años a dicho fin. Otro aspecto que preocupaba al sector empresarial era la posibilidad de que los conflictos en torno al problema habitacional se remitieran a las juntas de conciliación y arbitraje, ya que según su propio decir, ello provocaría gran agitación y desconfianza entre las partes.

La propuesta alternativa que daban algunos sectores empresariales (que paradójicamente habría de tener una enorme influencia en la creación del INFONAVIT), insistían por un lado, en que el problema de la vivienda no era únicamente responsabilidad del sector privado, sino un problema de carácter nacional que demandaba la intervención del Estado, a través de la acción programada y conjunta de las distintas secretarías

de Estado. Por otro lado, ponían de relieve la necesidad de planear una solución para el conjunto de la clase trabajadora y no a nivel sectorial o de empresa.

A pesar de la cerrada oposición y de las objeciones presentadas por el sector empresarial, la Reforma a la Ley Federal del Trabajo - fue aprobada y con ella el capítulo referente a la habitación de los trabajadores. Es cierto que las disposiciones relativas a vivienda no se aplicaron inmediatamente, ya que el gobierno de Díaz Ordaz trasfirió el problema al siguiente régimen de gobierno de Luis Echeverría Alvarez.

Durante el bienio 1971-1972 surgieron una serie de nuevas -- agencias habitacionales o fondos de vivienda.

Como un ejemplo de ello tenemos la creación del Instituto -- del Fondo Nacional de la vivienda para los trabajadores.

El 24 de mayo de 1972, a raíz de esto se dio una mayor participación del Estado en materia habitacional.

Desde su formación "al INFONAVIT se le impuso el sello del - gobierno del Lic. Luis Echeverría Alvarez. En efecto, tanto la estructura orgánica que adoptó como los mecanismos concretos que le servían para instrumentar sus programas, así como algunas de sus políticas eran reflejo de algunos de los proyectos políticos, sociales y económicos que impulsó el régimen de Echeverría. Uno de los que más repercutió en el funcionamiento del INFONAVIT estuvo asociado al intento del entonces presidente para lograr un remozamiento del aparato sindical, básicamente a partir del desplazamiento de su cúpula dirigente. Como se apunta en un estudio reciente: "fue el propio presidente de la República quien inicio una lucha, a veces oculta, otras abierta, por impulsar la democracia - -

sindical a partir de cambios en la cúpula En una de sus primeras - instrucciones ya en la presidencia, Luis Echeverría Alvarez declaró ante una reunión de dirigentes de la Federación de Trabajadores del Distrito Federal que era necesario democratizar la vida interna de los sindicatos a fin de avanzar en la democratización del país.

Este proyecto de renovación sindical es ubicado en el contexto de apertura democrática propuesto por el régimen de Echeverría que pretendía recuperar la legitimidad del Estado frente a amplios sectores de la población.

Sin embargo, el poder y la influencia de la burocracia sindical estaba aún lejos de su fin y ante los ataques que se le dirigieron - abierta y veladamente, Fidel Valázquez respondió en aquella célebre comida que le ofreció la Dirección Nacional del PRI en Tepejí del Río, Hidalgo que la CTM es un ejército dispuesto a la lucha, constitucional o no, - en el terreno que el enemigo nos llame, porque nosotros somos ya mayores de edad; constituimos un grupo serio, fuerte, con poder inclusive económico, para salir al paso de los enemigos de la Revolución y de la patria y para continuar nuestro camino hacia la libertad.

Era obvio que los líderes de las grandes centrales sindicales se encontraban sumamente complacidos con la creación del INFONAVIT. Su existencia se debía en gran parte a un largo y complicado proceso de negociaciones y presiones que había encabezado especialmente la CTM, y por ello consideraban al naciente organismo INFONAVIT como un logro suyo. Su interés, una vez creado el INFONAVIT, consistía en orientar el funcionamiento y la acción de la institución en una dirección totalmente favorable a los intereses de las grandes centrales sindicales para que se lograra este propósito era indispensable que la dirigencia sindical -----

oficial lograra ejercer el control sobre dos cuestiones básicas: 1) El otorgamiento o distribución de los créditos habitacionales y 2) la construcción de la vivienda destinada a los trabajadores.

El primer punto podía representar para la burocracia sindical un nuevo y eficaz mecanismo de control sobre los obreros afiliados a sus centrales, en la medida en que el acceso a la vivienda quedaba condicionado a la decisión de los líderes, al tiempo que les brindaba una bandera legitimadora y ampliaba su influencia sobre el conjunto de la clase obrera con respecto al segundo punto, era obvio que la construcción de la vivienda obrera, ya fuera directa o indirectamente controlada por la burocracia sindical, abría una formidable vía para su fortalecimiento y para el enriquecimiento personal de algunos de sus miembros.

La reconciliación entre el régimen de Echeverría y la burocracia sindical alcanzó su clímax durante el proceso de sucesión presidencial, ya que la CTM tuvo el honroso encargo de destapar al Lic. José López Portillo como candidato a la presidencia de la República por el PRI. Esta encomienda colocó a la CTM en una posición sumamente ventajosa con respecto a los otros sectores y grupos de presión dentro del PRI y le permitió negociar una serie de demandas que el próximo presidente habría de cumplir puntualmente dentro de este contexto de restablecimiento de la alianza y estrechamiento de los lazos entre la burocracia sindical y el futuro gobierno, la suerte y el derrotero del INFONAVIT quedaron marcados para el siguiente sexenio.

Desde sus inicios, el gobierno de López Portillo fue bastante pródigo con la burocracia sindical. Hizo realidad la vieja aspiración del Banco obrero, le abrió mayores espacios en la Cámara de Diputados y Senadores, le concedió varias gubernaturas y colocó a diversos - -

líderes sindicales en cargos públicos. Casi puede decirse que le otorgó una suerte de cláusula del aliado más favorecido.

Además de incorporar nuevas cuotas de poder, prestigio y fortalecimiento, de permitir mayor cohesión interna y facilitar el ascenso y la movilidad de sus cuadros, los espacios conquistados por la burocracia sindical se transformaron en poderosas y efectivos instrumentos de control y legitimación sobre la clase obrera organizada. Esta es, creemos nosotros, una de las razones que sin duda contribuyeron a mantener la tan mentada paz y tranquilidad sindical de la cual tanto se vanagloriaron funcionarios públicos y líderes sindicales y que tan bien supieron aprovechar los capitalistas.

La lógica de funcionamiento del INFONAVIT entre 1977 y 1982 ha obedecido, en buena medida, al esquema descrito, el cual puede resumirse en lo siguiente: no importa que los ingresos y beneficios que recibe la clase obrera se reduzcan si se logra en cambio un mejor control político sobre su distribución y si hubiera alguna duda de que ese beneficio ha sido exiguo cabe recordar que el INFONAVIT ha otorgado vivienda tan sólo al 2% de los solicitantes". (21)

Por otra parte la evolución del INFONAVIT a lo largo de la década 1972-1982, se vio influenciado por las directrices marcadas por dos períodos de gobierno el primero de ellos del Lic. Luis Echeverría de 1971-1976 que se caracterizó por una lucha constante entre el gobierno y la burocracia sindical por tener el control sobre el INFONAVIT, y el segundo de ellos del Lic. José López Portillo de 1977-1982, en el cual ---

(21) UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, op. cit. págs. 148, 149, 151 y 152.

tanto el gobierno de López Portillo y la organización hegemónica del movimiento obrero oficial, la CTM, establecieron una sólida alianza entre las cuales la vivienda ocupó un lugar muy importante.

Para finalizar podemos señalar que el problema de la vivienda en la ciudad de México afecta a amplios sectores de la población, no únicamente a los obreros organizados sindicalmente.

Por lo que la acción habitacional del Estado surge como una de las respuestas a esta situación y aunque se considera que sus intervenciones en este campo son recientes, su historia se remonta a los años 20.

La inserción en la Constitución de las obligaciones habitacionales de las empresas confirma el carácter populista del Estado Mexicano resultante de la Revolución de 1917.

A través de estas disposiciones, el Estado se adelanta a establecer una legislación en esta materia antes de que surjan demandas específicas por parte del sector obrero, pero nos llama la atención el retraso con que el sindicalismo oficial retomó esta legislación que le era favorable y asimismo cómo sólo hasta la década de los 70 se materializa en reglamentaciones y medidas operativas.

En la medida en que las conquistas habitacionales del sindicalismo oficial como fué la creación del INFONAVIT que resuelve en escasa medida el problema habitacional de la clase obrera, cabe preguntarnos si un factor importante de las presiones ejercidas por el sindicalismo oficial no era ampliar su campo de negociación con el Estado. Pues a final de cuentas la vivienda opera, por un lado, como elemento de premio o de cooptación de obreros y, por el otro lado, para el sector de la construcción los programas de vivienda han constituido un campo importante de desarrollo.

Asimismo, es notorio cómo la creación del INFONAVIT ha significado, en el fondo, un aligeramiento para los empresarios de la obligación de proporcionar vivienda a sus obreros. Este factor ha favorecido a la burocracia sindical en sus relaciones con el sector empresarial.

Como efecto de las presiones ejercidas por la CTM y por Fidel Velázquez en particular, el INFONAVIT ha sufrido una notoria evolución a lo largo de una década al transformarse de una instancia impulsora y coordinadora de programas de vivienda obrera en una financiera habitacional con lo que los sindicatos gozaban de amplia injerencia a través de las promociones externas y de la demanda predeterminada. Ello evidencia las intenciones y propósitos que, en el fondo, guiaron las demandas formuladas por la burocracia sindical en torno a la vivienda obrera.

El INFONAVIT es pues un organismo creado con el objeto de otorgar créditos a los trabajadores para que puedan adquirir en propiedad una vivienda, mejorar y ampliar la propia o bien saldar deudas de su vivienda contraídas con anterioridad. Además de financiar y promover la construcción de viviendas que serán adquiridas por el trabajador, para cumplir con esos objetivos dispone de los recursos del fondo financiero constituido con las aportaciones patronales del 5% sobre el salario del trabajador.

Con lo que podemos concluir diciendo que los resultados obtenidos por este organismo en sus primeros diez años de actividad no fueron los que se esperaban, quedando clara evidencia de esto ya que el sindicalismo oficial sigue optando actualmente por proponer otras salidas o paliativos al problema de la vivienda obrera, tales como un nuevo congelamiento de rentas, y el apoyo planificado a la autoconstrucción habitacional, etc. Ello implica un claro reconocimiento de la insuficiencia -

de los programas de INFONAVIT, pero no debemos dejar de reconocer que el INFONAVIT trajo muchos beneficios para la clase trabajadora en materia - habitacional por que es indudable que la vivienda representa un medio -- digno para todos los trabajadores de México, y para que sus familias logren no solamente la seguridad que significa el tener un techo que les - brinda bienestar, sino que este influye de manera directa en la conducta y superación social de sus beneficiarios.

2.- Los efectos de la crisis económica y de los sismos ocurridos en el - años de 1985 sobre los programas de vivienda con participación del Estado.

A mediados del año de 1981 se inicia lo que muchos conside-- ran la crisis más profunda de la economía mexicana desde la depresión de los años treinta. Existen diferentes explicaciones de esa crisis, pero en general se ha coincidido en caracterizarla por:

a) Una aguda desaceleración económica, es decir un nulo crecimiento de la economía.

b) Tasas de inflación sin precedentes. Este proceso se acelera en 1980 y alcanza niveles de casi 100% en 1982.

c) Aumento de los desequilibrios en la balanza de pagos en - cuenta corriente y en las finanzas públicas. Insuficiencia del ahorro - interno, tanto público como privado. Excesivo déficit del sector público que llegó a un 16% del producto interno bruto.

d) Elevación del desempleo abierto y disfrazado que afecta - no sólo a los que se incorporan a la población económicamente activa, - sino también a los ya empleados.

Frente a esta situación el Estado propone e implementa políticas de gastos e ingresos públicos, una política cambiaria y una política salarial; ellas tienen por objetivo reducir el déficit público, el déficit externo y desacelerar la tasa de inflación. La reducción del gasto público real especialmente el de inversión, y en menor medida el de consumo.

La política salarial propuesta es muy restrictiva, con una - reducción del grado de ajuste de los salarios a la inflación ocurrida, - pero con un aumento de la frecuencia de las negociaciones de la tasa del

salario mínimo. Con esta política se trataría de contener la evolución de los salarios mínimos los cuales aumentarían un 25% a principios de -- año y tenderían luego a un incremento adicional de 12.5% a mediados del mismo.

Esta situación y las medidas adoptadas afectan indudablemente el consumo de la mayoría de la población y en particular las condiciones de producción y distribución de la vivienda. Debido esto a los importantes aumentos que se dan en los costos de la vivienda que afectan directamente la evolución de los diferentes programas habitacionales lo que trae como consecuencia que cada día sea más difícil las posibilidades de acceso de la mayoría de la población del Distrito Federal a una vivienda digna, incluyendo aquella autoconstruida por los usuarios sobre todo por la carestía de los materiales para construcción.

Debido a la importancia que ha tenido la banca en el financiamiento de la vivienda, hemos considerado necesario hacer referencia a la nacionalización de la misma, la que se ha producido justamente en el contexto de la crisis económica que hemos presentado.

A través de esa medida se buscó, en un primer momento, estabilizar la economía del país. Se decidió reducir el margen de ganancia bancaria nacionalizando el proceso de intermediación financiera en beneficio de las actividades productivas pero sin lanzar a la banca a un proceso de pérdidas crecientes.

"En cuanto a las tasas de interés, el programa de estabilización se basó parcialmente en la reducción de los costos financieros con estabilización de tasas activas compensando por reducción de tasas pasivas. Así en septiembre de 1982 se decretó una disminución de 5.5 puntos en las tasas activas de los créditos a la producción y el comercio, que

provocó una baja en los ingresos de la banca. Además el ajuste de los intereses de la vivienda de interés social y de tipo medio reforzó esa reducción la tasa de interés de la vivienda media bajo unos 10 puntos y la de la vivienda de interés social casi 11 puntos en promedio. Esto produjo en tres meses una disminución en los ingresos de la banca de aproximadamente 10,170.5 millones de pesos; de esta reducción un 20% correspondió a la vivienda.

Con la nacionalización de la banca, los cajones VAIM, VIS-A y VIS-B, que tenían tasas de interés de 10.5%, 14% y 32.6% respectivamente, pasaron a funcionar con una tasa fija única de 11% a partir de septiembre de 1982, pero el 20 de diciembre sólo la vivienda VAIM continuaría beneficiándose con el 11%, la tipo A subió al 14% y al tipo B, a una tasa no menor de 14% ni mayor al costo porcentual promedio de captación menos 7%. Esto significó volver a una situación similar a la que existía antes de la nacionalización de la banca, agravada por el aumento acelerado de la inflación y de las tasas de interés, lo cual afectó sobre todo al cajón B.

A partir del 19 de agosto de 1983, los ingresos exigidos para tener acceso a los diferentes cajones son los siguientes en el Distrito Federal: 4 veces el salario mínimo para el VAIM; 6 veces el salario mínimo para el VIS-B. Evidentemente, este último cajón presentaba condiciones que lo hacen inaplicable, y casi no se dieron créditos para el mismo porque era difícil que una familia con ingresos de \$ 321,000 mensuales compre una vivienda de interés social de \$ 2,207,000.

En 1983 de acuerdo con las informaciones recogidas a través de entrevistas con funcionarios de la banca nacionalizada y con promotores de viviendas de interés social, se otorgaron una gran cantidad de --

créditos para vivienda, pero en el mes de julio, los fondos estaban ya agotados, y además casi no se dio financiamiento para la vivienda de tipo B.

Según datos obtenidos del Banco Nacional de México cuya penetración respecto al total de la banca, en la colocación de recursos, ha sido desde un 28% a 30% en promedio en el período 1980-1983, en 1982 se otorgaron 8,885 créditos de interés social, y en 1983 esa cifra ascendió a 11,300. Se considera que en los recursos utilizados para esos créditos, la colocación esta excedida en más de 4,000 millones de pesos. Cada año se inician unas 10,000 viviendas, las que se traslapan con las que se encuentran ya en producción; ello arroja un promedio anual de 20,000 viviendas en construcción. Durante 1983 se mantuvo ese ritmo.(22).

Para el año de 1984 se dió una considerable baja en la producción de vivienda de interés social. Ya que los programas de vivienda con participación del Estado habían venido resistiendo pérdidas constantes en su cobertura social, observándose al mismo tiempo una descapitalización importante por el alto grado de subsidio a las tasas de interés de los créditos concedidos.

Debemos recordar que la economía mexicana muestra signos de deterioro desde finales de 1984, y la situación se agrava ante los desastres causados por los sismos ocurridos en la ciudad de México en el mes de septiembre de 1985. En medio de este panorama económico nada halagüeño, y los estragos ocasionados por los sismos se agudizan los problemas en los renglones de inflación, vivienda y empleo, es principalmente, esto lo que obliga a la administración del Lic. Miguel de la Madrid Hurtado.

(22) Idem. págs. 181, 182, 183 y 184.

a una reorientación de los ya escasos recursos financieros.

De acuerdo con datos del Fondo Nacional de habitaciones populares (FONHAPO), existe un déficit de siete millones de casas habitación en el Distrito Federal, con un crecimiento anual de 600,000 cifra que no incluye las tremendas consecuencias que en esta materia provocó el sismo del 19 de septiembre, sin embargo, dentro de la difícil situación que se ha presentado, la industria de la construcción que había sido uno de los renglones más deprimidos con los recientes acontecimientos verá incrementada la demanda notablemente.

De hecho, casi inmediatamente después de la tragedia se observó en el mercado bursátil un incremento considerable en las acciones de las emisoras de cemento y otros materiales de la construcción.

A raíz del impacto social que causan los sismos de 1985, y de la destrucción de varios inmuebles en la ciudad de México el Gobierno Federal implementa una serie de programas para la reconstrucción de las viviendas o edificios que resultaron afectados por este fenómeno natural.

El primero en crearse es el "programa emergente de vivienda fase I, que se apoyó en el inventario de viviendas edificadas por diversas instituciones del sector paraestatal como: INFONAVIT, FOVISSSTE, AURIS y FOVI, se trataba de reponer viviendas destruidas con unidades terminadas o a punto de terminarse al ocurrir los sismos y que aún no hubieran sido adjudicadas.

Fase I, como comúnmente se le conoció, integró esta oferta, disponible a fines de 1985 y principios de 1986, en una bolsa habitacional, coordinado a través de un mecanismo único la asignación de viviendas a los derechohabientes de los organismos que demostraron su calidad de damnificados. Al mismo tiempo, se aceleraron los programas de las --

obras en proceso con el fin de concluir las y contar con el mayor número de viviendas posibles en un corto plazo". (23)

Fase I, incluyó también esquemas de financiamiento.

Los damnificados que optaron por esta alternativa contaron con créditos hipotecarios para compra a terceros para aquellas viviendas que sufrieron daños menores, se constituyeron parques de materiales con precios inferiores a los que se ofrecían a través de los canales normales de distribución. De esta manera, se apoyaron las reparaciones que los propietarios decidieran emprender por su cuenta o con apoyo de líneas especiales de crédito establecidas con ese objeto. Esta primera fase del programa emergente de vivienda significó una solución inmediata a un subconjunto de damnificados cuyas características correspondían a los supuestos previstos por las reglas de operación de las instituciones participantes.

El segundo programa de reconstrucción democrática de Tlatelolco fue definido conjuntamente con los residentes de la unidad habitacional "Adolfo López Mateos". Se emprendió con el fin de reparar los daños en instalaciones y acabados e incrementar la seguridad estructural de los edificios. Las obras incluyendo la demolición de 11 inmuebles que sufrieron graves daños; trabajos de reestructuración a 24 edificios entre ellos, 6 a los que se les redujo el número de niveles; y reparaciones menores, en acabados e instalaciones de 71 edificios. Los fondos para el financiamiento de este programa provinieron de la aseguradora que amparaba a los residentes de la unidad y de los recursos fiscales que

(23) FIDEICOMISO PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA FASE II. Vivienda Emergente en la Ciudad de México, La segunda fase, México 1988. pág. 11.

fueron aprobados por el congreso de la unión.

El tercer "programa de renovación habitacional popular del - Distrito Federal, se estableció para atender al conjunto de inquilinos - de las vecindades del centro de la ciudad de México cuyas viviendas ha-- bían sido severamente dañadas. La pérdida de gran cantidad de edifica-- ciones y la escasez de una oferta equivalente tanto desde el punto de -- vista del monto de los alquileres como de la localización de los inmue-- bles ocasionaron que el añejo problema del alojamiento en las áreas cen-- trales de la capital alcanzara niveles críticos. En octubre de 1985, el Ejecutivo Federal expidió los decretos por los cuales fueron expropiados 3,564 inmuebles para la realización de un programa de vivienda. El fi-- nanciamiento para apoyar su ejecución provino de recursos fiscales, de - un crédito de emergencia que el Gobierno de México gestionó ante el Ban-- co Mundial, y de los recursos adicionales que aportaron organismos no gu-- bernamentales y fundaciones privadas".(24).

RHP representó la primera experiencia de intervención masiva - en una amplia zona de la ciudad de México, en la que los usuarios a que_ se destinó cada vivienda estaban previamente identificados. No solo me-- joró la calidad de vida de los moradores de las antiguas vecindades y re_ vitalizó el centro Histórico capitalino, sino que permitió que se obtu-- vieran valiosas experiencias para futuros programas.

A pesar del enorme esfuerzo que significaron estos primeros_ programas para la reconstrucción de los inmuebles del Distrito Federal - que resultaron dañados por los terremotos de 1985, era evidente que aún_ antes de concluirse, que daban todavía muchas viviendas en condiciones -

(24) FIDEICOMISO PROGRAMA EMERGENTE DE VIVIENDA FASE II , op.cit. pág.13.

de severo deterioro.

Por lo que fue urgente la creación del "programa emergente - de vivienda fase II, se creó para atender a las familias que residían en inmuebles del área central de la ciudad de México afectados por los sismos, que no se incluyeron en el decreto expropiatorio y que, por consiguiente, no se atendieron por el programa de renovación habitacional popular. Las 12,670 acciones del programa emergente de vivienda fase II - vienen a sumarse a las 16,332 del programa emergente de vivienda fase I, a las 8,911 del programa de reconstrucción democrática de Tlatelolco, a las 48,800 del programa de renovación habitacional popular y a las provenientes de otros programas crediticios y de parques de materiales.

Este conjunto de acciones ha resuelto el problema de alojamiento de 90,000 familias en las áreas centrales de la ciudad de México" (25).

El programa emergente de vivienda fase II produjo un impacto social que ha transformado las condiciones sociales de su población beneficiada las 12,000 familias atendidas ha mejorado sustancialmente su nivel de vida, ya que ahora cuentan con: viviendas seguras, mucho menos vulnerables al riesgo sísmico que las que anteriormente ocupaban, ya que se ajustan a las disposiciones del nuevo reglamento de construcciones -- Distrito Federal;

- servicios de cocina, baño y lavado de ropa dentro del departamento, -- con las instalaciones adecuadas de agua y drenaje, lo que redonda en mejores condiciones higiénicas y sanitarias que las que antes tenían, cuando se veían obligadas a compartir este tipo de servicios, generalmente - en mal estado con otras familias;

- Una superficie 50% mayor a la que ocupaban en promedio anteriormente, -

(25) Idem. pág. 15.

lo que p^osibilito reducir el hacinamiento que prevalecía anteriormente - en el interior de la vivienda;

- Permanencia en la mayor parte de los casos, de las familias que no deseaban ser desarraigadas en las áreas centrales de la ciudad; la minoría de familias que tuvieron que ser reubicadas llegaron a otros inmuebles - en situación cercana, o en otras zonas urbanas sin carencias de infraestructura o servicios;

- Una organización del espacio y de las edificaciones que respecta su forma tradicional de convivencia colectiva al mismo tiempo que brinda -- márgenes amplios de privacidad para la vida en familia, de lo que antes se carecía;

- Un patrimonio que les proporciona mayor estabilidad económica y protege su ingreso, al retirarlas del mercado de vivienda en alquiler; y por lo tanto;

- Seguridad en la tenencia y supresión de los antiguos conflictos de interés entre propietarios e inquilinos.

Por lo tanto el programa emergente de vivienda fase II puede analizarse a partir de diversos enfoques.

El más usual, lo considero como la continuación de los esfuerzos de reconstrucción de la vivienda en el centro de la ciudad de México y el otro, menos frecuente, lo situo un paso adelante, como una síntesis de la experiencia acumulada por diversos programas puestos en marcha a lo largo de casi tres años de reconstrucción de los inmuebles dañados -- por los sismos de 1985.

Es pertinente señalar que no obstante la gran participación que tuvo el Gobierno Federal y la Sociedad Civil en la reconstrucción de los inmuebles que resultaron dañados por los movimientos telúricos de --

1985, y ha pesar de haberse implementado diversos programas para la re--
construcción de la ciudad de México, han quedado todavía algunas vivien--
das sin reparar.

Por lo que es urgente que el estado constituya nuevos progra--
mas de vivienda para dar atención a los rezagos que existen en esta mate--
ria a raíz del temblor de 1985 además se han expresado muchos deseos pa--
ra que, ahora si, se emprenda la descentralización forzada del Distrito--
Federal, y se hagan reglamentos de construcción más estrictos. Pero la
realidad, desgraciadamente es que se necesita algo más que un terremoto--
para acabar con el rezago habitacional que existe en la ciudad de México
Para concluir debemos decir que la política habitacional del Estado no -
debe perseguir otra cosa que servir mejor a los mexicanos que menos ten--
gan, para que vivan mejor.

C A P I T U L O I V

MARCO JURIDICO

- 1.- El artículo 49. Constitucional.
- 2.- El artículo 27 Constitucional.
- 3.- El artículo 123, Fracciones XII y XIII Constitucional.
- 4.- La Ley Federal del Trabajo de 1970.
- 5.- Ley Federal de Vivienda.
- 6.- Ley General de Asentamientos Humanos.
- 7.- Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.
- 8.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.
- 9.- Código Civil para el Distrito Federal vigente, título sexto del Arrendamiento.
- 10.- Los diversos fondos de Vivienda.
- 11.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

1.- El artículo 49 Constitucional.

Establece en el cuarto párrafo que "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa".

Debemos aclarar que este precepto es únicamente enunciativo, ya que en la práctica no se cumple con el derecho que en el mismo se consagra. Por que existen en la actualidad muchos mexicanos que aún no cuentan con una vivienda digna.

2.- El artículo 27 Constitucional.

Enuncia en su párrafo tercero: "la nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el derecho de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de la vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población".

El constituyente de Querétaro al plasmar en el artículo 27 Constitucional, el fundamento jurídico-social de la propiedad en nuestro país, creó la piedra angular sobre la que descansa con eficacia reguladora, la estructura nacional. De esta manera, en atención al dominio originario que sobre las tierras y aguas ejerce la nación, en el tercer párrafo del presente precepto constitucional se instituye la facultad del estado para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el

interés público, quien podrá crear las reservas de tierra necesarias para el ordenamiento de los centros de población y, sobre todo, aquellas - destinadas a la construcción de viviendas.

3.- El artículo 123, fracciones XII y XIII Constitucional.

Es importante señalar que en el artículo 123, fracción XII - de la constitución de 1917. En su texto original señalaba: "XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera, o cualquier otra clase de - trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajado-- res habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas - que no excedan del medio por ciento mensual, del valor catastral de las_ fincas igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servi_ cios necesarios a la comunidad si las negociaciones estuvieran situadas_ dentro de las poblaciones y ocupasen un número de trabajadores mayor de_ cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

Esto se complementaba con lo establecido en la fracción XIII del mismo artículo que a la letra decía: "XIII. En estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá_ reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros_ cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos".

Posteriormente mediante la reforma propuesta por el presiden_ te de la República Lic. José López Portillo publicada en el Diario Ofi-- cial el 9 de enero de 1978. Se incorpora a la fracción XII el antiguo - texto de la fracción XIII, para quedar en la actualidad una sola fracción XII reformada del apartado "A" del artículo 123, la cual queda redactada de la siguiente forma: "XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera -

o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las Leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

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

Las negociaciones a que se refiere el párrafo 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 exceda de descientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos". (26).

Es oportuno comentar que la fracción XII del artículo 123, - apartado "A" muestra el propósito del legislador de proteger a los trabajadores en un aspecto fundamental de la vida como es el hogar.

(26) CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. 98a. edición editada por porrúa S.A. México, 1993. págs 10, 22 y 108.

Ya que habitar una vivienda decorosa es condición indispensable para lograr un nivel aceptable de vida, fundar una familia y procurar que sus miembros puedan desarrollarse en un medio favorable, para la clase trabajadora de las ciudades y del campo.

Aunque esa necesidad no ha sido aún atendida, porque son muchos los mexicanos que viven en condiciones miserables; sus casas son antihigiénicas, insuficientes para satisfacer las más elementales necesidades de la familia. Pero tenemos que reconocer que desde el congreso constituyente de 1917 se consideraba ya el problema de vivienda estableciéndose la obligación desde entonces a cargo de los patrones de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

4.- La Ley Federal del Trabajo de 1970.

En su título cuarto, capítulo III, referente a las habitaciones para los trabajadores determina:

"Artículo 136.- Toda empresa agrícola, industrial minera o de cualquier otra clase de trabajo, esta obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la vivienda el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio.

Artículo 137.- El Fondo Nacional de la vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Artículo 138.- Los recursos del Fondo Nacional de la vivienda serán administrados por un organismo integrado en forma tripartita -- por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.

Artículo 139.- La Ley que cree dicho organismo regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener los créditos a que se refiere el artículo 137". (27).

De los preceptos legales invocados con anterioridad de la Ley Federal del Trabajo de 1970 vigente podemos establecer que se reproduce esencialmente la fracción XII del artículo 123 constitucional por el contenido de los mismos.

De lo anterior se desprende que existe el reconocimiento del derecho de la población asalariada de disponer de una vivienda digna.

5.- Ley Federal de vivienda.

En sus artículos 3º párrafo primero, 6º, 8º párrafo primero y 10 se regulan los aspectos más esenciales de este ordenamiento jurídico mismos que a continuación se citan:

"Artículo 3º.- 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.

(27) LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Quinta edición, Editorial Eslinge, S.A. de C.V. México, 1992, págs. 181 y 182.

Artículo 6º.- Corresponde a la secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

I.- Formular, conducir y evaluar la política general de vivienda, de conformidad con las disposiciones de esta ley y con las que dicte al respecto el Ejecutivo Federal así como coordinar los programas y acciones que tiendan a satisfacer necesidades habitacionales que realicen las entidades de la administración pública federal y las funciones y programas afines que en su caso se determinen;

II.- Promover, coordinar o realizar los programas habitacionales que determine el Ejecutivo Federal en los que se estimule la construcción de viviendas de interés social destinadas al arrendamiento;

III.- Intervenir en la formulación y prestar a la secretaría de programación y presupuesto los proyectos de presupuestos anuales de las entidades de la administración pública federal en las que funja como coordinador de sector y que realicen programas de vivienda;

IV.- Coordinar el sistema nacional de vivienda, en la forma en que se convenga con los gobiernos de los Estados y los Municipios, de acuerdo con los lineamientos, normas y mecanismos que al efecto se establezcan;

V.- Vigilar, en el ámbito de su competencia, que las entidades del sector que coordina conduzcan sus actividades conforme a las disposiciones de esta ley y al programa sectorial de vivienda;

VI.- Fomentar la producción y distribución de materiales de construcción;

VII.- Intervenir en la regulación del mercado de tierra para vivienda, determinando las políticas y reglas generales que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal

en materia de adquisición y enajenación de suelo;

VIII.- Fomentar, en coordinación con los gobiernos de los Estados y los Municipios, la constitución de organizaciones comunitarias, sociedades cooperativas y otras de esfuerzo solidario para la producción y mejoramiento de vivienda;

IX.- Integrar y formular las normas de diseño y construcción de la vivienda, para el bienestar y desarrollo de la familia incorporando criterios ecotécnicos y fomentando el uso de las tecnologías más adecuadas, con la participación de los Estados y Municipios en sus respectivas circunscripciones;

X.- Determinar los lineamientos de información y estadística en materia de vivienda con sujeción a la Ley de planeación y a la Ley de Información Estadística y Geográfica y a las normas que en la materia emita la secretaría de programación y presupuesto;

XI.- Promover y coordinar la atención de las necesidades de vivienda, en caso de siniestro que afecten centros de población, y que le señale el presidente de la República;

XII.- Organizar y fomentar investigaciones en materia de vivienda; y

XIII.- Las demás que le señalen las Leyes y el Ejecutivo Federal.

Artículo 8º.- El programa sectorial de vivienda será formulado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, tomando en cuenta las propuestas de las Dependencias y entidades de la administración pública federal de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios, de los grupos sociales y de los particulares interesados.

Artículo 10.- Las acciones y lineamientos básicos que - - -

comprenda el programa sectorial de vivienda serán, cuando menos, los siguientes:

I.- Suelo para vivienda y oferta pública en fraccionamientos populares;

II.- Producción y distribución de materiales de construcción;

III.- Producción y mejoramiento de la vivienda urbana estimulando la construcción de la vivienda de interés social destinada al arrendamiento;

IV.- Producción y mejoramiento de la vivienda rural y apoyo a las comunidades rurales para su desarrollo;

V.- Fomento a la autoconstrucción y apoyo a la vivienda de construcción progresiva;

VI.- Fomento a la producción y mejoramiento de vivienda a través de sociedades cooperativas y otras formas de gestión social;

VII.- La tipificación y aplicación de diseños en la construcción de vivienda, la coordinación modular de elementos y componentes y de espacios arquitectónicos y la aplicación de criterios ecotécnicos;

VIII.- La canalización y aplicación de recursos financieros y asistencia crediticia de amplia cobertura para vivienda de interés social;

IX.- Medidas de asistencia técnica, organización y capacitación social; y

X.- Promoción y apoyo a los programas de vivienda de los gobiernos de las entidades federativas y de los municipios". (28)

(28) LEY FEDERAL DE VIVIENDA, 11ª edición, editada por Porrúa, S.A., México, 1992, págs. 239, 241, 242, 243, 244 y 245.

Es conveniente mencionar que la presente Ley es reglamentaria del artículo 4º, párrafo cuarto, constitucional, sus disposiciones son de orden público interés social, y en el contenido de los preceptos legales antes transcritos se establecen y regulan los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

6.- Ley General de Asentamientos Humanos.

"Artículo 3, fracciones X y XI la ordenación y regulación de los asentamientos humanos tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural mediante:

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

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

Artículo 8.- Las atribuciones que en materia de asentamientos humanos tiene el Estado y que son objeto de esta Ley, serán ejercidas de manera concurrente por las autoridades de los municipios, de las entidades federativas y de la federación en el ámbito de su jurisdicción y competencias.

Artículo 9.- Los municipios, las entidades federativas y la federación, en el ámbito de su jurisdicción, deberán:

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

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

III.- Realizar las obras y servicios públicos que sean necesarios para el desarrollo urbano;

IV.- Regular el mercado de los terrenos y, además el de los inmuebles destinados a vivienda popular;

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

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

Artículo 49.- Es de utilidad pública la adquisición de tierra para la creación de reservas territoriales que satisfagan las necesidades del suelo urbano para la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, así como para la vivienda y su equipamiento.

Corresponde a los municipios, a los gobiernos estatales y a la Federación, realizar programas y acciones que faciliten la adquisición de predios en áreas urbanas para la construcción de viviendas de interés social.

Artículo 50.- El Gobierno Federal, a través de la secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, convendrá con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, mediante los mecanismos de coordinación que prevé la Ley de planeación, la operación administrativa del sistema nacional de suelo y de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, el cual tendrá por objeto:

I.- Establecer una política, integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de suelo para el desarrollo urbano y la vivienda;

II.- Evitar la especulación en el mercado de inmuebles y - -

captar las plusvalías que genera el desarrollo urbano, para aplicarlas - de beneficio de los habitantes de los centros de población;

III.- Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular - de áreas, mediante la oferta de la tierra que atienda, preferentemente, - las necesidades de los grupos de bajos ingresos; y

IV.- Asegurar la disponibilidad de suelo para los distintos - usos y aprovechamiento que indiquen los planes o programas de desarrollo urbano.

Artículo 58.- Las entidades privadas cuya actividad sea la - construcción de viviendas de interés social, para adquirentes que tengan bajos ingresos, podrán, con arreglo a programas específicos debidamente - autorizados, adquirir terrenos que les enajenen las entidades públicas, - siempre que se comprometan, a su vez a enajenar los predios y lotes a -- los solicitantes con plena observancia a las normas de este ordenamiento.

Las entidades públicas no podrán enajenar terrenos a las en - tidades privadas que construyan viviendas para adquirentes con ingresos - superiores a cuatro veces el salario mínimo.

Artículo 59.- La regularización de la tenencia del suelo pa - ra su incorporación al desarrollo urbano, que realicen el Gobierno Fede - ral, los gobiernos de los estados y los municipios, se sujetará a las -- siguientes normas:

I.- La regularización de la tenencia de la tierra procederá, conforme al plan o programa de desarrollo o mejoramiento urbano aplica - - ble;

II.- Sólo podrán ser beneficiarios de la regularización quie - nes ocupen un predio y no sean propietarios de otro inmueble, tendrán -- preferencia los poseedores de buena fe, de acuerdo a la antigüedad de la

posesión;

III.- Ninguna persona podrá resultar beneficiada por la regularización con más de un lote, cuya superficie no podrá exceder de la extensión determinada por las leyes y programas respectivos".(29).

Del contenido de los preceptos legales antes citados de la Ley General de Asentamientos Humanos se desprende que el Estado tendrá a su cargo establecer la concurrencia de los Municipios y de las Entidades Federativas, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional, deberá fijar las normas básicas para planear la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población, tenderá a mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural, para ello debe regular el mercado de terrenos y de inmuebles destinados a la habitación popular, tomando las medidas necesarias para evitar la especulación sobre dichos bienes.

En la actualidad es evidente que los habitantes del país reclaman la posibilidad de vivir en un centro de población digno, y ser beneficiarios del bienestar que se puede derivar de los procesos de urbanización, como un anhelo de justicia social.

Además aquí se plasma una vez más el derecho que tienen las familias mexicanas a reclamar de la Nación, la posibilidad de acceso hacia la tenencia de un pedazo de tierra y de una habitación digna.

(29) LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS 11ª edición, editada por Porrúa S.A. México, 1992, págs. 10, 11, 13, 33, 34, 37 y 38.

7.- Ley del Desarrollo Urbano del Distrito Federal.

Tiene sus aspectos fundamentales en materia de vivienda en los artículos que a continuación se transcriben:

Artículo 1.- La presente ley tiene por objeto ordenar el desarrollo urbano del Distrito Federal, conservar y mejorar su territorio, establecer las normas conforme a las que el Departamento del Distrito Federal ejercerá sus atribuciones para determinar los usos, destinos y reservas de tierras, aguas y bosques.

Artículo 2.- Se considera de utilidad pública e interés social:

I.- Las acciones de planear y ordenar los usos, destinos y reservas de su territorio y el desarrollo urbano del Distrito Federal;

II.- La regularización de la tenencia de la tierra.

Artículo 3.- Fracciones X y XI. La ordenación y regulación del desarrollo urbano en el Distrito Federal, tenderá a:

X. Evitar la especulación excesiva de los terrenos y de los inmuebles dedicados a la vivienda popular.

XI.- Procurar que todos los habitantes del Distrito Federal puedan contar con una habitación digna.

Artículo 5.- El Departamento del Distrito Federal será la autoridad competente para planear y ordenar los destinos, usos y reservas de los elementos de su territorio y el desarrollo urbano del mismo.

Realizará estudios y ordenará las acciones necesarias para promover la edificación de vivienda de interés social en arrendamiento ofreciendo, igualmente, los estímulos necesarios para que los sectores privado y social edifiquen y arrienden tales viviendas.

Artículo 73.- Para los efectos de esta Ley, las viviendas se

clasifican en:

I.- Unifamiliares y bifamiliares;

II.- Plurifamiliares; y

III.- Conjuntos habitacionales.

Artículo 74.- El Departamento del Distrito Federal determina rá las zonas en que se permita la construcción de viviendas, la clase de estas, así como las normas a que deben sujetarse.

Artículo 76.- Para la construcción de vivienda deberá mediar solicitud del interesado ante el Departamento del Distrito Federal, que satisfaga los requisitos previstos por esta ley y sus reglamentos. Los fondos de vivienda y demás organismos e instituciones del sector público al igual que los particulares, están obligados al cumplimiento de las -- disposiciones legales y reglamentos que regulan esta materia.

Artículo 77.- Los fondos o instituciones de vivienda orienta rán prioritariamente sus inversiones a la edificación en las zonas consi deradas de mejoramiento urbano en los términos de esta Ley, propenderán además, a vincular la vivienda con el transporte, la proximidad a los -- centros de trabajo y orientarán la planeación de sus programas hacia po- líticas de bienestar social, destinando espacios para la recreación y -- construcción y construyendo planteles escolares, mercados, zonas arbola- das y en suma todo el equipo urbano que genere la autosuficiencia funcio nal del conjunto. Los reglamentos que determinan el funcionamiento de -- los conjuntos serán sometidos a la aprobación del Departamento del Dis-- trito Federal, para la debida observancia de las prevenciones indicadas".
(30). _____

(30) LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL. 11ª edición, edita- da por Porrúa, S.A. México, 1992, págs. 43, 44, 45, 71 y 72.

Por lo dispuesto en los preceptos legales antes citados se determina que el Departamento del Distrito Federal será la autoridad competente para realizar estudios y ordenará las acciones necesarias para promover la edificación de vivienda de interés social en arrendamiento ofreciendo, igualmente, los estímulos necesarios para que los sectores privado y social edifiquen y arriende tales viviendas.

Por otra parte, podemos decir que gran parte de las viviendas de mala calidad que existen en el Distrito Federal se deben al cúmulo de angustias en que vive la población de la ciudad de México por la inseguridad de la tenencia de la tierra, por lo que deben seguirse implementando más programas para regularizarla. Además de que el bienestar social es requisito indispensable para el auténtico desarrollo de nuestra ciudad capital.

8.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

"Artículo 29.- Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores" con domicilio en la Ciudad de México.

Artículo 39.- El Instituto tiene por objeto:

I.- Administrar los recursos del fondo Nacional de la vivienda;

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

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

b) La construcción reparación, ampliación o mejoramiento de

habitaciones; y

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

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

IV.- Lo demás a que se refiere la fracción XII del apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece.

Artículo 79.- La Asamblea General es la autoridad suprema -- del Instituto, y se integrará en forma tripartita con cuarenta y cinco - miembros designados:

Quince por el Ejecutivo Federal,

Quince por las organizaciones nacionales de trabajadores, y

Quince por las organizaciones nacionales patronales.

Artículo 10.- Atribuciones y funciones de la Asamblea General:

I.- Examinar y aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamientos del Instituto.

II.- Examinar y aprobar los estados financieros de la operación en el último ejercicio, los dictámenes de la Comisión de vigilancia y el Informe de Actividades de la Institución;

III.- Decidir sobre el establecimiento, modificación o supresión de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto; expedir los Reglamentos del Instituto.

Artículo 29.- Son obligaciones de los patrones;

I.- Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en

el Instituto, y dar los avisos a que se refiere el Artículo 31 de esta Ley;

II.- 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 en las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores, en los términos de la presente Ley y sus reglamentos.

III.- Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, que se destinen al pago de abonos para cubrir prestamos otorgados por el Instituto y a la Administración, operación y mantenimiento de los conjuntos habitacionales, así como entregar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establecen esta Ley y sus reglamentos.

Artículo 33.- El Instituto podrá inscribir a los trabajadores sin previa gestión de éstos o de los patrones.

Artículo 38.- Las aportaciones al Fondo Nacional de vivienda se efectuarán mediante el depósito de los recursos correspondientes en instituciones de crédito, para su abono en las subcuentas de vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores.

Tanto los trabajadores como los patrones contarán con comprobantes individuales expedidos por la institución de crédito en la que se haya entregado las aportaciones mencionadas.

Artículo 42.- Los recursos del Instituto se destinarán:

I.- Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el instituto. El importe de estos créditos deberán aplicarse:

- a) A la adquisición en propiedad de habitaciones.
- b) A la construcción, reparación, ampliación o mejoras, de habitaciones, y
- c) Al pago de pasivos, adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores;

II.- Al financiamiento de la construcción de conjuntos de habitaciones para ser adquiridas por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto.

III.- Al pago de capital e intereses de la subcuenta de vivienda de los trabajadores en los términos de ley;

IV.- A cubrir los gastos de administración operación y vigilancia del Instituto.

V.- A la inversión de inmuebles destinados a sus oficinas, y de muebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus fines.

Artículo 44.- El saldo de los créditos otorgados a los trabajadores se revisará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos, incrementándose en una proporción igual al aumento del salario mínimo general que rija en el Distrito Federal.

Los créditos devengarán intereses sobre el saldo ajustado a la tasa que determine el consejo de administración.

Los créditos se otorgarán a un plazo no mayor de 30 años.

Artículo 67.- Los fondos de las subcuentas de vivienda a que esta Ley se refiere, no serán objeto de compensación, sesión o embargo - excepto cuando se trate de créditos otorgados con cargo al Fondo Nacional de vivienda". (31)

(31) LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, editada por Nueva Visión, México, 1993, págs. 3, 4, 5, 12, 13, 15, 16, 19, 20, 21, 22 y 30.

El presente ordenamiento jurídico es limitativo de la fracción XII del apartado A del Artículo 123 Constitucional. Debido a que el contenido de los preceptos legales a que se hace alusión con anterioridad se dirigen especialmente a los trabajadores asalariados de todo el país para que estos cuenten con los créditos suficientes para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

9.- Código Civil para el Distrito Federal vigente, Título sexto del Arrendamiento.

Reglamenta en sus artículos 2398, 2448, 2448-A, 2448-B, 2448-C, 2448-E, 2448-F, 2448-G y 2448-H, los aspectos básicos para la vivienda urbana del Distrito Federal, dada en arrendamiento.

"Artículo 2398.- Hay arrendamiento cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente, una a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso o goce un precio cierto.

El arrendamiento no puede exceder de diez años para las fincas destinadas a habitación.

Artículo 2448.- Las disposiciones contenidas en los artículos 2448-A, 2448-B, 2448-G y 2448-H, son de orden público e interés social, por tanto son irrenunciables y en consecuencia cualquier estipulación en contrario se tendrá por no puesta.

Artículo 2448-A.- No deberá darse en arrendamiento una localidad que no reúna las condiciones de higiene y salubridad de exigidas por la ley de la materia.

Artículo 2448-B.- El arrendador que no haga las obras que ordene la autoridad correspondiente como necesarias para que una localidad

sea habitable, higiénica y segura es responsable de los daños y perjuicios que los inquilinos sufran por esa causa.

Artículo 2448-C.- La duración mínima de todo contrato de arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación será de un año forzoso para arrendador y arrendatario, salvo convenio en contrario.

Artículo 2448-E.- La renta debe pagarse en los plazos convenidos y a falta de convenio, por meses vencidos.

El arrendatario no está obligado a pagar la renta sino desde el día en que reciba el inmueble objeto del contrato.

Artículo 2448-F.- El contrato de arrendamiento debe otorgarse por escrito, la falta de esta formalidad se imputará al arrendador.

El contrato deberá contener, cuando menos las siguientes estipulaciones:

I.- Nombres del arrendador y arrendatario,

II.- La ubicación del inmueble,

III.- Descripción detallada del inmueble objeto del contrato y de las instalaciones y accesorios con que cuenta para el uso y goce del mismo, así como el estado que guardan.

IV.- El monto de la renta.

V.- La garantía, en su caso.

VI.- La mención expresa del destino habitacional del inmueble arrendado.

VII.- El término del contrato.

VIII.- Las obligaciones que arrendador y arrendatario contragan adicionalmente a las establecidas en la ley.

Artículo 2448-G.- El arrendador deberá registrar el contrato de arrendamiento ante la autoridad competente del Departamento del

Distrito Federal, una vez cumplido este requisito, entregara al arrendatario una copia registrada del contrato.

El arrendatario tendrá acción para demandar el registro mencionado y la entrega de la copia del contrato.

Igualmente el arrendatario tendrá derecho para registrar su copia del contrato de arrendamiento ante la autoridad competente del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 2448-H.- El arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación no termina por la muerte del arrendador ni por la -- del arrendatario, sino sólo por los motivos establecidos en las leyes.

Con exclusión de cualquier otra persona, el cónyuge, el o la concubina, los hijos, los ascendientes en línea consanguínea en los derechos y obligaciones de éste, en los mismos términos del contrato, siempre y cuando hubieran habitado real y permanentemente el inmueble en la vida del arrendatario.

No es aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior a las -- personas que ocupen el inmueble como subarrendatarias, cesionarias o por otro título semejante que no sea la situación prevista en este artículo" (31).

Por lo estipulado en los artículos transcritos de nuestro Código Civil para el Distrito Federal. Podemos deducir que la vivienda en renta ocupa un lugar importante en la solución al problema de donde vivir, por diversas causas en ocasiones no se quiere, aún pudiendo vivir en casa propia. Existen condicionantes tales como la localización - - -

(31) CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, 62ª edición, Editorial Porrúa S.A. México, 1993. págs 415, 423, 424 y 425.

inadecuada de viviendas en la perifería de la ciudad de México, el desarraigo social y los altos costos del transporte que inclinan a sectores importantes de la población a rentar en lugar de adquirir una vivienda en propiedad. Por lo que la vivienda en arrendamiento es una solución para aquellos que no pueden, o no quieren, adquirir un inmueble, y representa una alternativa habitacional, y de aquí la importancia de que exista una legislación oportuna al respecto para que vele por la adecuada -- protección del arrendatario.

10.- Los Diversos Fondos de Vivienda.

"El denominado Fondo Nacional de la Vivienda es el mecanismo financiero más reciente creado en México por el Gobierno Federal para -- atender con mayor eficacia el problema de la vivienda popular" (32).

Tal es el caso del INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVI y FONHAPO, hacemos sólo referencia a estos fondos de vivienda por considerarlos los -- de más importancia y trascendencia social.

En el caso del INFONAVIT y el FOVISSSTE, se trata de un sistema por medio del cual se captan recursos sobre el 5% del salario ordinario de los trabajadores con el objeto de constituir un fondo que permita un mayor financiamiento para la construcción y mejoramiento de la vivienda de esos sectores. Por lo tanto, el Fondo de la Vivienda es un mecanismo a través del cual se atiende específicamente la necesidad de vivienda de grupos de trabajadores que hasta ahora eran sólo atendidos de manera precaria y aislada.

Esta modalidad financiera se aplica a dos sectores de - - -

(32) GARZA, GUSTAVO y SCHTEINGART, Martha, La Acción Habitacional de Estado en México, Primera edición, editado por el Colegio de México, México, 1978. págs. 144.

trabajadores:

a) Los trabajadores correspondientes a cualquier empresa o patrón privado (agrícola, industrial, comercial, minera, etc.) para los que fue creado el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT);

b) Los trabajadores al Servicio del Estado (poderes de la unión, Gobierno del Distrito Federal, organismos públicos descentralizados y no descentralizados, etc.), a los que corresponde el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE).

A continuación haremos una breve reseña de cada uno.

El INFONAVIT es un organismo público de vivienda creado en abril de 1972 a iniciativa del poder ejecutivo federal. Su marco jurídico comprende:

- El apartado A, fracción XII del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Los artículos 97, 110, 136 al 151 de la Ley Federal del Trabajo.

- La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores creada en abril de 1972.

Los objetivos específicos de la institución son:

. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la vivien-da;

. Establecer y operar un sistema de financiamiento que per-mita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e hi-giénicas;

- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento --

de sus habitaciones;

- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

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

La estructura administrativa del INFONAVIT presenta una modalidad distinta a la de otros organismos públicos de vivienda. Se caracteriza por que en ella participan, en forma tripartita y paritaria, representantes de los trabajadores, empresarios y el Gobierno Federal, que son los tres sectores implicados en la operación de los programas.

Los recursos financieros del INFONAVIT pueden provenir de:

- Aportaciones patronales de las empresas sobre el 5% del salario ordinario de los trabajadores que tengan a su servicio;

- Aportaciones del Gobierno Federal, sean en numerario, servicios o subsidios;

- Rendimientos por las inversiones realizadas con sus recursos, incluidos los bienes y derechos adquiridos.

El FOVISSSTE se funda el 28 de diciembre de 1972 dentro del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los trabajadores del Estado (ISSSTE).

El marco jurídico que legitima la existencia del FOVISSSTE se encuentra comprendido, por una parte, en el apartado "B", fracción - XI inciso F, del artículo 123 de nuestra carta magna, y por la otra, en la Ley del Instituto de seguridad y servicios sociales de los trabajadores del Estado en sus artículos 43; (inciso h, fracción VI); 54-A al -- 54-2; 103 fracción III; 110 (fracciones XIII y XIV); 116-A al 116-E.

Podemos observar que, al no contar el FOVISSSTE con una ley

propia queda incluido dentro de la Ley del ISSSTE.

Los objetivos institucionales del FOVISSSTE son similares a los del INFONAVIT en el sentido de otorgar créditos que permitan a los trabajadores adquirir viviendas en propiedad, construir las, mejorarlas o redimir pasivos por éstas, así como financiar la construcción de viviendas nuevas para ser adquiridas por estos trabajadores.

El financiamiento de este Fondo proviene fundamentalmente de los aportes del sector público característica que lo diferencia del INFONAVIT, sus recursos son captados de dos fuentes; a) de las aportaciones hechas por diversas dependencias oficiales y organismos públicos descentralizados sobre el 5% de los salarios ordinarios de sus trabajadores; y b) de las recuperaciones o rendimientos de sus inversiones propias, así como de los bienes y derechos adquiridos por cualquier título.

Los programas principales del FOVISSSTE son dos y en esencia tienen las mismas características que los del INFONAVIT: programa de financiamiento y construcción de vivienda nueva y programa de créditos individuales; sin embargo, no cuenta con un programa de mejoramiento o regeneración habitacional como el INFONAVIT.

El fondo de operación y financiamiento Bancario a la vivienda (FOVI), "es un fideicomiso del Banco de México creado para canalizar recursos a través de la banca comercial para financiar la vivienda de interés social". (33).

El FOVI otorga el crédito de largo plazo para el adquirente final y a solicitud de la banca el crédito puente para el constructor -

(33) COPLAMAR, Necesidades Esenciales en México, situación actual y perspectivas al año 2000, vivienda primera edición, Editorial Siglo XXI, -- Editores S.A. volumen 3, México, 1982. pág. 76.

distribuyéndolos entre los conjuntos habitacionales propuestos por los promotores mediante subastas de derechos sobre créditos; la banca corre con un porcentaje de riesgo en la recuperación de los créditos a los adquirentes. El crédito puente para el promotor, lo otorga la banca comercial a la tasa de interés de mercado cuando utiliza recursos propios y a crédito público privatizado más 5 puntos, cuando aplica recursos -- del FOVI, los créditos para adquirente se otorga a la tasa fijada por -- el Banco de México. En sus 30 años de operación el Fondo, conjuntamente con la Banca Comercial, ha financiado la adquisición de poco más de un millón de viviendas de interés social.

El objeto del FOVI para el sexenio 1989-1994 es financiar 250,000, con especial énfasis en aquéllas con valor de hasta 100 salarios mínimos mensuales, para hacer factible la promoción de este tipo de vivienda por el sector privado, el Fondo ha tomado medidas para reducir el riesgo de desarrollar promociones y está recomendando a los gobiernos estatales las medidas para generar una oferta adecuada de terrenos, propiciar la desregulación y desgravación de la urbanización, edificación y titulación.

El programa de FOVI está abierto a todos los constructores y/o promotores del país, sólo se requiere inscribirse como tal en el fondo.

El adquirente final de las viviendas puede ser cualquier persona jefe de familia o no, con ingresos no superiores a 15 salarios mínimos mensuales del Distrito Federal, debiendo comprobar sus ingresos para calificar como sujeto de crédito de la banca comercial.

Su marco jurídico comprende básicamente las disposiciones legales para la creación del Fondo de Operación y Descuento Bancario --

(FOVI) fue creado como fideicomiso en el Banco de México, S.A., por la -
secretaría de Hacienda y Crédito Público en abril de 1963.

Los recursos con que cuenta el programa financiero de la vi-
vienda provienen fundamentalmente de:

- El Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Hacienda
y Crédito Público.

- La banca privada, es decir del 30% de los fondos de las --
instituciones hipotecarias y departamentos de ahorro de los bancos de de
pósito.

- Bancos u organismos extranjeros o internacionales.

El FOVI actúa de dos formas diferentes:

- Como un organismo de servicio y asesoría técnica en la cons
trucción de vivienda de interés social financiada directamente por la --
banca privada a protores externos, privados o públicos.

- Como promotor directo en la construcción de vivienda de in
terés social que financia con recursos propios y de la banca nacional y y
extranjera.

El fondo Nacional de habitaciones, populares. (FONHAPO)

Desde su origen al inicio de la década de los ochenta el FON
HAPO ha sido un organismo orientado hacia los sectores de más bajos in--
gresos, aquellos que no cuentan con trabajo estable de ingresos seguros,
que trabajan por cuenta propia, y que constituyen lo que se ha llamado -
el sector informal, por ello contempla dos requisitos fundamentales para
otorgar créditos: que el beneficiario no sea asalariado, pero además que
exista una organización de por medio.

FONHAPO ofrece programas que buscan fomentar el mejoramiento
de una vivienda ya existente, la construcción por etapas de vivienda o -

bi n la introducción de servicios básicos. Estas características lo dis-
tinguen de aquellas instituciones que ponen el énfasis en programas de -
vivienda terminada, por su propia naturaleza, las acciones de FONHAPO --
son de un menor costo unitario y de tiempo de gestión más breves, lo cual
permite la culminación de proyectos en plazos de un año y una recupera--
ción más rápida de los préstamos otorgados.

Al igual que los otros organismos públicos de vivienda, FON-
HAPO define sus sistemas de operación en congruencia con la normatividad
establecida en la política de vivienda de la administración. El PND y -
el PNV, como es natural, sirven de marco para la elaboración de sus dos_
programas operativos: el programa de mediano plazo 1989-1994 y los pro-
gramas operativos anuales.

Los principales objetivos del Fondo de acuerdo con sus docu-
mentos básicos, son:

- Desconcentrar la acción habitacional hacia los organismos_
de vivienda de los gobiernos de los Estados.
- Atender los centros de población prioritarios y establecer
programas de vivienda popular en los centros de integración urbana.
- Adecuar los mecanismos de financiamiento a fin de que sean
más expeditos y flexibles de acuerdo con la capacidad de pago de la po--
blación que atiende.
- Ampliar las fuentes de financiamiento y consolidar las ya_
existentes.
- Impulsar los programas de regeneración urbana.
- Apoyar la adquisición de predios baldíos y construcción de
viviendas en las zonas centrales intermedias de los grandes centros urba_
nos.

- Fomentar la adquisición de inmuebles para transformar a -- los actuales inquilinos en propietarios.

Ante el deterioro provocado por la prolongada crisis FONHAPO inició la modernización de su estructura buscando la eficiencia que ha - caracterizado los cambios de los otros organismos públicos de vivienda - desde inicios del sexenio de Salinas de Gortari, a modo de estar en posi- bilidades de cumplir con las metas del mediano y largo plazo que orienta su acción:

- Incrementar el volumen de créditos a los sectores de bajos ingresos.

- Mejorar los mecanismos para su cabal recuperación.

- Canalizar los subsidios en forma diferenciar, en función - de las posibilidades de las familias, de manera que lleguen precisamente a los sectores de más bajos ingresos.

Entre los cambios más significativos sobresalen la adopción_ del mecanismo de subasta pública para alcanzar transparencia y objetivi- dad en la adjudicación de obra, así como el otorgamiento de créditos in- dividuados en función de, entre otros factores, la edad del solici- tante y sus ingresos, los cuales deberán ser menores a 2.5 veces el sala- rio mínimo de la región que le corresponda.

A las modificaciones anteriores se agrega una nueva opción - para incrementar los recursos financieros del organismo. A los ingresos propios y a las aportaciones fiscales se sumo, desde 1990, financiamien- to proveniente del Banco Mundial. Esta fuente ha llegado a representar_ el 40% del total frente al 36% generados internamente y al 24% provenien- tes de las transferencias del gobierno federal.

La labor de FONHAPO se ha dirigido a financiar acciones de -

bajo costo unitario y atender, prioritariamente, a grupos organizados es
tando su ámbito de acción dirigido a aquellos cuyos ingresos no rebasen
2.5 veces el salario mínimo.

El perfil socioeconómico de los beneficiarios no ha variado
sustancialmente en los últimos siete años, atendándose de preferencia -
a grupos de población con una edad promedio de 35 años, en 1985, y de 41
años en 1991, y con una media de cinco personas por familia.

Una de las características de los créditos de FONHAPO, es el
hecho de que se otorguen en forma colectiva, ha tenido un impacto social
de importancia al producir un doble efecto: por una parte, los lazos co-
munitarios existen en el grupo se traducen en una mayor eficiencia en --
los pagos, dada la presión grupal sobre los individuos, y por otra, la -
existencia de una relación entre FONHAPO y diversos grupos organizados -
de la sociedad permite a la institución ampliar su capacidad de respues-
ta ante las demandas de amplios sectores.

Para atender las demandas de quienes ganan menos de 2.5 sala-
rios mínimos, aproximadamente el 70% de la población del país en 1991, -
FONHAPO cuenta con tres programas: lotes con servicios, vivienda mejora-
da y vivienda progresiva.

Para finalizar es conveniente señalar que sólo se hizo refe-
rencia en forma breve en el presente estudio de cuatro fondos para vivien-
da, no por que sólo éstos existan, sino porque desde nuestro punto de --
vista INFONAVIT, FOVISSTE, FOVI y FONHAPO son los demás importancia y --
trascendencia social.

Debemos reconocer que la labor realizada por el Estado en la
creación de los diversos organismos públicos de vivienda que existen en -
la actualidad ha sido de suma importancia para buscar solucionar el - -

problema de vivienda que aqueja a nuestro país, y muy especialmente a la ciudad de México una de las más grandes del mundo, ya que no cuenta con viviendas suficientes para albergar a más de 21 millones de Mexicanos -- aproximadamente que habitamos en la Zona Metropolitana.

11.- Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

El plan prevé atender las demandas prioritarias del bienestar social, aquellas que afectan directamente el nivel de vida de las mayorías como es el caso de la vivienda.

"Debemos reconocer que existen graves rezagos en la disponibilidad de vivienda digna y adecuada. Por lo que la política de vivienda del sexenio del Lic. Carlos Salinas de Gortari planteó, además de satisfacer en lo posible las nuevas necesidades y el déficit-acumulado de vivienda, buscaría fomentar la desconcentración y el arraigo, así como una intensa concertación con los sectores privado y social para una instrumentación más productiva de los programas en materia una vivienda digna y suficientemente provista de servicios de agua potable, energía eléctrica y drenaje sanitario es un componente básico del bienestar social.- Es sobre esta base, que partió la definición de objetivos y estrategias del plan Nacional de Desarrollo. Por lo tanto la política de vivienda del país se encauzará a lograr los siguientes objetivos:

- . Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa.

- . Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional.

- . Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el aparato productivo y promover

el empleo". (34).

En el plan Nacional de Desarrollo también se hace alusión a las siguientes líneas estratégicas.

- . La coordinación institucional.
- . Financiamiento.
- . Densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación.
- . Autogestión.
- . Vivienda en arrendamiento.
- . Tierra.
- . Vivienda rural.
- . Insumos.
- . Normas y Tecnología.
- . Simplificación administrativa.
- . Investigación y capacitación.

En cuanto a la coordinación institucional, el objetivo específico fue avanzar en la consolidación del Sistema Nacional de Vivienda para lograr una mejor coordinación entre las dependencias federales, los organismos públicos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales, a efecto de lograr una mayor eficacia en la utilización de los recursos disponibles, la descentralización de las decisiones en materia habitacional y la modernización de los organismos de vivienda.

En cuanto al financiamiento quizás el aspecto medular del -- problema de vivienda, se aplicó el concepto de especialización de los organismos públicos de vivienda para convertirlos en organismos de - - -

(34) SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO, Plan Nacional de Desarrollo, 1989-1994, primera edición, México, 1989. págs. 112 y 113.

financiamiento ya no de construcción para los sectores de menores ingresos.

Se marcó, asimismo, como una línea prioritaria de la estrategia general, el impulsar a la desregulación administrativa con el objeto de abatir tiempos y costos en la construcción de vivienda. Para ello se apoyó el programa de simplificación administrativa de los organismos públicos de vivienda y se continuó con la instalación y operación de las oficinas únicas Municipales de Trámites para vivienda, se promovió la reducción de los impuestos causados por escrituración, traslado de dominio y registro de hipotecas y la disminución de los aranceles notariales.

También se buscó apoyar más decididamente los procesos de autogestión mediante líneas de crédito que permitieran ofrecer suelo para vivienda y avanzar de manera gradual en la introducción de servicios básicos con el mismo fin se puso en operación una línea de crédito a la palabra y se apoyó el establecimiento de parques de materiales, buscando con ellos la reducción de su precio mediante la concertación con cámaras y asociaciones de industriales.

Con respecto a la vivienda en arrendamiento, en el programa Nacional de vivienda se estableció la necesidad de fomentar que el marco jurídico propiciara una relación más realista entre arrendador y arrendatario, así como el impulsar un sistema de información que oriente al público sobre los precios de los arrendamientos y el promover que los procedimientos administrativos y judiciales en materia sean cada vez más equitativos y expeditos.

Otro de los factores que determinan el proceso de construcción de vivienda lo constituye la tierra, para lo cual se planteó la necesidad de impulsar la constitución de reservas territoriales con fines

de vivienda; promover la utilización de predios urbanos propiedad del Patrimonio Inmobiliario Federal aptos para vivienda en programas habitacionales, intensificar la regularización de la tenencia del suelo, y establecer mecanismos para efectuar indemnizaciones por concepto de expropiación de terrenos ejidales.

Se definieron, también, acciones para promover la utilización de predios baldíos intraurbanos para la construcción de vivienda terminada, con el fin de estar en condiciones de aprovechar plenamente la - - - infraestructura y el equipamiento urbano existentes y acciones para el - establecimiento y desarrollo de normas y tecnología constructiva; para - garantizar el abasto oportuno y barato de insumos y materiales y para -- apoyar el desarrollo de la vivienda rural.

La simplificación administrativa de las gestiones de la construcción facilitara abatir los tiempos y costos en la construcción de vivienda.

Por el contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, - se desprende que en este documento se plasmó la política de vivienda del sexenio de Carlos Salinas de Gortari.

Por último podemos llegar a la conclusión de que si existe - un amplio marco jurídico relacionado con la vivienda, pero el principal problema consiste en que no se cumple al pie de la letra con lo dispuesto en dichos ordenamientos jurídicos.

C A P I T U L O V
POSIBLES ALTERNATIVAS PARA SOLUCIONAR
EL PROBLEMA DE VIVIENDA EN EL DISTRITO FEDERAL

- 1.- La acción eficaz del gobierno en materia de Vivienda.

- 2.- El establecimiento de un fondo para Vivienda de familias de bajos ingresos.

- 3.- La simplificación administrativa para la autogestión y - autoconstrucción de Vivienda.

- 4.- Realizar una efectiva descentralización de recursos y -- decisiones para ofrecer otras opciones para habitar otro lugar que no necesariamente tenga que ser el Valle de -- México.

- 5.- Lograr la participación activa y responsable de los diver sos grupos civiles de la ciudad en la construcción de Vi- vienda.

1. - La acción eficaz del gobierno en materia de vivienda.

Sabemos que la zona metropolitana de la ciudad de México ha experimentado en los últimos años el crecimiento poblacional más explosivo del país. Al concluir el presente siglo, será el área conurbada - más grande del mundo.

Creemos que mientras siga existiendo migración de personas del interior de la República hacia esta ciudad, la mancha urbana seguirá creciendo, sin que haya forma de detenerla. Aunado a este hecho "la urbanización de nuestra ciudad capital es anárquica y se encuentra rodeada de cinturones de miseria". (35).

Por lo que el problema de la vivienda en esta urbe es muy grave y cada día será más difícil dotar de viviendas a su población ante la insuficiencia de suelo urbano. Proponemos por tal motivo que el Gobierno del Distrito Federal implemente una acción eficaz para crear más reservas territoriales para la construcción de vivienda de interés social, y retome con toda responsabilidad el control del espacio urbano; por que sabemos que uno de los factores más importantes en el incremento del valor del suelo en esta ciudad es la falta de mecanismos para controlar la especulación que existe sobre los predios por parte de los fraccionadores y propietarios de bienes raíces que lucran con la necesidad de la gente que requiere una porción de tierra para construir su vivienda, lo que deja sin acceso a grandes sectores de la población de escasos recursos económicos.

Ante tales circunstancias nos permitimos plantear como - -

(35) GOMEZJARA A. Francisco. Sociología, Decimosexta edición, Editorial porrúa, S.A. México, 1987. págs. 403.

medidas alternativas que el Gobierno de la ciudad podría aplicar para --
tratar de solucionar el problema de la vivienda que aqueja a la gran ca-
pital:

- El Gobierno del Distrito Federal debera realizar estudios_ y ordenar las acciones necesarias para promover la venta de terrenos de su propiedad que sean aptos para la edificación de viviendas, en favor - de los grupos de la población de más bajos ingresos de la ciudad de Méxi- co, otorgándoles facilidades para cubrir el precio que se pacte por di-- chos terrenos. El pago se efectuará a través de la Tesorería del Departamento del Distrito Federal.

Los aspirantes ha ser beneficiados con esta medida deberán - reunir los siguientes requisitos:

. No ser propietario de ningún predio lo que se debera acre- ditar fehacientemente con un certificado de no propiedad expedido a su - favor por el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.

. Que no haya sido beneficiado por algún crédito para vivien- da por parte de los organismos públicos creados para tal efecto.

. Ser jefe de familia.

. Tener como mínimo diez años de habitar en la ciudad de Mé- xico.

. Que sus ingresos no excedan de 3 salarios mínimos mensuales.

. Someterse a un estudio socioeconómico ante la institución_ que para tal efecto señale el Departamento del Distrito Federal.

Con los recursos que obtenga el Gobierno del Distrito Fede-- ral por la venta de sus terrenos podrá crear un Fideicomiso para finan-- ciar programas para la urbanización de más predios y dotarlos de los ser- vicios indispensables como son: agua potable, drenaje, electricidad y --

transporte. Además de suministrar recursos a los organismos públicos de vivienda del Distrito Federal para que coadyuven ha otorgar créditos para la construcción de viviendas. Debemos entender que los resultados de esta medida se daran a largo plazo.

- El Gobierno de la ciudad debe solicitar al poder Ejecutivo Federal que emita un decreto por medio del cual se expropien todos los predios baldíos que existan en el área urbanizada de la ciudad de México con el propósito de redensificación urbana porque consideramos que este tipo de medida es de menor costo, en virtud de que se puede aprovechar la capacidad sub-utilizada de la infraestructura y equipamiento existente. No obstante que se tenga que indemnizar a los propietarios conforme a derecho pensamos que con las medidas que se citaron con anterioridad el Gobierno Capitalino. En primera instancia evitaria que los fraccionadores de terrenos clandestinos y lideres políticos sigan especulando con los terrenos urbanos y realizando ventas fraudulentas. En segunda instancia motivaría aún gran sector de la población de la ciudad de México que menos recursos económicos tengan para que hagan un esfuerzo para que adquieran en propiedad un terreno para la construcción de sus viviendas. Además de que el gobierno les otorgaría seguridad jurídica en la tenencia de la tierra a las personas que adquieran terrenos de su propiedad mediante la expedición en su favor de una escritura pública, y de esta forma estas nuevas familias que adquieran terrenos para vivienda dejarían de ser un problema para el Gobierno de la ciudad porque pagarían sus impuestos inherentes como son el impuesto predial, el servicio de agua, etc., y estos nuevos grupos ya no provecarían conflictos sociales creando marchas y plantones en demanda de vivienda como sucede hoy en día. En tercera instancia tendrá el control sobre el espacio urbano para la ----

construcción de viviendas de interés social podrán planear y ordenar mejor el asentamiento de los nuevos grupos humanos así como dotarlos de -- los servicios públicos más indispensables.

2.- El establecimiento de un fondo para vivienda de familias de bajos ingresos.

La vivienda ha sido siempre una necesidad suprema para el -- hombre "desde su aparición sobre la faz de la tierra al no poder dormir_ a la intemperie, usó las cavernas y las chozas, pero ninguna de esas cosas le proporcionaba la protección adecuada. Finalmente, halló la solución tecnológica cuando aprendió a construir casas de madera, ladrillo, - piedra y cemento pero el triunfo técnico sólo sirvió para reemplazar el_ problema original por uno aún más grave". (36).

Ahora sabemos construir casas satisfactorias pero no a un -- precio al alcance de las grandes masas. Ya que la vivienda decorosa es_ un problema social es ante todo y sobre todo, un problema económico y financiero: construir una casa o comprar una en donde vivir involucra una cantidad tal de dinero que para muchas familias de la ciudad de México - representa la erogación más cuantiosa realizada durante toda su vida. Y hay tan sólo dos caminos para poder tener el dinero requerido ó se ahor--rra cada mes lo más que se pueda durante muchos años, o se pide un crédito hipotecario a una institución financiera.

Pese a los enormes esfuerzos realizados por el Gobierno Federal

(36) ERNEST BERGEL, Egon. Sociología Urbana, Historia-Disposiciones de - las ciudades-Geografía Social-Tipología-Demografía-Instituciones-Gobier--no-Vivienda-Planeamiento-Organización-Traducción de Josefina Martínez -- Alinari, Editorial Bibliográfica Argentina, Buenos Aires, 1959. pág. 433.

en las últimas décadas el acceso a la vivienda construida y edificada -- conforme a las normas técnicas, sanitarias y estructurales aprobadas, ha estado limitado a ciertos sectores sociales, de la población del Distrito Federal y en sentido opuesto los segmentos más pobres albergan a sus familias en casas contruidas por etapas, en condiciones materiales e higiénicas insatisfactorias, sobre terrenos ilegalmente ocupados, con acceso limitado a los servicios públicos.

Si bien es cierto que el gobierno ha auspiciado una amplia gama de programas financieros para la vivienda diseñados para hacer frente a las demandas de los diversos grupos sociales. En general podemos decir que hay una gran descoordinación; ya que todos los organismos de vivienda que existen tienen cada uno sus propios criterios y procedimientos que el público no conoce por lo que se debe implantar un sistema único para todos. Es decir un sistema sencillo de interés social y popular que sea del dominio de todos.

Es necesario lograr la coordinación de los organismos públicos y la banca, que se fundamenten todos en un texto único de contrataciones para otorgar créditos para la vivienda de interés social.

Además de ser urgente la creación de un nuevo fondo para vivienda de interés social y popular.

En favor de los grupos más pobres de la ciudad en donde no existan trámites engorrosos.

El nuevo fondo de vivienda deberá contar para su buen funcionamiento con las siguientes áreas.

- Jurídica misma que deberá encargarse de resolver todos los problemas legales relacionados con la adquisición de los terrenos que -- realice el fondo para la construcción de viviendas hasta a la adjudicación

de las mismas en favor de las personas que resulten beneficiados por este fondo.

- De planeación y avalúos que será la encargada de elaborar los planos arquitectónicos para el diseño y construcción de las viviendas, además deberá realizar los avalúos respectivos.

- Financiera la que administrara todos los recursos económicos de que disponga el fondo para vivienda.

- Administrativa para que controle los recursos humanos y materiales con los que cuente el fondo.

- Social la que deberá realizar los estudios socioeconómicos a las familias aspirantes a ser beneficiadas con una vivienda.

El fondo para vivienda debe tener como fuentes de financiamiento:

. Al Gobierno Federal con aportaciones en efectivo.

. El Gobierno del Distrito Federal que haga aportaciones en numerario, servicios y la excepción del pago de algunos impuestos fiscales.

. Las instituciones de crédito y las empresas transnacionales que desarrollen sus actividades comerciales en el Distrito Federal - aportaran el 2% del total de sus ganancias anuales como una aportación social.

. Las aportaciones que realizaran las familias interesadas - en adquirir una vivienda.

Somos partidarios de la idea de que por más generosa que sea la ayuda del gobierno para permitir el acceso a la vivienda de las familias de menos recursos del Distrito Federal, debemos pedirle a ellas que hagan como mínimo un esfuerzo para que ahorren lo que más puedan para -- que tengan posibilidades de adquirir una vivienda por medio de este fondo,

se debe promover un sistema de ahorro a través del cual las familias interesadas en obtener su vivienda puedan aportar quincenal o mensualmente una cantidad de dinero para que cuente con un ahorro y unos años cuando menos esperen tendrán dinero para pagar el enganche de una vivienda. Este sistema de ahorro lo pueden implantar una institución de crédito o el mismo fondo de vivienda.

Las familias que quieran obtener una vivienda a través de este fondo deberán reunir los siguientes requisitos:

- . Presentar su acta de matrimonio.
- . Un certificado de no propiedad de la pareja.
- . Someterse a un estudio socioeconómico que para tal efecto realice el fondo.

- . Tener mínimo 5 años de habitar en el Distrito Federal.
- . Que sus ingresos familiares mensuales no excedan de 3 salarios mínimos.

- . Presentar el último recibo de renta para el caso de que -- sean arrendatarios, proponemos que para el otorgamiento de créditos de - financiamiento para vivienda, se utilicen trámites sencillos y de igual forma para la escrituración.

Sugerimos que para la vivienda de interés social y popular - se suprima el avalúo bancario y catastral como base gravable del posible impuesto en este tipo de vivienda, de tal manera que se abata este costo.

Para finalizar este fondo para vivienda debe implementar un mecanismo eficaz para la pronta recuperación de los créditos que otorgue para que no sufra una descapitalización como les sucede a todos los organismos públicos para vivienda que existen.

3.- La simplificación administrativa para la autogestión y autoconstrucción de vivienda.

Debemos evitar que grandes sectores de la población del Distrito Federal al no poder obtener un financiamiento para la adquisición o construcción de sus viviendas, opten por "la ocupación irregular de -- los terrenos que se encuentran en la periferia de la ciudad para auto-- construir sus viviendas con materiales de poca calidad". (37). Y en muchas ocasiones, sin contar con la infraestructura y equipamiento urbano adecuado, además de carecer de los servicios públicos indispensables.

Es necesario que el Gobierno del Distrito Federal realice -- una gran simplificación administrativa en los trámites para la autogest-- tión y autoconstrucción de vivienda para que de esta forma pueda coadyu-- var con los organismos públicos de vivienda que existen para tratar de -- solucionar el problema de vivienda que aqueja a nuestra gran capital.

Proponemos en primer lugar que se implemente un programa de simplificación administrativa, creando en todas las delegaciones políticas una oficina única que se encargue de todo lo referente a la vivienda ya que es una de las áreas con mayor problema y demanda por parte de la comunidad.

Para todas las personas que pretendan realizar construcciones futuras solamente tendrán que presentar como requisitos indispensables ante estas oficinas únicas los siguientes:

. La escritura pública o título de propiedad del predio donde se edificara la construcción.

(37) ARREOLA, Gerardo. Las ciudades perdidas, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1974. pág. 13.

- . Presentar una constancia de zonificación.
- . Proporcionar los datos generales del responsable de la obra.

En segundo lugar se debe crear en todas las delegaciones políticas del Departamento del Distrito Federal una área de planeación y diseños arquitectónicos para que proporcionen el apoyo técnico necesario para la construcción de viviendas populares en favor de las personas de bajos recursos económicos de su jurisdicción dicho servicio sera gratuito para que de esta forma haya una debida planeación y ordenamiento de los asentamientos humanos.

En tercer lugar es conveniente promover la creación de centros de abasto de materiales para la construcción a precios accesibles para los sectores más desprotegidos de la ciudad de México; ésto debido a los altos costos que tienen en la actualidad dichos insumos.

En cuarto lugar se plantea ~~que se reduzca~~ el impuesto sobre adquisición de bienes inmuebles, los cobros por los servicios de inscripción de escrituras ante el Registro Público de la Propiedad del Distrito Federal.

En quinto lugar propongo la simplificación de los trámites administrativos para adquisición de vivienda ante los diferentes Organismos encargados para ese fin siendo indispensable la concertación entre los bancos, las instituciones y los notarios para lograr el objetivo propuesto.

Además deben elaborarse documentos cortos y sencillos para realizar más rápido la escrituración de la vivienda de interés social.

4. - Realizar una efectiva descentralización de recursos y desiciones para ofrecer otras opciones para habitar otro lugar que no necesariamente tenga que ser el valle de México.

Debido a la intensa migración que existe de la gente del campo hacia la gran ciudad de México, ésta ha sufrido un crecimiento acelerado en su población en los últimos 45 años; provocando un grave problema social para todos sus habitantes.

Las personas que emigran lo hacen con el fin de encontrar mayores oportunidades de trabajo y superación, pero eso es falso, ya que solo encuentran miseria y contaminación.

Si queremos evitar que siga existiendo más migración de personas del interior de la República hacia el Distrito Federal se debe hacer algo al respecto.

Me permito proponer, en primera instancia para tratar de contrarrestar este fenómeno. Que el Gobierno Federal debe llevar a cabo la descentralización, tanto de la planta productiva como del sector gubernamental.

La descentralización ha sido un tema que se ha planteado desde hace más de 70 años, pero siempre se ha carecido de voluntad política y programas viables para llevarla a cabo. Sin embargo, muchos quisieramos que se llevara a la práctica, por que a raíz de los sismos del mes de septiembre de 1985. Pusieron al descubierto las contradicciones de la gran metrópoli en que vivimos; donde existe una gran concentración, desorden y anarquía los mayores desastres producidos por los movimientos telúricos se presentaron en las edificaciones de las zonas más débiles y atrasadas en materia de vivienda. Quedando las zonas residenciales intactas por estar ubicadas en terreno más firme, lo que demuestra

que la ciudad esta mal planeada.

Para evitar su crecimiento anarquico y una mayor concentración de personas. El Gobierno Federal debe establecer en distintas partes del país dependencias representativas de las principales Secretarías de Estado. Además debe otorgar las facilidades necesarias a los burocratas que sean de provincia y que deseen regresar a su lugar de origen para que se les reubique en dichas oficinas.

El Distrito Federal es una área en la que se encuentra el 49% de la industria total del país por lo que deben salir al interior de la República las grandes empresas para proporcionar a la gente del campo más fuentes de empleo y para que de esta forma no se vean obligados a emigrar a la gran capital en busca de trabajo.

Para lograr que la descentralización de las grandes compañías se lleve a cabo el gobierno debe estimularlas con el otorgamiento de créditos y apoyos fiscales para que salga de la ciudad de México.

En segunda instancia en un futuro inmediato una gran parte de la población del área metropolitana, buscará acomodo en las ciudades periféricas como son Toluca, Cuernavaca, Puebla etc, pero debemos estar preparados para dotar a estas ciudades con más infraestructura y recursos para que puedan alojar a estos nuevos grupos.

Consideramos urgente que el gobierno debe crear una institución conformada por sociólogos, arquitectos y urbanistas para que emitan su opinión de como "mejorar y planear la fundación de las nuevas comunidades". (38). De esta forma se puede buscar nuevos lugares como --

(38) RECASENS SICHES, Luis Tratado de Sociología, Décimoctava edición, Editorial Porrúa S.A., México, 1980. pág. 25.

al ornativas para ubicar a los futuros asentamientos humanos pero que -
sea fuera del valle de México en los estados circunvecinos de Puebla e_
Hidalgo en donde se deben buscar áreas de terreno propicios para los --
asentamientos donde la instalación de la infraestructura urbana y la do_
tación de serivicios que no sean muy costosos.

**5.- Lograr la Participación activa y responsable de los diversos grupos
civiles de la ciudad en la construcción de vivienda.**

Pensamos que es el momento en que la sociedad civil a través
de sus diversos grupos ponga de manifiesto su capacidad de autoorgani--
zación para crear programas para la construcción de vivienda ante el --
aumento de su demanda y el encarecimiento de su costo.

Creemos que en el sector empresarial hay conciencia de las_
grandes ventajas que representa la generación de vivienda como parte de
la industria de la construcción, ya que el buen desarrollo de ésta es -
un motor de desarrollo de la economía del país por la generación de em-
pleos que trae consigo y por la gran cantidad de industrias y servicios
conexos que se reactivan.

Pero para aprovechar dicho efecto multiplicador de la indus-
tria de la construcción en la economía es necesario sentar las bases pa-
ra dar continuidad a la construcción de vivienda en el mediano y largo_
plazo, evitando caer en situaciones de freno y arranque que disminuyen_
la productividad del sector y encarecen los costos de la vivienda.

Es necesario redefinir, las relaciones entre los organismos
públicos de vivienda y los constructores, aproximarse a mecanismos de -
mercado con el objeto de fomentar la competitividad, hacer más transpa-
rente el financiamiento y permitir que el empresario asuma cabalmente -
su responsabilidad ante los derechohabientes por la calidad de las ----

casas terminadas.

Los grupos empresariales en coordinación con el gobierno de la ciudad deben crear programas de ayuda social a los grupos marginados del Distrito Federal para rehabilitar las viviendas que se encuentren en situación precaria y deteriorada que significan un grave riesgo para sus moradores.

La rehabilitación debe comprender desde la organización social de la gente y la gestión de créditos hasta la sustitución de muros, techos y aplanados de las viviendas, la asesoría técnica y legal al respecto.

Los sectores de más bajos ingresos económicos de la ciudad deben crear sociedades de ahorro para adquirir sus viviendas, estas sociedades deben constituirse conforme a la ley. Los objetivos de las sociedades sera adquirir terrenos para construir las viviendas que deberán distribuirse entre sus asociados.

La formación de estas sociedades pueden ofrecer grandes ventajas financieras. La primera es que al adquirir una gran superficie de terreno la urbanización puede ser más barata. Segunda.- La construcción simultánea de muchos edificios, reduce los costos de los materiales para la construcción. Tercera.- Hay que tomar en cuenta el lugar en donde se lleve a cabo la edificación por que "muchos materiales que se usan para la construcción son extraídos necesariamente del medio ambiente". (39). En este terreno puede darse el caso de que exista un banco de arena. Cuarta.- Pueden usarse procedimientos de construcción

(39) SENIOR F. Alberto. Sociología, Duodécima edición, Editorial Porrúa S.A. México, 1993. pág. 222.

que ahorren mano de obra. Quinto.- Todo el dinero que logren ahorrar - sus miembros iría directamente para la compra del terreno, materiales - para construcción o el pago de la mano de obra pero todas estas ventajas se pueden perder fácilmente si los dirigentes de las sociedades son inexpertos se requiere que tengan experiencia en materia habitacional,- por lo tanto el gobierno debe proporcionarles a estas sociedades a los_ profesionales adecuados para que lleven a buen fin dicho proyecto.

Para finalizar podemos señalar que con las alternativas pro puestas buscamos contribuir en la búsqueda de la solución para habitar el problema de la vivienda que existe en el Distrito Federal.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Todos los mexicanos tienen derecho a una vivienda, e cual se consagra en el Artículo 4º, párrafo cuarto de nuestra Carta Magna.

SEGUNDA.- Es necesario que el gobierno federal implemente una buena política de vivienda para lo cual, debe tomar en cuenta a todos los sectores que intervienen en la generación de vivienda.

TERCERA.- Es conveniente promover la creación de sociedades de ahorro sin fines de lucro a las que los individuos puedan ingresar libremente, mismas que podrán ser promotoras naturales de proyectos de vivienda para sus asociados.

CUARTA.- El Departamento del Distrito Federal debe poner a la venta en favor de los grupos más pobres de la ciudad los terrenos de su propiedad que sean aptos para la edificación de viviendas.

Asimismo, es importante que se emita un decreto para expropiar todos los predios baldíos que se encuentran en el área urbanizada, para utilizarlos en la construcción de viviendas de interés social; con ésto podrían disminuir en gran medida los asentamientos irregulares.

QUINTA.- Es oportuno crear en todas las Delegaciones Políticas del Departamento del Distrito Federal un programa de información al público para realizar los trámites administrativos de una manera sencilla para obtener la licencia de construcción.

SEXTA.- El gobierno del Distrito Federal debe ocuparse en mayor grado de proveer de viviendas a las familias de más bajos recursos económicos de la Ciudad, pero exigiendo siempre el máximo esfuerzo y colaboración de los interesados.

Por lo que, es necesario la creación de un nuevo fondo para vivienda que pueda satisfacer las demandas de los sectores más pobres de la gran urbe y que por tales circunstancias no pueden obtener un crédito bancario para vivienda.

SEPTIMA.- El gobierno capitalino debe proveer de los servicios públicos más indispensables a los nuevos asentamientos humanos para preservar la higiene y salubridad colectiva.

OCTAVA.- Existe un amplio marco jurídico relacionado con la vivienda, el problema consiste en que dichos ordenamientos jurídicos no se aplican al pie de la letra, aunado a lo anterior la Ciudad de México ha tenido crecimiento acelerado en su población en los últimos años, por lo que algunas leyes ya son obsoletas y no son acordes a la realidad, por lo que es necesario que se siga legislando en esta materia.

NOVENA.- De hoy en adelante el gobierno debe exigir que toda nueva población urbana se desarrolle conforme a los planes reguladores preestablecidos en la Ciudad, teniendo cuidado que las radicaciones de las nuevas industrias se efectúen en los lugares más adecuados para las mismas y donden resulten de más beneficio, como fuentes de trabajo que contribuyan al desarrollo equilibrado de la comunidad y de la región.

DECIMA.- Es el propio interesado quien debe, antes que nadie, ocuparse de realizar los esfuerzos necesarios para procurarse una vivienda confortable de acuerdo a sus deseos y posibilidades económicas.

DECIMA PRIMERA.- La vivienda en el Distrito Federal es un problema social y jurídico, pero principalmente económico porque si no se cuenta con dinero nunca se podrán llevar a la práctica los programas y proyectos que se propongan relacionados con esta materia.

BIBLIOGRAFIA

- 1.- AGUILERA G. MANUEL y otros.
Las Ciudades Mexicanas en la última década del siglo XX.
Primera edición,
Universidad Autónoma Metropolitana.
México, 1989.
Págs. 98.

- 2.- ARREOLA, Gerardo.
Las Ciudades perdidas,
Fondo de Cultura Económica,
México, 1974.
Págs. 63.

- 3.- CATALAN VALDEZ, Rafael.
Las Nuevas Políticas de Vivienda.
Primera edición,
Fondo de Cultura Económica,
México, 1993.
Págs. 234.

- 4.- COPLOMAR.
NESECIDADES Esenciales en México.
Situación actual y perspectivas al año 2000 vivienda.
Primera edición,
Siglo XXI Editores S.A.
Volumen: 3,
México, 1982.
Págs. 367.

- 5.- ELLWORTH, Huntington.
Las Fuentes de la Civilización
7ª Edición en español, 1949.
Fondo de Cultura Económica,
México, Buenos Aires,
4ª edición 1961.
Págs. 97.

- 6.- ENCICLOPEDIA JURIDICA OMEBA.
Tomo XVI.
Driskill, S.A.
Buenos Aires Argentina, 1978.
Págs. 1053.
- 7.- ERNEST BERGEL, Egon.
Sociología Urbana,
Historia-Disposiciones de las ciudades-
Geografía Social-Tipología-Demografía-
Instituciones-Gobierno-Vivienda-Planeamiento-
Organización.
Traducción de Josefina Martínez Alinarí,
Bibliográfica Argentina.
Buenos Aires, 1959.
Págs. 554.
- 8.- FIDEICOMISO PROGRAMA EMERGENTE
DE VIVIENDA FASE II.
Vivienda Emergente en la Ciudad de México,
La Segunda Fase.
México, 1988.
Págs. 120.
- 9.- GOMEZJARA A, Francisco.
Sociología,
Decimosexta edición,
Porrúa, S.A.
México, 1987.
Págs. 472.
- 10- GARZA, Gustavo y SCHTEINGART, Martha.
La Acción Habitacional del Estado en México,
Primera edición,
El Colegio de México
México, 1978.
Págs. 245.

- 11.- RECASENS SICHES, Luis.
Tratado de Sociología,
Decimoctava edición,
Porrúa, S.A.
México, 1980.
Págs. 682.
- 12.- SILVA J. y otros.
Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda,
Primera edición,
Porrúa, S.A.
México, 1977.
Págs. 788.
- 13.- SMITH, Wallace.
Sociología y Economía de la Vivienda,
Traducido por Alberto Padova.
Primera edición en español: diciembre de 1973.
Pax-México, Libería Carlos Cesarman, S.A.
México, 1973.
Págs. 538.
- 14.- SENIOR F. ALBERTO.
Sociología,
Duodécima edición,
Porrúa, S.A.
México, 1993.
Págs. 485.
- 15.- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.
Plan Nacional de Desarrollo,
1989-1994,
Primera edición,
México, 1989.
Págs. 143.

- 16.- UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.
El Desarrollo Urbano de México,
Problemas y Perspectivas. "Coloquio".
Primera edición,
México, 1984.
Págs. 251.
- 17.- ZORRILLA ARENA, Santiago.
50 años de Política Social en México,
De Lázaro Cardenas a Miguel de la Madrid.
Primera edición,
LIMUSA, S.A. de C.V.
México, 1988.
Págs. 318.

LEGISLACION

- 18.- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS.
98ª edición,
Porrúa, S.A.
México, 1993.
Págs. 126.
- 19.- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL.
62ª edición,
Porrúa, S.A.
México, 1993.
Págs. 655.
- 20.- LEY DE DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL.
11ª edición,
Porrúa, S.A.
México, 1992.
Págs. 389.

- 21.- LEY FEDERAL DE VIVIENDA.
11ª edición,
Porrúa, S.A.
México, 1992.
Págs. 389.
- 22.- LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS.
11ª edición,
Porrúa, S.A.
México, 1992.
Págs. 389.
- 23.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
Quinta edición,
Esfinge, S.A. de C.V.
México, 1992.
Págs. 670.
- 24.- LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL
DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
Nueva visión.
México, 1993.
Págs. 194.
- 25.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.
Del día 24 de julio de 1942.
Págs. 16.
- 26.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.
Del día 11 de noviembre de 1943.
Págs. 16.
- 27.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.
Del día 25 de febrero de 1944.
Págs. 16.

- 28.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.
Del día 31 de Diciembre de 1947.
Sección Segunda.
Págs. 16.
- 29.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION
Del día 30 de Diciembre de 1948.
Sección Tercera.
Págs. 64.
- 30.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.
Del día 30 de Diciembre de 1992.
Págs. 64.
- 31.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.
Del día 21 de Julio de 1993.
Págs. 96.
- 32.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.
Del día 23 de septiembre de 1993.
Págs. 64.