



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Escuela Nacional de Estudios Profesionales Aragón

“ANALISIS JURIDICO Y SOCIAL DE LAS
COOPERATIVAS DE VIVIENDA EN MEXICO”

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :

LAURA AGUIRRE AYALA

SAN JUAN DE ARAGON, EDO. DE MEXICO, 1987



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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.

DER 878

DEDICATORIAS

A MI MADRE:

Elena Ayala Veragara, que con su apoyo y confianza logró formarme como una persona digna de confianza y profesionalismo.

A MI PADRE +

En memoria de mi padre Rosendo Aguirre Valencia, -- que independientemente de que no exista físicamente, su ideología sigue vigente en mí, y logró que yo -- fuera una persona con una preparación profesional.

A MI ESPOSO:

Raúl Corona Guzmán, que con su apoyo y madurez, alcancé una meta...

Gracias.

A MI HIJA:

Liliana Corona Aguirre.

Tu eres el elemento que hoy en día ocupa el interés de nuestro matrimonio, por esta razón te presento a tí el frente de mi larga vida que cuando crezcas comprenderás mejor.

A TI HIJO (A):

Que todavía no te conozco, pero que te espero con -- mucha ilusión.

A LA ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES ARAGON.

A TODOS MIS PARIENTES EN GENERAL.

A TODOS MIS AMIGOS EN GENERAL.

A: LIC. MIGUEL FALCON LOPEZ.

A: LIC. RAUL ESPINOZA, que con su colaboración académica y amistad sincera, logró motivarme para lograr mi tra bajo.

AL DIRECTOR DE LA ENEP ARAGON, Sr. Lic. Sergio Guerrero Verdejo,

I N D I C E

"ANALISIS JURIDICO Y SOCIAL DE LAS COOPERATIVAS DE VIVIENDA EN MEXICO"

CAPITULO PRIMERO

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL COOPERATIVISMO

A.- LOS FUNDADORES DEL COOPERATIVISMO UNIVERSAL

I.- SAINT SIMON.....	Pág. 3
II.- ROBERTO OWEN.....	" 7
III.- CARLOS FOURIER.....	" 12
IV.- LUIS BLANC.....	" 14

B.- LOS PRECURSORES DEL COOPERATIVISMO UNIVERSAL

I.- CARLOS DE GUIDÉ.....	" 18
II.- FEDERICO G. RAIFFRESEN.....	" 20
III.- HERMAN SCHULZED.....	" 21
IV.- BERNARD LAVERGENE.....	" 23

CAPITULO SEGUNDO

NATURALEZA JURIDICA DE LA ADQUISICION DE VIVIENDA

MEDIANTE LA INTERVENCION DEL ESTADO.

A.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.....	" 27
B.- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y SUS - LEYES REGLAMENTARIAS.....	" 28

C.- LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.....	Pág.	33
D.- LEYES Y DECRETOS QUE CREAN DIVERSAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS QUE SE ENCARGAN DE LA VIVIENDA EN MEXICO..	"	37
E.- LA LEY GENERAL DE SOCIEDAD COOPERATIVA.....	"	54
F.- EL REGLAMENTO DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS.....	"	62

CAPITULO TERCERO

LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE VIVIENDA, COMO UNA SOLUCION A LOS PROBLEMAS HABITACIONALES.

A.- COMO UN DERECHO DE CLASE, COMO UN MEJORAMIENTO DE VIDA, COMO UNA UTILIDAD PUBLICA Y COMO UNA REALIDAD SOCIAL...	"	66
B.- LA MULTIPLICIDAD DE FUNCIONES EN MATERIA DE VIVIENDA.....	"	76
C.- LA DESCENTRALIZACION.....	"	79
D.- INCUMPLIMIENTO DEL ESPIRITU SOCIAL DEL CONSTITUYENTE DE 1917.....	"	86
E.- DEFICIENCIAS EN EL FUNCIONAMIENTO DE PROGRAMAS HABITACIONALES.....	"	92

CAPITULO CUARTO

ASPECTOS GENERALES DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE VIVIENDA Y SU DIFERENCIA CON LA SOCIEDAD ANONIMA.

A.- PROCEDIMIENTO REGISTRAL.....	"	98
B.- REQUISITOS.....	"	103
C.- DIFERENCIA ENTRE SOCIEDAD COOPERATIVA Y SOCIEDAD ANONIMA.....	"	105
CONCLUSIONES.....	"	107
BIBLIOGRAFIA.....	"	109

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

Plantear el problema, de lo que fueron las Cooperativas en el pasado es de gran envergadura o importancia; sin embargo vemos que hoy - en día dentro de los Estados modernos, la figura de las Cooperativas - es indispensable para el funcionamiento y estructuración de estos mismos. Por ende, la corriente que trata de explicar esta problemática, está plasmada en el llamado por algunos DERECHO SOCIAL (algunos tratadistas jurídicos discrepan de que exista esta corriente), pero nuestro punto de vista y muy personal es de que sí existe el derecho Social, y esta rama es la que se encarga de estudiar la problemática en cuestión.

Ahora bien, es indudable que las Cooperativas desde su fundación hasta nuestros días han ido tomando auge, y desde sus postulados históricos, jurídicos y económicos, ya sea Saint Simonianos u Owenianos, tratan de establecer un mejor convivio para el desarrollo del hombre en sociedad.

Además, hoy en día siendo nuestro País un Estado moderno, vemos que dentro de sus estructuras gubernamentales está plasmada la idea - de todos aquellos cooperativistas del pasado, que de una manera u otra han repercutido en el pensamiento jurídico, político y económico de nuestra Nación. Es decir, que nuestro País, tomó al pie de la le tra las ideas de aquellos ilustres Cooperativistas.

En este orden de ideas, vemos que la Ley General de Sociedades -- Cooperativas vigente, precisamente nos establece una clasificación de estas Cooperativas que son un total de 6; y la que nos proponemos nosotros explicar y que es materia de este trabajo es la Sociedad Cooperativa de Vivienda y, además vinculamos el análisis de ésta a lo que -- podría ser la solución de un fenómeno social de gran envergadura en -- México, que es el problema habitacional.

Por todo lo anterior, nuestro trabajo se divide en cuatro capítu los; el primero de ellos se refiere a los Antecedentes Históricos del Cooperativismo, resaltando en él las figuras más importantes, que dejaron para hoy en día los fundamentos necesarios para la creación del Cooperativismo; y entre estos tenemos a Saint Simon, a Roberto Owen, - a Carlos Fourier y a Luis Blanc. Ahora bien, una vez que ellos dejaron escuela, los alumnos empezaron a difundir sus ideas y entre estos tenemos a Carlos de Guide, a Herman Schulsed y Bernardo Lavergne. En el capítulo segundo, manifestaremos la Naturaleza Jurídica de la Adqui sición de Vivienda, mediante la intervención del Estado como esbozo -- general para posteriormente vincularlo con las Cooperativas de Vivien da. Resaltando en esto todas las leyes que al respecto existen sobre la problemática. En el tercer capítulo, manifestamos las Sociedades Cooperativas de Vivienda como una solución a los problemas habitacio nales, enlazando la multidisciplinidad de estos problemas, es decir la relación del capítulo segundo con el capítulo tercero, y por último - en el capítulo cuarto, manifestamos la esencia jurídica de las Socie dades Cooperativas de Vivienda y su diferencia con la Sociedad Anónima.

El cooperativismo representa en la actualidad, una de las corrientes más importantes para la función y organización de un Estado moderno, así el individuo ha encontrado en esta corriente una de las posibles soluciones a los problemas que se le presentan dentro de la sociedad, y es importante señalar que el planteamiento de la creación de las cooperativas, es producto de la realidad que el hombre como pensante dispone para el mejor aprovechamiento de su vida diaria. Ahora también, en este orden de ideas, vemos que el cooperativismo es una doctrina que universalmente han adoptado la mayoría de Estados, con la finalidad de superación tanto social, jurídica, política y económica. Además, es muy importante para nosotros desde el punto de vista jurídico, establecer la proyección que el cooperativismo ha formulado respecto a problemas jurídicos concretos; uno de ellos es precisamente del que nos ocuparemos. LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE VIVIENDA.

Sin embargo, antes de desarrollar, la razón esencial de esta investigación, debemos de establecer los nexos causales de cómo dieron origen a nuestros problemas a desarrollar.

Por esta razón, es de suma importancia en primer plano, desarrollar los antecedentes históricos de lo que fue el cooperativismo.

En este sentido, los fundadores del cooperativismo, son:

I.- SAINT SIMON

2.- ROBERTO OWEN

3.- CARLOS FOURIER

4.- LUIS BLANC

Estos fundadores del cooperativismo, representan la teoría que en un momento determinado se expande por toda Europa, teoría que tiene una raíz sumamente importante no sólo para el mundo Europeo, sino como se verá más adelante, influye e invade a todo el mundo en general. Por esta razón, iniciamos el presente capítulo por la figura de Saint Simon.

I SAINT SIMON

Claudio Enrique de Rouvroy, más conocido por el mundo jurídico como Saint Simon, nace en Francia en el año de 1760 y muere en el año de 1825, descendiente de una familia aristocrática y opulenta, desde su niñez amó las ideas de: igualdad, libertad y fraternidad. En su desarrollo de adolescente, compartió sus enseñanzas de juego con compañeros campesinos de Francia, teniendo la característica éstos en el status social de paupérrima clase francesa. Por lo que respecta a su etapa adulta, fue Diputado de la Asamblea Nacional Francesa; siendo esto uno de sus primeros pasos, para poder pedir la abolición de los títulos de nobleza que prevalecían en Francia. Cabe destacar que él renuncia a su título de conde y a todas las propiedades que le rodean. Y se establece que es un fundador del Cooperativismo porque Huberman -

Leo en su libro "Los Bienes Terrenales del Hombre", establece "...Querían mejorar la condición de la clase trabajadora, querían una sociedad planificada y querían que los medios de producción fueran del pueblo..."¹

Como puede observarse este autor hace ver que Saint Simon tenía estas tendencias, al igual que sus otros fundadores de cooperativismo ya citados.

Toda vez que Saint Simon renuncia a su título de nobleza, su nombre se establece solamente como ciudadano Bon Homme, características que su traducción literal que significa hombre pobre; ahora bien se -- convierte posteriormente como gestor de ventas de propiedades que el -- Gobierno hacía a los burgueses, destacando que vuelve a realizar una -- fortuna a través de cobrar ilícitamente, comisiones a estos últimos.

Saint Simon, tiene como su obra más importante, "La Parábola", en la cual nos manifiesta "... que si desaparecieran del reino Francés -- todos los nobles, rentistas y funcionarios públicos, el País resentiría su muerte, por lo que el pueblo Francés es compasivo para con las desgracias de los demás; pero fuera de una cierta aflicción, todo seguiría igual. La Economía y la tranquilidad francesa en poco o en na da se perturbaría.

1 Editorial Nuestro Tiempo, Sociedad Anónima 1977, pág. 263.

"...pero por sí el contrario fueran los sabios, los artistas y los industriales; pero sobre todo estos últimos, los que murieran o abandonaran el País, aunque son mucho menos en número, los resultados serían diferentes totalmente. La Economía se dislocaría, la paz social se -- quebraría sin remedio y, en general la Nación entraría en una aguda -- etapa de marchitamiento..."²

Como podemos notar, Saint Simon refleja el sentido científico de lo que es el cooperativismo para él; en el cual no debe de existir distinción de clases sociales, y todos los sujetos deben de guardar una misma posición. Sin embargo, se puede notar de inmediato que si una sociedad se desintegra por la función de una clase social, en este caso como manifiesta nuestro autor citado, el de los industriales, la paz social se ve alterada e irremediamente se cae en una desorganización social.

"...recomendando un Gobierno de productores, industriales, ingenieros, agricultores y banqueros, en la misión sería ...sustituir el Gobierno de los hombres para la administración de las cosas..."³

Por esta razón, él consideraba que la nueva forma de Gobierno le correspondería organizar la Economía, a la cual una anarquía liberal -

² Rangel Couto, Hugo. Guía para el Estudio de la Historia del Pensamiento Económico. México Limusa 1975. Pág. 155

³ Herrerías, Armando. Historia del Pensamiento Económico, México, -- Pág. 156

le provocaba crisis periódicamente. Por lo tanto, respecto a este --- planteamiento Saint Simon, surge como el precursor directo y natural - de lo que se viene llamando a través de la historia LA TECNOGRACIA DE LA PLANEACION ECONOMICA.

Por otra parte, Saint Simon, forma su escuela y tiene como alumnos más distinguidos entre otros: Augusto Comte, Ingeniero Fernando Lessepe, que construyó el Canal de Suez y otros; estos fueron, más radicales que las ideas de su propio maestro, ya que su tesis fue el Industrialismo - en el caso del maestro y en el caso de sus alumnos, fue el colectivis-- mo.

Ellos pretenden poner como medios de producción, a disposición de - los trabajadores, un organismo que dentro de su finalidad pretendía -- elegir a los directores con más capacidad, para en su caso irlos perfec-- cionando.

Cabe destacar, el concepto de explotación que tienen los discípu-- los de Saint Simon, el cual consiste en algo que no constituye un abu-- so, sino que se trata de un vicio inherente al sistema económico y de pendiente de la propiedad privada, a la que por tanto: "...ellos condenan como una consecuencia lógica y recomendaban la abolición de la herencia, pensando que no deben dejarse los instrumentos de produc--- ción que son tan importantes para la colectividad al azar del nacimien-- to. El Estado debería ser el único heredero y mediante un organismo -

parecido al de los bancos oficiales de la actualidad y con ramificación en todo el país, pondría en manos de los hombres más capaces los medios de producción.

Al proceder así, los Saint Simonianos pretendían que se aseguraría a todos los trabajadores un derecho igual al uso de los instrumentos de trabajo, convirtiendo de este modo a todo el mundo en propietario de -- ello..."⁴

Como se puede observar, la doctrina tanto de Saint Simon como de sus discípulos, representa a través del cooperativismo, un principio de igualdad dentro de los valores que el hombre ha buscado durante todo el tiempo de su larga existencia.

II ROBERTO OWEN.

Roberto Owen, nació en Escocia, siendo hijo de un talabartero --- que es aquella persona que fabrica o vende guarniciones para caballe-- rías; a la escasa edad de 19 años fue director de una fábrica y a los 21 años, copropietario de esta misma; resaltando que después de 30 -- años de este acontecimiento se convierte en uno de los industriales - más poderosos, económicamente hablando de Inglaterra.

⁴ ob. cit. Pág. 74.

Lo destacado en Roberto Owen, es precisamente cuando crea todo un mecanismo científico de Legislación obrera, es decir se convierte en uno de los pilares más importantes de la Legislación Obrera, Legislación que trajo consigo beneficios importantes a los trabajadores. Entre algunas de las opciones beneficiosas que él estableció para los trabajadores tenemos:

A.- Reducción de la jornada de trabajo para los adultos, es decir de 17:00 horas a 10:00 horas diarias.

B.- No admitir niños menores de diez años.

C.- Eliminación del Sistema de multas.

D.- Establecimientos de Tiendas, donde se vendían mercancías al costo.

F.- Ayuda para la construcción de casas agradables e higiénicas para los trabajadores.

Ahora bien, Roberto Owen, dentro de la Sociedad Industrial de su época fue criticado duramente como un filántropo y desequilibrado, cuyos objetivos de su ejemplo no deberían seguirse al pie de la letra.

Ante este fracaso de convencer a la Sociedad Industrial de su época, lo único que consiguió fue que el Parlamento de 1819, aprobara una Ley, prohibiendo el trabajo de los niños menores de 9 años. Y decepcionado de no lograr su ideal, vendió sus fábricas y se trasladó a los Estados Unidos Americanos, donde compró una finca de doce

mil hectáreas para establecer una cooperativa, en la que el hombre iba a librarse de la explotación y de la religión.

Para lograr su objetivo, invitó a quienes querían ser colonos, -- los cuales deberían de reunir los siguientes requisitos:

A.- Saber leer y escribir.

B.- No hacer prácticas externas de carácter religioso.

C.- Estar dispuestos a trabajar y consumir comunalmente.

Por ende, Roberto Owen le llamó a su colonia New Harmony (nueva armonía) y, en pocos meses, esta colonia fracasó, pues los colonos no entendiendo la finalidad que se perseguía, todos quisieron trabajar -- poco y consumir mucho.

Roberto Owen, habiendo fracasado en Estados Unidos de Norteamérica, decidió venir a México, y tuvo pláticas objetivas con el que entonces era Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Don Guadalupe Victoria, al cual le solicitó las provincias de Texas y de Coahuila para establecer ahí colonias; además solicitó un préstamo de un millón de pesos para organizar una sociedad con lineamientos objetivos, en el -- sentido de transformar a la sociedad mexicana de aquel entonces. Cabe destacar que dicho autor insistió en la petición del préstamo durante tres ocasiones, recibiendo en cada una de ellas negativa rotunda por -- parte del Gobierno Mexicano. "No conforme con todos sus fracasos, a --

inspiración suya se crea en 1832 en la Ciudad de Londres, Inglaterra - LA BOLSA DE INTERCAMBIO DE TRABAJO, con unos mil artesanos que eran -- una especie de cooperativa a la que los miembros llevaban el producto de su trabajo y recibían a cambio vales por horas de trabajo, que después cambiaban por otros productos..."⁵

Este sistema se arruinó, por que empezaron a exagerar el tiempo - de trabajo al entregar sus mercancías muy baratas, empezaron a recibir vales a cambio de productos que la bolsa no tenía; causando por esta - razón un desequilibrio en la política a seguir; y por tanto desequili- brando la economía de la misma y arruinándola en su totalidad.

En el mes de octubre de 1833, Roberto Owen tuvo la idea de unir - los sindicatos y las cooperativas, lo cual los obreros no entendieron y se desviaron hacia el propósito de lograr una huelga general.

Sin embargo, a pesar de los fracasos que tuvo Roberto Owen, es -- fundamental retomar su pensamiento Socialista Asociacionista, porque - es considerado, como ya lo hemos expuesto al inicio de este trabajo, -- uno de los padres del cooperativismo moderno.

Por otra parte, no podemos pasar inadvertida la corriente y el - pensamiento de Roberto Owen para con el Gobierno Mexicano, quien le - negara la oportunidad para fundar una sociedad con sus ideales en Te-

5 Ob. Cit. Pág. 78

territorio Mexicano, en razón de que un descendiente de Roberto Owen, -- intentó y logró que en el año de 1886, el Presidente Porfirio Díaz, -- reconociera las concesiones que le había otorgado a Roberto Owen.

Ahora bien, Roberto Owen en 1890 llega con treinta colonos, con -- la finalidad de crear una sociedad comunal. Multiplicándola en poco -- tiempo, haciendo varios edificios, y realizando canales de riego y en el Valle del Fuerte de Topolobampo Sinaloa. Sin embargo, el tiempo -- que le dedica Roberto Owen es insuficiente y fracasa, de tal forma que esta sociedad comunal operaba bajo los auspicios en Nueva York de una empresa que vendía acciones y de esta manera obtenía bienes para man-- darlos a la sociedad comunal de Topolobampo.

Todo este proyecto ocasionó que los colonos emigraran de Topolo-- bampo y dejaran en completa ruina las cooperativas de Roberto Owen.

Como podemos notar, todo el planteamiento que quiso realizar Roberto Owen, fracasó, sin embargo no podemos decir que sí fracasó Roberto Owen y su teoría, sino el fracaso pudo ser consecuencia de los hombres que requería para poder constituir dichas cooperativas. Es decir, debemos de ser realistas y, creemos que lo positivo de Roberto Owen no -- fue el fracaso, sino en cierta medida el haber implantado por primera vez, todo un mecanismo de cooperativas que con el transcurso del tiempo, el hombre inevitablemente tuvo que adoptar.

III CARLOS FOURIER

Carlos Fourier, nace en el año de 1772, su nacionalidad es Francesa, y también representa dentro del Cooperativismo, uno de los pioneros de suma importancia.

Sin embargo, con mayor precisión se le ubica dentro de los Socialistas utópicos. Ahora bien, el maestro Silva Herson, opina al respecto de Carlos Fourier y nos dice que es un verdadero representante al cien por ciento del cooperativismo, en razón de que es fiel a su propia doctrina que plantea.

En este sentido, Carlos Fourier es socialista por que busca la solución a la problemática social, a través de la asociación de seres humanos y no por el esfuerzo exclusivamente individual. Por esta razón, Carlos Fourier se empeña en conciliar a la libertad con el más importante de los valores liberales que son las formas asociativas.

Y en este orden de ideas vemos que el maestro Armando Herrerías, en su libro "Historia del Pensamiento Económico", nos establece respecto a Carlos Fourier que sus ideas son las siguientes:

- A.- Teoría de los cuatro movimientos.
- B.- Teoría de la Universidad Universal.

C.- El nuevo mundo industrial societario.

D.- La falsa industria.

...Para Fourier, lo importante era transformar el marco social, - tan pleno de justicia y miseria formando Falansterios que son una con- federación de falanges, la falange son cooperativas dirigidas por un - anarca y compuestas por 1620 personas.

La forma jurídica de los falansterios, podría ser la sociedad por acciones. Los accionistas recibirían su documentación en proporción - al capital que hubieran aportado para financiar la constitución del -- falansterio; estos títulos darían al tenedor un beneficio merecido a - que el trabajo asociado se distribuiría, según el siguiente criterio: 4/12 para el capital, 3/12 al talento y 5/12 al trabajo.

En dicho falansterios, el hombre trabajaría en lo que deseara y - en esto sería más feliz y rendiría más.

La actividad básica de los falansterios será la agricultura, con alternación de los trabajadores..."⁶

Como podemos observar, Carlos Fourier es el primero en empezar - a emplear la palabra Falansterio; tipo de cooperativa que más tarde -

6 Ob. Cit. Pág. 157.

se perfecciona como modelo a seguir por unos países del mundo.

Sin embargo, cabe notar que al estudiar este planteamiento de Carlos Fourier, sobresale inmediatamente la complejidad de la figura del ser humano, es decir en Carlos Fourier notamos cómo trata de clasificar algunas actividades sine guanon fundamentales en toda organización de cualquier cooperativa.

IV LUIS BLANC

Luis Blanc, nace en Madrid, España. Sin embargo, su origen es -- Francés y hasta el año de 1841 cuando regresa a Francia, escribe un folleto que lleva como título "Organización del Trabajo", en el cual partiendo de las bases y de las ideas de Saint Simon, de Carlos Fourier y de Francisco Sismondi; establece principios básicos para una mejor elaboración para la organización de las cooperativas. En este sentido dicho folleto, lo dirige exactamente a los trabajadores Franceses, a --- quienes admira por su gran empeño en la productividad. Por otro lado, él goza de una gran popularidad entre estos mismos trabajadores, quienes valoran su trabajo realizado durante su etapa brillante de autor de la misma.

Ahora bien, Luis Blanc entre sus cargos importantes está el de -- haber sido Ministro del Trabajo, todo esto lo llevó a tener tiempo li-

bre, en el cual trató de obtener para los trabajadores y logró por --- parte del Gobierno, beneficios hacia estos primeros. Es decir, ayudó a fundar algunas asociaciones de sastres, talabarteros e hilanderos, a -- los cuales la Asamblea Nacional aprobó otorgándoles un crédito de tres millones de francos. Por esta razón "... Luis Blanc es considerado -- como un socialista asociacionista, por que proponía la Organización de los talleres sociales y, recomendaba que se reunieran los trabajadores de un mismo oficio y convinaran sus esfuerzos en una sociedad.

Y proponía que el Gobierno suministrata el capital necesario, me-- diante el pago de intereses, y después lo elegirían los socios demo-- cráticamente y del cual ahora nosotros conocemos como Sociedades Coope rativas de Producción..." 7

Por esta razón, los beneficios que se plasmaban en las sociedades de Luis Blanc, se dividían en tres partes, que son:

- 1.- Aumentar los salarios de los trabajadores , el cual sería --- igual a todos.
- 2.- Ayudar a los socios en caso de enfermedad o de invalidez.
- 3.- Aumentar el equipo de trabajo.

Haciendo una comparación de este planteamiento de Luis Blanc, con nuestra Ley de Sociedades Cooperativas, vemos que estos beneficios se conocen con el nombre de FONDO DE PREVISION SOCIAL Y FONDO DE ACUMULACION.

En otro orden de ideas, Luis Blanc establecería que en los talleres sociales se trabajaría con tanto entusiasmo y perfección, que las otras empresas no podrían resistir su competencia y quebrarían, y que sólo era necesario uno en cada rama de la producción para que se multiplicara hasta invadir totalmente, haciendo desaparecer la producción capitalista por incosteable.

Por lo anterior, algunos autores sobre la materia han considerado sin equivocarse, que Luis Blanc se le considera como un partidario del Socialismo del Estado.

Por otra parte, las ideas de Luis Blanc tuvieron para México, -- gran repercusión durante el Gobierno del Presidente de la República y General Lázaro Cárdenas, queriendo éste dar un fuerte impulso al movimiento cooperativo, siendo aconsejado por alguno de sus teóricos económicos y jurídicos, para que se tomara como base los lineamientos fundamentales de los talleres sociales con adaptaciones a nuestra realidad, de nuestro propio Estado Mexicano.

Ejemplo de lo anterior, tenemos: el decreto de 1935, modificando

el crédito popular, la Ley de 1937 creando el Banco Nacional de Fomento Industrial. La Ley General .

Una vez que hemos expuesto cuáles son las figuras más importantes que crearon el Cooperativismo Universal; analizaremos en este segundo capítulo, quiénes fueron los precursores del propio cooperativismo, es decir, una vez que los maestros ponen las bases, los discípulos a partir de ellos, empiezan a difundir sus ideas, dándoles forma jurídica, económica y social.

A.- CARLOS DE GUIDE

B.- FEDERICO G. RAIFFEISEN

C.- HERMAN SCHULSE DELITZCH

D.- BERNARDO LAVERGNE

Como podemos observar, estas figuras que estudiaremos en el presente capítulo, son de suma importancia para nuestro problema a tratar de Sociedades Cooperativas de 1938 hasta el año de 1941, que mandó liquidar el Banco de Fomento Cooperativo.

Es decir, que en estos ejemplos se tomó al pie de la letra las ideas fundamentales de Luis Blanc, y sólo se dejaron como diferencias las realidades que estaba viviendo el Estado Mexicano.

.- LOS PRECURSORES DEL COOPERATIVISMO UNIVERSAL.

I CHARLES DE GUIDE

Profesor de la Universidad de París y Fundador de la Escuela de --
times, siendo una de sus principales metas. La socialización de la --
conomía, a través del Cooperativismo, inclinándose principalmente por
as Cooperativas de Consumo.

"...estima que la cooperación no debe limitarse a organizar aso--
ciaciones aisladas, por que ello significaría caer en el individualis--
mo. La revolución debe ser completa, mediante la organización de una
amplia red de diversas cooperativas, en cuya base se encuentre el con--
sumidor clave de la nueva organización, personaje que nunca ha signi--
ficado nada y debe serlo todo. Dentro del orden económico actual, la
producción no está al servicio del consumidor, hecho que propicia la --
demanda del productor, debiendo hacerla en función de las necesidades
sociales. Por ello, se impone la necesidad de la asociación de consu--
midores, a efecto de poner cada cosa en su lugar..." 8

Su plan cooperativo comprende tres etapas:

8 Gómez Granillo, Moisés.- Breve Historia de las Doctrinas Económicas.
Editorial Esfinge, México 1976, Págs. 221-222

I.- Organización de Cooperativas de Consumo, en cuyo programa de trabajo figuran tres puntos:

- A.- Constitución de Federaciones de Cooperativas.
- B.- Apertura de Almacenes en escala mayor, con dinero obtenido de los beneficios que ellos obtengan.
- C.- Compra de mercancías en gran escala.

II.- Creación de Cooperativas de Producción y Filiales a las Cooperativas de Consumo, con el fin de dedicarse a la manufactura de bienes.

III.- Adquisición de tierras, a efecto de obtener productos agrícolas en forma cooperativa.

A continuación, menciona las ventajas de la producción cooperativa y que son las siguientes:

- A.- Producción al Servicio del Consumo.
- B.- Eliminación de Intermediarios.
- C.- Organización y libre intercambio entre las cooperativas de los Países, para comprar lo que resulte más barato.
- D.- La toma de posesión de los medios productivos por el trabajador.

Para este cooperativista integral, son más importantes las coope

rativas de consumo, pasando a un grado secundario, las cooperativas de producción. Y el capital no se suprime, ya que éste pasaría a ser un simple papel de instrumento de trabajo; y los beneficios en régimen cooperativista de consumo, serán para el trabajador, quedando el capital reducido a la condición de simple asalariado.

Sin embargo, considera que el cooperativismo integral no recurrirá a la violencia ni a la imposición, respetándose la libertad individual y los derechos adquiridos legítimamente.

II FEDERICO G. RAINFFREISER

Se le considera como el padre de los cooperativistas dentro del régimen de crédito rural en Alemania. "...crea en 1849, la primera sociedad de ayuda a los agricultores necesitados; ayuda con el tiempo y se extiende prácticamente a toda clase de sector, esta sociedad funcionaba de acuerdo con los principios cooperativistas, agrandándose la -- caja de ahorros, la cual fue creada para liberar al pequeño agricultor de los altos créditos usuarios de avío e hipotecarios. Adoptando los principios cooperativos de vender y comprar en común, productos agrícolas e inclusive materias primas..."⁹

En 1869, reorganiza una sociedad para proveer de crédito rural a

⁹ Ob. Cit. Gómez Granillo, Moisés. Pág. 222

los vecinos según el sistema de ayuda mutua entre sus habitantes cercanos, orientada hacia el desarrollo de zonas agrarias.

Ahora bien, Federico G. Rainffreissen, se considera como un socialista, ya que se preocupa por sus semejantes, ya que todos los que llegaran solicitando su ayuda, los integra como miembros de la cooperativa - sin que éstos tengan un centavo.

III HERMAN SCHULSE DELITZCH

"...de origen Alemán, ubicado dentro de la corriente de los cooperativistas integrales, teniendo como méritos el de haberse dedicado a la creación y difusión de las cooperativas de crédito, dedicándose únicamente a la organización de los pequeños industriales y artesanos que en esa época tenían muchos problemas para conseguir créditos, estos pequeños industriales y artesanos, pertenecían a la clase media que vivía en las ciudades Alemanas.

Tanta fuerza y prestigio adquirió el movimiento organizado por Schulse, que el parlamento Prusiano, se vio obligado a conceder la aprobación del Código Cooperativo propuesto por él..."¹⁰

Teniendo como mecanismo para préstamos, el siguiente:

¹⁰ Ob. Cit. Págs. 222 y 223

A.- El prestatario debería ser miembro de la sociedad.

B.- La comisión de préstamos, aprobaba el préstamo y el uso que debería tener.

C.- Se prestaba el dinero según el carácter de la persona.

Los intereses que ganaba el dinero del préstamo se usaba para hacer frente a las pérdidas, deterioros o desvalorización que el capital aportado pudiera sufrir, el capital aportado a la sociedad, percibiría un interés más reducido del que se pagaba por los préstamos. Y donde los niños, mujeres, ancianos y obreros acudían aportando pequeñas sumas, a los cuales se les expedía una libreta de depósitos, para anotarles lo que ahorran; y el que necesitaba dinero tenía que dirigirse al comité de préstamos; algunos representantes de este comité, llevaban los libros de ahorro, recibiendo un pequeño sueldo. Con estos comienzos y al margen de estas prácticas, fue creciendo el movimiento de las cooperativas bancarias que fueron desarrollándose a todos los países.

Esta sociedad ayudaba al campesino en situaciones de miseria, infundiéndoles seguridad, y proporcionándoles cierto bienestar.

En esta sociedad, la forma más práctica y corriente, era la de pagar una tasa fina de interés, sobre la cantidad de volver el excedente neto al depositante, reducir la tasa de interés en beneficio del que toma prestado y a medida que crece ese excedente y conseguir

tanto el que presta como el que pide prestado, se hagan miembros de la organización.

IV BERNARDO LAVERGNE

Economista Francés, partidario del Cooperativismo.

"...señaló que cualquier hombre, por el hecho de ser consumidor, tiene derecho a participar, ya sea directa e indirectamente en la fabricación de lo que consume, este punto de vista lo lleva a pensar que hasta los servicios públicos pueden organizarse en forma precisa a una cooperativa..." ¹¹

Ahora bien, Bernardo Laverge con su pensamiento da la pauta del - por qué se considera de suma importancia a las cooperativas de consumo ya que el socio consumidor gana en bienes y servicios en efectivo.

"...el cooperativismo integral invoca como concepto moral la solidaridad, doctrina que se ha desarrollado al margen del cooperativismo... La cual ha servido de filosofía a varias escuelas económicas y a un partido político, entre otras corrientes en donde la solidaridad

¹¹ Ob. Cit. Pág. 223

significa, por una parte interdependencia de los hombres entre sí; y por la otra constituye un ideal o regla de conducta..."¹²

Para las cooperativas la solidaridad, es un medio educativo y a veces una forma jurídica... En suma el cooperativismo tiene como fines la abolición; y a la realización del justo precio, si es de consumo fi nes que no tiene el solidarismo...¹³

A continuación mencionamos algunos conceptos de observancia para todas las cooperativas;

I.- Capital social, constituido por las aportaciones de todos los socios.

II.- Nombre de los que integran la sociedad.

III.- Fondo de reserva, el que se forma con parte de las utilidades que obtiene la cooperativa y sirve para ayudar a enfermos, pensión o jubilación del socio.

CLASIFICACION DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS:

A) Sociedades Cooperativas de Consumo

12 Ob. Cit. Págs. 223-224

13 Ob. Cit. Pág. 224

- B) Sociedades Cooperativas de Producción
- C) Sociedades Cooperativas de Compraventa
- D) Sociedades Cooperativas de Crédito
- E) Sociedades Cooperativas de Vivienda.

Ahora bien, cabe hacer notar que estos precursores socialistas -- plantean una imágen más amplia de lo que son ya las sociedades cooperativas en cuanto a su forma jurídica, social y económica, haciendo no-- tar que para nosotros es de mayor importancia las cooperativas de vi--
vienda.

CAPITULO SEGUNDO

NATURALEZA JURIDICA DE LA ADQUISICION DE VIVIENDA MEDIANTE LA INTERVEN-
CION DEL ESTADO.

- A.- FUNDAMENTO CONTITUCIONAL
- B.- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y SUS LEYES
REGLAMENTARIAS.
- C.- LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.
- D.- LEYES Y DECRETOS QUE CREAN DIVERSAS INSTITUCIONES
Y ORGANISMOS QUE SE ENCARGAN DE LA VIVIENDA EN --
MEXICO.
- E.- LA LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS.
- F.- EL REGLAMENTO DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS.

NATURALEZA JURIDICA DE LA ADQUISICION DE VIVIENDA

MEDIANTE LA INTERVENCION DEL ESTADO.

A.- FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL.

En nuestra Constitución, el derecho que tienen los ciudadanos de gozar de una vivienda digna, se encuentra en el artículo 40. párrafo cuarto, que a la letra dice: "...Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanza tal objetivo..."¹⁴

Este precepto, fue un caro anhelo logrado por el Constituyente -- de 1917, quien lo había plasmado ya en el artículo 123, fracción XII de la Carta Magna; sin embargo, no fue hasta en años recientes cuando se logró plasmar en nuestra Constitución, ya que originalmente la obtención de una vivienda se refería exclusivamente a la clase trabajadora, como se desprende de la transcripción anterior.

En el mismo orden de ideas, debemos comentar que su inclusión en el artículo 40. de nuestra Máxima Ley, se orienta hacia la generalidad, es decir, el precepto se refiere a TODA FAMILIA, con lo cual se comprueba que la intervención del legislador fue la de designar a la sociedad en general.

Su inclusión en la Carta Magna, como un derecho es con el propó-

¹⁴ Nueva Legislación de amparo. Reformada. Alberto Trueba Urbina, Jorge Trueba Barrera. Pág. 6. Editorial Porrúa, S.A. México 1985.

sito de brindar una seguridad y un bienestar al ciudadano; sin embargo, debe también mencionarse que su referencia es hacia un derecho, el que el gobernado carece de acción ante los tribunales constitucionales por el incumplimiento de su derecho, por lo cual no se puede reclamar mediante una acción de amparo.

B.- EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL Y SUS LEYES
REGLAMENTARIAS.

A pesar del gran adelanto que sufría el mundo del derecho en casi todos los países de Europa, redactarse las nuevas constituciones posteriores a la Guerra de 1914-1918, pocas incluyeron como garantías individuales algunos derechos inherentes al hombre y lo que es más aún, como garantías sociales, excepto la rusa, que tiene una estructura especial, ha pretendido alcanzar la ideología avanzada de la Constitución de 1917.

Con el Constituyente de 1857, dice el maestro Mario de la Cueva "...estuvo a punto de nacer el derecho del trabajo al ponerse en discusión el artículo 4o. del proyecto de Constitución relativo a la libertad de industria y trabajo, suscitó Vallarta el Debate; en un brillante discurso, puso de manifiesto los males del trabajo y habló de la necesidad de acudir en auxilio de las clases laborantes, con profundo conocimiento expuso los principios del Socialismo y cuando había pensar que iba a concluir en la necesidad de un derecho del tra-

bajo, semejante al que preparaba en Alemania, confundió el problema de la libertad de industria con el de la protección del trabajo..."¹⁵

Sin embargo, esto permitió que unos años después, el derecho social de los trabajadores, fuera motivo de grandes discusiones para lograr formaciones de un derecho laboral para la clase trabajadora.

Posteriormente, en 1914, Don Venustiano Carranza inició un fuerte movimiento, junto con los hombres que lo acompañaban, con el propósito decidido, de buscar una legislación obrera, que permitiera contemplar los derechos más esenciales del trabajador, ya que en esa época eran pocos los obreros que participaban en el nacimiento de este derecho.

También debemos hacer destacar la importancia que tuvieron algunas legislaciones en el nacimiento del artículo 123 Constitucional, como lo fueron las Legislaciones del Estado de Veracruz. El coronel Manuel Pérez Romero "...estableció el descanso semanal obligatorio en dicha Entidad, el 4 de octubre de 1914. Esta medida fue seguida por la legislación, el día 19 del mismo mes y año, de la Ley del Trabajo de Cándido Aguilar..."¹⁶

Esta Ley estableció una jurisdicción especial a las juntas de Administración Civil, y un sistema riguroso de sanciones para los patronos infractores, agravadas en el caso de reincidencia, situación que

15 Derecho Mexicano del Trabajo. Mario de la Cueva, Segunda Edición. Ed. Porrúa. México 1943. Pág. 90

16 El Artículo 123. alberto Trueba Urbina. Ed. Porrúa. Pág. 63

permitió no sólo la vigilancia en el cumplimiento de los derechos, sino la existencia de sanciones, para que la clase trabajadora no estuviera desprotegida, lo que determina la grandeza de esta legislación.

De la legislación del Estado de Yucatán, se pueden apreciar grandes aportaciones como antecedentes del Derecho Mexicano del Trabajo, ya que esta legislación influyó notablemente en el contenido del estatuto social de la Constitución de Querétaro, como lo señala el maestro Mario de la Cueva al referirse a esta legislación, que ha sido considerada "... como el primer intento serio para realizar una reforma total del Estado Mexicano, que representa uno de los pensamientos de esa época, más avanzadas no solamente en México, sino en el mundo entero..." 17

Como se puede observar, el nacimiento del Derecho Laboral ha sido recopilado en varias fuentes, hasta llegar a una situación real -- del origen del artículo 123, el que después de la lectura del dictamen referente al Proyecto del artículo 5o. de la Constitución, en la "... sesión de 26 de diciembre de 1916, los constituyentes del 17, no podían llegar a una conclusión definitiva, por lo que, se propuso incluir en la Constitución, un capítulo de trabajo..." 18

En la sesión del 23 de enero de 1917 se desarrolló la discusión

17 Ob. Cit. Pág. 13

18 Diario de los Debates del Constituyente. Tomo I. Pág. 759

y aprobación del artículo 123, quedando establecido en el Título IV -- del trabajo y de la Previsión Social, de la siguiente forma "...artículo 123.- El Congreso de la Unión y las legislaturas de los Estados, deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo..."¹⁹

Las instituciones que consagran el artículo 123, han sido objeto de diversas interpretaciones, generalmente contradictorias, al existir actualmente dos apartados en el artículo 123 Constitucional, señalando que el Apartado A de dicho artículo se refiere a los derechos y obligaciones del capital y del trabajo; y por otra parte, el inciso B del mismo artículo, regula el trabajo de los empleados al servicio del Estado.

Asimismo, las leyes reglamentarias del artículo 123 se divide básicamente de estos dos apartados, los cuales surgen como una necesidad social laboral, como lo consideraron los legisladores; pues al expedir la Ley Federal del Trabajo de 1931 por el Congreso de la Unión, cuya promulgación fue hecha por el Presidente de la República el 18 de agosto de 1931, publicada a su vez en el Diario Oficial del mismo mes y -- año, entrando en vigor el día de su publicación, por lo que equivoca--

19 Diario de los Debates del Constituyente, Tomo II, Pág. 609.

damente se volvió a considerar la teoría del empleo como parte del Derecho Administrativo. Esta equivocación es notoria, ya que originariamente las relaciones entre el Estado y sus servidores se regían por el Derecho Administrativo y especialmente por la leyes del servicio civil; situación jurídica que a partir de la promulgación de nuestra Constitución, el 5 de febrero de 1917, el artículo 123 ya establecía derechos en favor de los empleados tanto privados como al servicio del Estado; por lo que se volvió a desvirtuar el artículo 123 Constitucional y por ende del Constituyente de 1917.

Por otra parte, cabe destacar que el texto del artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo de 1931 fue modificado, en virtud de la creación del Estatuto de los Trabajadores al Servicio de los Poderes de la Unión, promulgado el 27 de noviembre de 1939 por el entonces Presidente de la República, General Lázaro Cárdenas, y publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre del mismo año, esto con el fin de proteger los derechos de los trabajadores al Servicio del Estado, creándose a favor de ellos, preceptos proteccionistas y tutelares, así como los derechos de asociación profesional y huelga. Esta ley dejó ----- sin reglamentación real y jurídicamente al artículo 123, fracción XII Constitucional, por lo que hasta 1941, o sea, 24 años después de promulgada nuestra Constitución, aún no existían leyes secundarias en -- México que obligaran la aportación de viviendas para los trabajadores por parte del sector patronal, no obstante es espíritu original del -- Constituyente en ese sentido.

De lo anterior, podemos concluir que las reformas que se han hecho al originario artículo 123 Constitucional, lejos de esclarecer los puntos oscuros que se dicen existir, lo han distorsionado al considerar la existencia de dos Apartados, el A y el B, lo que consideramos - que no tiene razón de ser esta clasificación; pues tanto los trabajadores al Servicio del Estado como los Trabajadores de la Empresas Privadas, tiene los mismos fines con sus patronos, como lo es el alquilar su fuerza de trabajo, por lo tanto no debe existir esta división en un mismo artículo.

Los argumentos que se han dado en torno a esta clasificación no son contundentes, pues es ilógico pensar que el Constituyente de 1917 haya omitido la protección Constitucional a los Trabajadores al Servicio del Estado; por consiguiente, no tiene razón de ser la discriminación de un Apartado A del artículo 123, y un Apartado B del mismo artículo 123, lo que se puede considerar, como un aspecto meramente político y no reguladores y proteccionistas de los derechos de los trabajadores, creando así confusiones innecesarias para esta clasificación, atentando al mismo tiempo en contra del espíritu de los Constituyentes de 1917.

C.- LA LEY DEL I.S.S.S.T.E.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los -- Trabajadores del Estado, de conformidad con lo que establece su artí-

culo Primero, es de orden Público, de interés social y de observancia en toda la República, la cual será aplicada a los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las Entidades de la Administración Pública Federal, que por ley o de acuerdo del Ejecutivo Federal se incorporen a su régimen.

La mencionada Ley, establece en el Capítulo relativo a la vivienda, que los objetivos del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, consisten en establecer y operar un sistema de financiamiento, que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes mediante préstamos con garantía hipotecaria, así como la de coordinar y financiar Programas de Construcción de Habitaciones, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas.

Para cumplir con este objetivo, los recursos del Fondo de la Vivienda, se integran con las aportaciones que las dependencias y entidades entren al Instituto por el equivalente a un 5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores. El cumplimiento del citado objetivo queda sujeto a la determinación de la Junta Directiva del Instituto como se puede apreciar en el artículo 102 de la citada Ley que establece: "...la junta directiva del Instituto, determinará el porcentaje que el 5% correspondiente al Fondo de la Vivienda se asignará al financiamiento de adquisición de terrenos; de Programas de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; a préstamos hipotecarios; y a la construcción, reparación, ampliación o me-

jora de dichas casas; así como al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos..." 20

Por otra parte, el artículo 169 de la misma ley del ISSSTE establece que "... La comisión Ejecutiva, tendrá las atribuciones y funciones siguientes: I.- decidir, a propuesta del vocal ejecutivo, las inversiones de los recursos y financiamientos del fondo; II.- resolver las operaciones del Fondo, excepto aquellas que por importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta Directiva, la que deberá acordar lo conducente dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente; III.- examinar, en su caso aprobar y presentar a la Junta Directiva, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamientos, así como los estados financieros y el informe de labores formulados por el vocal ejecutivo..

." 21

En la citada Ley, se establecen obligaciones del ISSSTE con relación al Fondo, en una función estrictamente jerárquica y paternalista, al precisar que el Instituto sólo podrá realizar con cargo de dicho Fondo, las inversiones, en los bienes muebles e inmuebles, estrictamente necesarios para su objetivo y deberá cuidar que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano.

20 Idem. Págs. 40 y 41 Ed. del Instituto.

21 Cita Idem. Págs. 65 y 66

Cuando la Ley en análisis, se refiere a la organización del ISSSTE, se establece que uno de sus órganos de Gobierno lo es la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, la cual estará representada -- por un vocal ejecutivo, lo que permite pensar que dicho Fondo actúa con plena autonomía económica, al grado de pensar que es un Organismo Público Descentralizado con personalidad jurídica y presupuesto propio, criterio que es totalmente erróneo, ya que desde la creación del expresado Fondo, fue concebido como una dependencia del ISSSTE, como se puede apreciar en el Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del día 29 - de septiembre de 1972, en el que aparece publicada la iniciativa de Ley del entonces Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, -- que entre otras cosas consideró lo siguiente: que en atención a que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, posee personalidad jurídica, se estima que es el organismo idóneo para tal fin, y se propone que dentro del mismo se cree una Comisión -- Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, en cuya integración participan, tanto el Estado como los servidores públicos a través de su organismo representativo que es la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado.

De todo lo anterior, se concluye que, el Fondo de la Vivienda tiene como órganos de Gobierno, a la Junta Directiva del Instituto, al Director General y a la Comisión Ejecutiva del propio Fondo, lo que permite conocer que el Fondo es una dependencia del ISSSTE; por lo tanto, no cuenta con autonomía económica ni personalidad jurídica y presupuesto -

propio; circunstancias que permite la limitación de funciones de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda para actuar como máxima autoridad, como fue inicialmente el espíritu del legislador, al aprobar la creación de dicha Comisión.

D.- LEYES Y DECRETOS QUE CREAN DIVERSAS INSTITUCIONES Y ORGANISMOS QUE SE ENCARGAN DE LA VIVIENDA EN MEXICO.

México ha tenido desde principios de este siglo, una gran preocupación por resolver el problema habitacional.

El primero de julio de 1906, se proclamó el Programa del Partido Liberal Mexicano, suscrito por Ricardo Flores Magón; en el Capítulo que hace relación a la parte laboral, se aboga por una protección mayor para los obreros, y entre otro de los temas que aborda, considera la necesidad de que se proporcione a los trabajadores alojamientos higiénicos, la influencia de este programa fue definitiva, y la presencia de Diputados obreros en el seno del Congreso Constituyente de 1917, fue decisiva para incorporar en el texto Constitucional los derechos de los trabajadores, mismos que se encuentran consagrados en el artículo 123 de la Constitución Política. En la fracción XII se establece la obligación de los patronos de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores; sin embargo este precepto Constitucional no fue cumplido, pese a las regulaciones legales que al respecto se intentaron.

La Ley Federal del Trabajo de 1931 conservó en sus términos la obligación mencionada, y en ella se dejaba a las entidades federativas vigilar condiciones y plazos para dar cumplimiento a la obligación patronal, con base en diversos factores reales de la prestación de servicios y de la capacidad económica de las empresas.

En 1941 se reglamentó la obligación de dotar de casas a las empresas de jurisdicción federal, reglamento que nunca entró en vigor por que fue declarado inconstitucional por la Suprema Corte de Justicia.

La Nueva Ley Federal del Trabajo, promulgada en 1970 consignaba un Capítulo Especial para reglamentar la obligación habitacional de las empresas, regulándola mediante sistemas de negociación contractual que proveía diversas posibilidades para dotar de habitaciones a los trabajadores, considerando que no era posible establecer un mecanismo rígido que pudiera cumplirse en forma inexorable. Esto sin duda era una muestra clara de la urgencia que tenía el Gobierno Federal en relación al problema habitacional; por lo que durante la campaña política para ocupar la Presidencia de la República, el Lic. Luis Echeverría Alvarez, en la reunión de estudio por el Desarrollo de la Vivienda Popular, se refirió a la urgencia de solucionar el problema habitacional de México, fundamentalmente en lo que concernía al derecho de los trabajadores a una vivienda higiénica y decorosa.

La iniciativa del entonces Presidente de México Luis Echeverría -

Alvarez, en su afán de hallar una política efectiva que respaldara los intereses de los trabajadores en sus derechos a tener vivienda, se vió cumplida el 14 de febrero de 1972, cuando en el Diario Oficial de la Federación se publicó el Decreto que materializa ese ideal que establece la reforma de la fracción XII del Apartado A del artículo 123 Constitucional, quedando como sigue: "...toda empresa agrícola, industrial o 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 Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones..." 22

Esta reforma estableció la operación de un Fondo Nacional de Vivienda, lo que hacía cumplir el objetivo que se propuso el Constituyente de 1917, facilitando así a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de su patrimonio familiar; manteniéndolos de esta manera al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de empresa determinada o cuando menos con el cambio del patrón, ampliaría considerablemente el número de personas beneficiadas.

A continuación, señalaremos que algunas de las instituciones que pretenden cumplir en materia de vivienda en nuestro País, como son las siguientes:

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA
LOS TRABAJADORES (INFONAVIT)

Esta Institución nace con base en la reforma Constitucional del artículo 123, Apartado A, Fracción XII, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 14 de febrero de 1972, y en la correspondiente modificación y adición del Capítulo III, Título Cuarto de la Ley Federal del trabajo, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, así como a través de la creación de su propia ley, publicada en el mismo Diario Oficial de fecha 24 de abril de 1972.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), tiene como objetivo, de acuerdo con su artículo 3o. que a la letra dice: "...administrar los recursos del Fondo Nacional de Vivienda. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de viviendas cómodas e higiénicas; la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus viviendas, y el pago de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos antes mencionados. Coordinar y financiar Programas de Construcción de Viviendas destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores..."²³

²³ Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Alberto Trueba y Jorge Trueba Barrera. Pág. 533. Ed. Porrúa. S.A. México 1980.

El Patrimonio del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores se integra con las aportaciones que bimestralmente deben hacer -- los patrones con base al 5% del salario ordinario con que se remunera a sus trabajadores, así como con las aportaciones en numerario, servicios, subsidios que proporciona el Gobierno Federal y con los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título, y finalmente con los rendimientos que obtienen de la inversión de sus recursos.

Es característica primordial del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores su organización tripartita, gracias a lo cual están representados en los órganos de decisión los trabajadores, empresarios, Gobierno Federal.

La asignación de los créditos se hacen teniendo en cuenta las necesidades de vivienda de los trabajadores, de acuerdo con los datos que los mismos proporcionan a través de las tarjetas de información, los -- cuales se aplican a un sistema de computación que asegura a los trabajadores la imparcialidad y objetividad que existe en el otorgamiento de los créditos.

Los créditos que asigna el INFONAVIT tiene las siguientes características: se cubren en plazos de hasta veinte años; causan un interés -- del 4% anual sobre los saldos insolutos y están cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total, permanente o muerte de los trabajadores acreditados.

BANCO NACIONAL HIPOTECARIO Y OBRAS PUBLICAS
(HOY BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS)

Con fecha 20 de febrero de 1933, fue constituido este banco, el cual estuvo en principio autorizado para emitir bonos hipotecarios, a fin de obtener recursos que se pudieran invertir en obras de infraestructura. Con el tiempo, a través de reformas paulatinas de la ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A. fue cambiada en tal forma que a partir de 1947 se permitió a dicha Institución canalizar sus recursos a fin de fomentar la vivienda popular.

Por Decreto Presidencial, a partir de 1953 se limitó la actividad de la Institución Bancaria mencionada, al fomento de conjuntos colectivos de vivienda, eliminando los créditos para casos aislados. Con fecha 23 de diciembre de 1966, por Decreto Presidencial se dio al Banco su actual denominación, y se le confirieron nuevas funciones, gracias a las cuales, además de financiar conjuntos colectivos de vivienda, otorga créditos a los servidores públicos de transportes aéreos, marítimos, terrestres, fluviales y en términos generales se le facultó para que promoviera la inversión de capitales en obras y servicios públicos o de interés social.

El capital de la Institución Bancaria se constituyó por acciones del Gobierno Federal en un 51% y, además con otros tres tipos de acciones que pueden ser suscritas respectivamente por particulares y por organismos públicos y privados. Los Créditos que para vivienda otorga el

Banco mencionado, se destinan a favor de aquellas personas que perciben menores ingresos y que habitan en los lugares donde el mismo desarrolla programas de vivienda.

El ámbito territorial de acción del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos abarca toda la República Mexicana, aunque no en todos los Estados se ejecutan sus actividades.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL (D.D.F.)

En 1946 se creó una partida presupuestal específica con destino a la construcción de viviendas populares que pudiera resolver el problema habitacional en las colonias marginadas, tratando al mismo tiempo de evitar el paracaidismo; posteriormente en 1949, se asignó esa inversión presupuestal a la construcción de viviendas por una cantidad mínima de \$ 15,000.00 anuales.

El 10. de diciembre de 1970, la Dirección General de la Habitación Popular, del Departamento del Distrito Federal, inició sus actividades en favor de aquellas personas que no reciben un salario fijo, así como de todos aquellos que por obras de interés público son desplazados de sus viviendas. También reciben beneficios de dicha Dirección, los habitantes de zonas insalubres y ciudades perdidas, lo mismo que aquellos que por fenómenos naturales y siniestros han perdido sus viviendas.

La mencionada Dirección, en cumplimiento de las funciones que le son encomendadas otorga contratos para la edificación de viviendas, vigilando y controlando la realización y calidad de la misma, y finalmente adjudicándolas a las personas que se encuentran en algunas de las situaciones anteriormente descritas, y que lo solicitan. Los recursos con que cuenta la Dirección Federal de la Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal provienen de instituciones bancarias públicas y privadas.

FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI)

El Gobierno Federal, con fecha 15 de abril de 1964, creó el FOVI, que tiene como objetivo principal otorgar préstamos a las instituciones bancarias de crédito, a fin de que éstas los destinen a la realización de viviendas de interés social, controlando al mismo tiempo las características de los préstamos que las instituciones de crédito otorgan en relación con viviendas de interés social en cuanto a importes, plazos, tasas de interés social, etc., cuando se concedan con su apoyo; igualmente, debe vigilar las características de los planes de vivienda que con su colaboración realizan las instituciones bancarias, aprobándolos de antemano, así como vigilar que los planes aprobados se ejecuten de acuerdo a lo establecido y finalmente, señalar las reglas de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales de vivienda, y cumplan con las condiciones urbanísticas y arquitectónicas que

se han establecido como patrón.

El FOVI cuenta con recursos que provienen de los bancos hipotecarios, así como de los que requieren de los departamento de ahorros de la banca comercial, los cuales, de acuerdo con la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, deben invertir el 30% de sus depósitos en viviendas de interés social. Igualmente en forma complementaria, obtiene recursos de empréstitos de Instituciones Internacionales, tales como el Banco Interamericano del Desarrollo y la Agencia Internacional del Desarrollo.

INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD
RURAL Y DE LA VIVIENDA POPULAR (INDECO)

El 20 de febrero de 1971 se expidió la Ley que creó el INDECO, organismo público que tuvo como objetivo efectuar tareas de programación e investigación respecto del desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda y de conjuntos habitacionales de bajo costo, así como la regeneración de viviendas inadecuadas y, en términos generales, cooperando en la realización de todas aquellas obras tendentes al mejoramiento de la vivienda y de las condiciones ambientales, protegiendo así a las clases económicamente débiles, urbanas o rurales.

Igualmente, por Decreto Presidencial, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de agosto de 1971, se autorizó al Ins

tituto para que celebrara convenios con los gobiernos de las entidades federativas, a fin de elaborar y promover lo mismo que ejecutar programas de viviendas populares y desarrollo urbano.

Los recursos del INDECO se integraban con las aportaciones que -- hacía el Gobierno federal en su favor, así como por el dinero que el mismo obtenía de Instituciones bancarias públicas y privadas. Cabe -- Señalar que esta Institución fue sin duda, en nuestro concepto la mejor proyección política habitacional que ha decretado el Gobierno Federal para resolver tan grave problema habitacional de nuestro País; pero como se puede apreciar, esta Institución dejó de tener vida jurídica el 7 de enero de 1982, en virtud de las competencias de programas habitacionales que tuvo con las demás Instituciones, suerte que -- pueden correr varias de estas Instituciones si no se crea una Secretaría de Vivienda que regule y establezca políticas y programas habitacionales unificadas en México.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES
PARA LOS TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE)

Se creó el 30 de diciembre de 1959, y se le facultó entre otras cosas para adquirir o urbanizar terrenos, hacer construcciones habitacionales y garantizar los servicios sociales para los trabajadores -- del Estado, así como de otorgarles créditos hipotecarios para que ---

construyan en terrenos propios, adquieran su vivienda, para mejoras de las mismas, con interés del 9% anual sobre saldos insolutos, prestación que aún sigue otorgando dicho Instituto.

FONDO DE LA VIVIENDA PARA LOS MIEMBROS ACTIVOS
DEL EJERCITO, FUERZA AEREA Y ARMADA (FOVIMI)

El 10. de marzo de 1959 se creó la Dirección de Pensiones Militares con el carácter de Organismo Descentralizado. El 28 de diciembre de 1972 se reformó la fracción III del artículo 2o. de su Ley Orgánica y se adicionó la fracción IV del mismo artículo, gracias a lo cual se facultó a la Dirección de Pensiones Militares para que administrara el Fondo de la Vivienda para los Miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permitiera obtener a dichos miembros créditos para la adquisición en propiedad de viviendas decorosas; la construcción, reparación, mejoramiento o ampliación de las mismas y el pago de pasivos contraídos por cualquiera de los conceptos antes señalados.

Los recursos del Fondo de la vivienda para los miembros de aquellas Instituciones se integran con las aportaciones que hace el Gobierno Federal, mismas que se constituyen con el 5% del haber presupuestal, y asignaciones de técnicos, con los bienes y derechos que por cualquier título adquiriera, y con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos existentes. Estos recursos -----

se destinan de la siguiente manera: "...el otorgamiento de créditos a los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada. Al financiamiento de conjuntos habitacionales. A cubrir los gastos de Administración, operación y vigilancia del Fondo. A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para cumplir sus fines..."²⁴

Los créditos del Fondo de la Vivienda para los Militares (FOVIMI), tienen las siguientes características: se cubren en plazos de hasta -- el 4% anual sobre los saldos insolutos. Los créditos se asignan, como en los casos anteriores, a aquellos miembros que padezcan realmente -- más agudos problemas de vivienda, teniendo así mismo en cuenta el número de personas a su cargo.

Independientemente de la posibilidad que tienen los miembros de -- cualquiera de aquellas Instituciones de lograr créditos solventes, se les entrega, además, periódicamente, los depósitos constituidos en su favor. De la misma manera, en caso de que se retiren, gozan de este -- mismo derecho. Los beneficiarios de los militares fallecidos, tienen igualmente derecho a recibir los depósitos constituidos en su favor.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL (IMSS)

Este Organismo fue creado en 1943, el cual presta un servicio --

²⁴ Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas -- Mexicanas, Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Ed. Porrúa, S.A. México, 1984. Pág. 278.

nacional de carácter obligatorio. Está facultado en el renglón que --
os ocupa para invertir en la construcción, adquisición y financiamiento
to de viviendas hasta el 80% de sus reservas, esto con el fin de dotar
a sus trabajadores de viviendas dignas y decorosas. Por Decreto pos--
terior, y de acuerdo con los fondos disponibles de tales reservas, de--
be construir colonias obreras y casas-habitación para destinarlas úni--
camente en arrendamiento, cobrando al mismo tiempo rentas bajas para --
poder beneficiar a las clases débiles económicamente.

COMISION EJECUTIVA DEL FONDO DE LA VIVIENDA PARA LOS
TRABAJADORES DEL ESTADO (FOVISSSTE)

A través de la reforma de la Ley del Instituto de Seguridad y --
Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), publi--
cada en el Diario Oficial de la Federación, con fecha 28 de diciembre
de 1972, fue creada la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda pa--
ra los Trabajadores del Estado. Dicho fondo tiene como objetivo pre--
ferencial, establecer un sistema de financiamiento, por medio del ---
cual los Trabajadores al Servicio del Estado pueden obtener créditos
para adquirir y mejorar sus viviendas, pagar algún pasivo contraído -
por cualquiera de los conceptos antes mencionados.

Igualmente, el Fondo de la Vivienda de los Trabajadores al Ser--
vicio del Estado, permite el financiamiento de construcción de viviento
das que pueden ser obtenidas en propiedad por los trabajadores, así -

como disfrutar de las prestaciones sociales que otorga este Fondo, cu -
yos trabajadores son: los que están al servicio de los poderes de la -
Unión; de los Gobiernos del Distrito Federal y Entidades Federativas;-
de los Organismos Públicos que regulan sus relaciones de trabajo por -
la Ley Federal de los Trabajadores al Servicios del Estado.

El Fondo de la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Esta-
do, se integra con las aportaciones que bimestralmente hacen las depen-
dencias públicas sobre el 5% de los salarios ordinarios con que se re-
munera a sus trabajadores, también los créditos se asignan a aquellos
trabajadores que de acuerdo con los datos aportados por ellos mismos, -
en la forma denominada ASIGNACION DE NUMERO DE CUENTAS, tienen mayores
necesidades en materia habitacional, efectuándose el proceso de selec-
ción, a través de un sistema mecánico de computadoras. Estas designa-
ciones se hacen mediante las preposiciones que hacen sus respectivos -
sindicatos, que son quienes reciben las dotaciones de viviendas y cré-
ditos, de acuerdo con el número de afiliados, ya que en realidad, son
ellos los que conocen más de cerca la problemática y necesidad de vi-
vienda que carecen sus trabajadores, y el Fondo sólo se encarga de --
hacer estudios socio-económicos, para aprobar o negar el otorgamiento
de vivienda o del crédito, procedimiento que actualmente es inoperan-
te.

Las características de los créditos que otorga la Comisión Eje--
cutiva del Fondo de la Vivienda, son las siguientes: causan un inte-

rés del 4% anual sobre saldos insolutos; el plazo para pagar dicho crédito es de diez a veinte años. El trabajador goza de un autoseguro para el caso de incapacidad total permanente o muerte, que libere a sus beneficiarios del adeudo; el trabajador tiene el derecho de retirar los fondos constituidos a su favor, cuando se separe del sector público y tenga más de cincuenta años de edad.

Como se puede apreciar, las características de los créditos o financiamiento de viviendas otorgadas por el Gobierno Federal a través del Fondo de la Vivienda del ISSSTE, tienen un verdadero sentido social.

FIDEICOMISO FONDO DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO)

Mediante acuerdo Presidencial, publicado en el Diario Oficial de fecha dos de abril de 1981, se autorizó la creación del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, para hacer cumplir lo establecido por la Ley Orgánica del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., publicada en el Diario Oficial de la Federación el 4 de enero de 1947, la cual dispuso en su artículo 46 la creación de un Fondo de casas baratas, que sería destinado principalmente a proyectar y realizar casas económicas y de precio medio, así como otorgar préstamos inmobiliarios.

Por otra parte, de acuerdo con la política fijada por el Ejecutivo Federal, en el Plan Global de Desarrollo 1980-1982, corresponde al

Estado, apoyar la construcción de viviendas a través de medidas financieras, administrativas y técnicas, con el fin de que la población mayoritaria se asegure la integración de un patrimonio propio, razón por la cual, fue necesario constituir este Fideicomiso.

El Fondo de Habitaciones Populares, se rige de conformidad con el contrato de Fideicomiso que celebre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente único del Gobierno Federal y el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., como fiduciario. El patrimonio del fideicomiso se integrará con: los activos - totales del Fondo de Habitaciones Populares al 31 de diciembre de 1980, según estados financieros destinados; las aportaciones de cualquier - tipo que efectúe el Gobierno federal, las Entidades Federativas, los - Municipios o entidades públicas o privadas, y cualquiera otras aportaciones, bienes muebles o inmuebles que por cualquier título legal adquiera el fideicomiso.

Son fines del Fideicomiso los siguientes: Financiar la construcción y mejoramiento de viviendas y conjuntos habitacionales populares; financiar los programas de vivienda popular de los organismos del sector público, así como los formulados por los gobiernos estatales y --- municipales; financiar la construcción o adquisición de viviendas o -- conjuntos habitacionales populares, para que sean dados en arrendamiento; financiar los programas de vivienda de las sociedades cooperativas; - otorgar créditos para la urbanización de fraccionamientos populares; - otorgar créditos inmobiliarios para la adquisición de viviendas popu-

lares; financiar programas de regeneración urbana en sus modalidades de renovación, remodelación, rehabilitación, restauración, remozamiento, mejoramiento, sustitución y saturación urbana, que conlleven el concepto de vivienda popular; otorgar financiamiento a programas de parques, de materiales que se integren como apoyo al mejoramiento de la vivienda popular; descontar, redescantar o dar un redescuento títulos de crédito derivados de préstamos con los fines del Fideicomiso; garantizar la amortización y el pago de intereses de documentos o valores que, con intervención de instituciones de crédito, se emitan para destinar los recursos precedentes de ellos, al cumplimiento de los fines del propio fideicomiso; previo cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, obtener créditos de cualquier fuente interna de financiamiento, en moneda nacional, cuidando que las tasas de interés y demás servicios de las operaciones activas, permitan el debido pago de las operaciones pasivas. En ningún caso se podrán obtener créditos de fuentes externas de financiamiento; fomentar y participar en actividades científicas, técnicas o de cualquier otro orden, relacionadas con el servicio de habitaciones populares; apoyar otras actividades de fomento, sostenimiento, consulta, estudio y propaganda de servicio de habitaciones populares, y en general, promover el mejoramiento de las condiciones de habitación de los sectores de población económicamente débiles.

De los objetivos citados anteriormente, se desprende que el Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, tiende básicamente a pro--

porcionar apoyo a las clases populares y a las clases económicamente débiles, lo que permite considerar que el Ejecutivo Federal mantiene un interés primordial para resolver el problema habitacional en este País.

Para concluir diremos que, han sido diversos los organismos que atienden el problema habitacional, pero también es de ratificarse nuestra opinión primordial, en el sentido de que existen tantas dependencias abocadas al problema, que se crea duplicidad y hasta multiplicidad de funciones.

E.- LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS.

En 1925, siendo Presidente de la República, el General Plutarco Elías Calles, en la Ciudad de Jalapa Veracruz, el Lic. Don Luis Gerozpe, publicó un manual intitulado la Cooperación, el cual llegó a manos del General Plutarco Elías Calles, quien inmediatamente mandó buscar al Lic. Garozpe, a quien después de felicitarlo, lo comisionó para que redactara una propaganda de folletos sobre cooperativismo, los cuales serían repartidos gratuitamente por toda la República, como una labor preparatoria y de defunción para establecer más tarde las Sociedades Cooperativas de todo tipo. Posteriormente, se acordó de redactar un manual para los fundamentos y administradores de cooperativas en México, del cual se tiraron 50,000 ejemplares, que fueron repartidos también gratuitamente.

Preparó así el terreno; y se formuló entonces un proyecto de la Ley de Sociedades Cooperativas por la entonces Secretaría de Industria y Comercio, el cual fue enviado al Congreso de la Unión; y aprobado -- en diciembre de 1926, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 10 de febrero de 1927.

Citando a continuación el texto de dicha Ley:

- I.- Título preliminar; disposiciones generales que constaba de 24 artículos.
- II.- Título primero; de las cooperativas locales, que constaba del artículo 57 al 77.
- III.- Título segundo; de las cooperativas integradas por cooperativas que constaban del artículo 57 al 77.
- IV.- Título tercero; del registro público de Sociedades Cooperativas, que constaban del artículo 78 al 84.
- V.- Título cuarto; de los impuestos, que constaban del artículo 85 y 86.
- VI.- Título quinto; de las sanciones, constaba con un solo artículo 87.

Ahora bien, a continuación haremos unos comentarios a esta Ley -

de 1927.

Desde el punto de vista legal se decía que la citada Ley era In--
constitucional, puesto que el Congreso, conforme a la Constitución de
1917, carecía de facultades para legislar en materia de cooperativas,
por otra parte, la nueva Ley no derogaba expresamente las disposicio--
nes que sobre cooperativas contenía el Código Federal de Comercio de -
1889. La situación jurídica de las cooperativas, era francamente ines-
table.

Por otro lado, a los partidarios del cooperativismo ortodoxo, no
los dejó cumplir; y en diferentes ocasiones se hizo notar la contradic--
ción existente entre las disposiciones de la Ley y los principios del
cooperativismo.

Por ejemplo, los artículos 21 y 22 eran típicos, el primero suje--
taba las disposiciones referentes a las cooperativas de consumo, artí--
culos del 15 al 20, al Código de Comercio, cuando precisamente las --
sociedades cooperativas de consumo son por excelencia asociaciones --
anticapitalistas. El segundo artículo 22, disponía que con permiso -
del Gobierno Federal, las Sociedades Cooperativas integradas por so--
ciedades cooperativas locales, podían tener como asociados cooperati--
vas agrícolas e industriales; pero por otro lado, ni el artículo 55,
ni el 72, que hablan del reparto de beneficios, mencionaban expresa--
mente la forma en que obtendrían una compensación a las acciones, lla

mándole así a las cooperativas de distinto ramo.

El artículo 55 en su aspecto esencial, disponía que el reparto de utilidades, debía efectuarse proporcionalmente al 7% líquido; y no al capital pagado, sino al monto de las operaciones que se hubieran realizado con la misma sociedad durante su ejercicio. El artículo 22, por su parte, disponía en el párrafo segundo que el reparto que se haga entre accionistas podría ser en proporción al capital que tenga pagado a la sociedad; o bien, en proporción al monto de las operaciones durante su ejercicio; y según se haga constar en las bases constitutivas de la sociedad. Con excepción de este párrafo, el artículo 72, es igual al artículo 55, ya que a la letra dice "... las utilidades líquidas que resulten al terminar cada ejercicio social en las sociedades cooperativas locales, agrícolas o industriales, deberán distribuirse en la siguiente forma:

El 20% para constituir el fondo de reserva, el 10% para distribuirse entre los consejeros de administración y de vigilancia y el 7% restante para repartirlo entre los accionistas. El reparto que se haga entre los accionistas, no será en proporción al capital que tenga pagado a la sociedad, sino que en proporción al monto de las operaciones que hubieran realizado con la misma durante el ejercicio; y en el caso de cooperativas de trabajo el reparto se hará en relación con los días u horas trabajados por los socios durante ese ejercicio..."²⁵

²⁵ Rojas Coria, Rosendo. Tratado de Cooperativismo en México. Ed. Fondo de Cultural Económica. Méx. 1981. Págs. 395-415

Como se ve, había una contradicción que ponía en entre dicho al Legislador, ya que si a estas circunstancias que citamos como ejemplo, se agrega el hecho de que la ley hablara de acciones, utilidades, cooperativas, de la sujeción de estas a la Comisión Nacional Bancaria.

Debemos concluir que lo ocurrido, fue lógico, es decir hubo necesidad de dictar una nueva Ley en el año de 1933, apenas seis años después de promulgada la anterior. De cualquier manera, esto les resta méritos a los que entonces se empeñaron en diferenciar hasta dónde era posible a las cooperativas de sociedades mercantiles.

LEY COOPERATIVA DE 1933

Comprendiendo al Poder Ejecutivo Federal, que el Congreso de la -- Unión, no estaba autorizado para legislar plenamente en toda clase de cooperativas, solicitó de éste facultades extraordinarias, que le fue ron otorgadas el 6 de enero de 1933, con el objeto de expedir la nueva Ley General de Sociedades Cooperativas, que había sido encomendada a una comisión de técnicos. La citada Ley que fue publicada el 12 de mayo del año citado, había sido elaborada cuidadosamente; y en ella se podía observar cómo los autores del proyecto atendían la realidad mexicana; y se ceñían al principio del cooperativismo universal ortodoxo.

En ella, se trataba de corregir los errores en que se había incurrido en la anterior, así por ejemplo la libertad plena de adoptar el régimen de responsabilidad limitada o ilimitada en su artículo 2o. --- fracción I, llamaba a las aportaciones certificados de aportación y no de acciones, como en la anterior, al permitir que individuos de uno u otro sexo, cumpliendo los 16 años, pudieran ingresar a las cooperativas; y la capacidad de la mujer cansada de asociarse, neutralidad política y religiosa, la disposición de depositar los fondos de reserva al liquidarse las cooperativas en el Banco de México, Sociedad Anónima, --- para fines de Fomento Cooperativo, simplificar la división de las clases cooperativas entre consumidores, productores y mixtas, artículo --- 5o., la facultad para las mismas de organizar acciones especiales de ahorro, de crédito y de previsión social en su artículo 9o., la posibilidad para los asalariados de convertirse a los seis meses consecutivos de trabajar en las cooperativas, en socio de la misma en su artículo 11o.

Siguiendo la línea ortodoxa, el cooperativismo disponía que las operaciones de cooperativas de consumo fueran preferentemente al contado, en su artículo 14o., la disposición clara y terminante de la repartición de rendimientos en proporción al monto de las operaciones --- de cooperativas de consumo; y conforme al trabajo realizado en las de producción, artículo 24o., fracciones I y II, concepción de franquicias sociales para los mismos artículos 39 al 41, la Legislación de --- Cooperativas Escolares, artículo 42, la creación de federaciones y ---

confederaciones de cooperativas, artículo 49o., la novedad de crear - cooperativas de participación oficial en su artículo 90 al 95, de su reglamento y la terminante disposición de la ley en su artículo 61o., querían abrogar el capítulo séptimo del título segundo, libro segundo del Código de Comercio, que consideraba a las cooperativas como sociedades mercantiles.

"...esta nueva ley fue vista por los cooperativistas como una nueva ley mejor redactada; y que tenía una claridad precisa, para organizar cualquier tipo de sociedad cooperativa, que la distinguió de la -- anterior, o sea de la ley de 1927..."²⁶

LEY GENERAL DE SOCIEDADES COOPERATIVAS DE 1938, VIGENTE

Dentro de la plataforma política del General Lázaro Cárdenas, -- Candidato al Partido Nacional Revolucionario a la Presidencia de la -- República, siendo su más grande anhelo "...dar gran impulso al movi-- miento cooperativista mexicano, proponiendo que en México, no debería existir el seudo cooperativismo burgués, sino que debería existir un cooperativismo genuino constituido para trabajadores dentro del cual puedan colaborar sin excepción alguna, todos los elementos de trabajo y de consumo, hombres y mujeres que deseen presentar su contingente, para realizar la obra social de la revolución, acabando así con la --

26 Ob. Cit. Págs. 432 y 433

explotación del hombre en el maquinismo; y substituyéndola por la idea de la explotación de la tierra y de la fábrica en provecho únicamente - del campesino y del obrero..."²⁷

Continúa diciéndonos el General Lázaro Cárdenas "... no olvidemos que un País como el nuestro, de innumerables recursos naturales, exige para su desarrollo la organización y el esfuerzo unánime de todos los mexicanos; y es por esto que insistió constantemente en recomendar a - hombres y mujeres de todo el país, la unión que deje a un lado todos - sus egoísmos, que sean liquidadas las divisiones; que estudien y experimenten el movimiento cooperativista, que nos ofrece fórmulas eficaces de lucha y de éxito para que se persuadan de las grandes ventajas que reporta la unión de trabajadores, quienes en su doble carácter de consumidores y productores constituyen la Médula de la Economía Nacional..."²⁸

Tal y como lo había ofrecido el Presidente Cárdenas, al segundo - Congreso Cooperativo, reunido en el Palacio de Bellas Artes, antes de 1935 y a principios del año de 1937 encargo al Lic. Enrique Calderón, la elaboración de un proyecto de Ley, que sería enviado por el Ejecutivo al Congreso de la Unión, para ser discutido en su período ordinario de secciones. La liga Nacional Cooperativa al tener conocimiento de tal proyecto, convocó a sus mejores técnicos en la materia para su estudio.

27 Ob. Cit. Págs. 464 y 465

28 Ob. Cit. Pág. 565

Encabezados por el Lic. Antonio Salinas Puente, quien organizó un magnífico proyecto, el cual presentaría al Congreso de la Unión como - el único capaz de resolver los problemas cooperativos de la época, pero cuando notaron que el proyecto del Lic. Calderón, era de tipo totalitario, ya que iniciaba al movimiento cooperativo a la voluntad del - Estado, resolvieron oponerse a su proyecto, llegando a hacer discutida y secundada por el Presidente.

F.- REGLAMENTO DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS.

Una vez que las sociedades cooperativas fueron creadas tanto jurídica como económicamente y teniendo las bases, se crea el Reglamento, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el primero de julio de 1938, el cual se divide en tres títulos:

TITULO PRIMERO

- I.- De la constitución o autorización de las Sociedades Cooperativas del artículo 1o. al 7o.
- II.- De los socios que comprende del artículo 8o. al 20o.
- III.- Del funcionamiento y administración que comprende a los artículos 21o. al 45.
- IV.- De la sección de ahorro, que comprende del artículo 46o. al 53.
- V.- De los fondos sociales, que comprende del artículo 54 al 57.
- VI.- De los libros sociales y de contabilidad que comprende a los

artículos 57 al 67.

VII.- De la disolución y liquidación, que comprende los artículos -
68 al 76.

Este capítulo primero, trata de la constitución y autorización de las sociedades cooperativas, aparte de los datos señalados en el artículo 14o., en el cual se pone de manifiesto, que deben ser indicados - el número de certificados que cada uno de los miembros suscriba y la cantidad exhibida al constituirse la sociedad, cuando las aportaciones no sean en trabajo; los socios extranjeros deben someterse a las leyes del País, el domicilio de la sociedad será el lugar en donde tenga el mayor volúmen de negocios, al respecto, se considera mejor decir sus - operaciones.

Establece también, que deben agregar al nombre de las sociedades el número de registro y las letras S.C.L. o S.C.S., según el régimen - de responsabilidad que se adopte.

El artículo 7o., trata de la autorización que debe dar la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial a Sociedades Cooperativas, que pueden establecer condiciones de competencia ruinosa, respecto de --- otras organizaciones de trabajadores debidamente autorizadas, llevando a cabo un procedimiento dentro del cual se podrán ofrecer pruebas, y posteriormente resolverá de acuerdo a lo fundado.

TITULO SEGUNDO

- I.- De las cooperativas de consumidores, que comprende a los artículos 77 al 85.
- II.- De las cooperativas de productores, que comprende a los artículos 86 al 92.
- III.- De las sociedades cooperativas de intervención social, que -- comprende a los artículos 93 al 98.
- IV.- De las cooperativas de participación estatal, que comprende - a los artículos 99 y 100.

Este capítulo segundo, trata lo relacionado con los socios, y de que se establezcan los requisitos en las bases constitutivas para su ingreso en las cooperativas, mismas que no pueden estar por encima de lo establecido por la Ley, también señala los derechos y obligaciones de los socios.

TITULO TERCERO

Reglamenta las Federaciones y Confederaciones Nacionales de Cooperativas, que comprende a los artículos 101 al 114.

TRANSITORIOS

Artículo único.

CAPITULO TERCERO

LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE VIVIENDA, COMO UNA SOLUCION
A LOS PROBLEMAS HABITACIONALES.

A.- COMO UN DERECHO DE CLASE, COMO UN MEJORAMIENTO DE VIDA,
COMO UNA UTILIDAD Y COMO UNA REALIDAD SOCIAL.

B.- LA MULTIPLICIDAD DE FUNCIONES EN MATERIA DE VIVIENDA

C.- LA DESCENTRALIZACION

D.- INCUMPLIMIENTO DEL ESPIRITU SOCIAL DEL CONSTITUYENTE DE 1917

E.- DEFICIENCIAS EN EL FUNCIONAMIENTO DE PROGRAMAS HABITACIONA--
LES.

LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE VIVIENDA, COMO UNA
SOLUCION A LOS PROBLEMAS HABITACIONALES.

A.- COMO UN DERECHO DE CLASE

Para analizar brevemente el Derecho de Clase, lo definiremos de acuerdo al criterio empleado por el Lic. Leandro Azuará Pérez, autor del libro de Sociología, que nos dice: "... que para estudiar el derecho de clases sociales se tendrá que enfocar desde dos puntos diferentes, el primero; del concepto marxista y capitalista.

La concepción marxista, el derecho es un orden coactivo donde -- existe una sociedad derivada en dos clases, la dominante explotadora -- y la dominada explotada, en donde el derecho es un instrumento de dominación de la clase dominante en relación con la clase dominada.

Para el reformismo capitalista, esta concepción ideológica, se -- presenta en dos formas como un derecho justo y de validez universal, cuando en el fondo no es sino un medio de que se sirve la clase dominante para mantener su posición hegemónica; y donde existe un derecho de validez universal y de carácter abstracto, ejemplo: el Derecho Civil, que es obligatorio para todos los ciudadanos, pero al lado de -- este, existe el derecho social, cuyas ramas principales son: el Derecho Agrario y el Derecho Laboral.

Los derechos y obligaciones del campesino y de los obreros se determinan en función de que forman parte de una clase social, determinada, no simplemente por ser personas jurídicas abstractas, ya que el conjunto de Instituciones Jurídicas que integra el Derecho Agrario y el Derecho del Trabajo, se refiere a los individuos en sus derechos y --- obligaciones, en tanto forman parte de una clase social determinada, a saber de la clase campesina y de la clase obrera..." 29

La necesidad de que todo ciudadano mexicano, cuente con una morada digna para él y para sus hijos, se encuadra dentro del Derecho Social, toda vez que las cooperativas de vivienda establecidas y administradas vienen directamente a enfocar la necesidad que tiene todo individuo de contar con una vivienda de acuerdo a sus posibilidades económicas, por lo cual, aunado al cooperativismo el Gobierno Federal ha -- creado diferentes Instituciones de las ya citadas para crear viviendas a la gente de escasos recursos, así como encausando y dirigiendo la -- creación de cooperativas de vivienda, administradas por no asalariados y asalariados, los cuales tienen como función primordial la compra de terrenos para construir sus viviendas, aportando su mano de obra y -- crear sus servicios necesarios.

De acuerdo al criterio manifestado por el Lic. Leandro Azuará, - desde el enfoque que hace del Derecho Social, donde divide a las cla-

29 Gómez Granillo, Moisés. Teoría Económica, Ed. Esfinge. 1981.
Pág. 20.

ses sociales en campesina y obrera, se puede encuadrar dentro del Derecho de Clase, de que nos habla el artículo 123 fracción XXX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

COMO UN MEJORAMIENTO DE VIDA

La necesidad que tiene todo grupo humano de unirse en común para satisfacer determinados problemas, que le permitan tener algún mejoramiento de vida, nos lleva a tratar de enfocar el concepto de grupo social, toda vez que una de las bases para esa unión es el Cooperativismo; que es la unión de un grupo social, con un fin determinado, definiremos el concepto de grupo social desde el punto de vista del Profesor Leandro Azuará Pérez, que aparece en su libro de Sociología, capítulo IV, que nos dice "...se entiende por grupo social, el conjunto de personas cuyas relaciones se basan en una serie de roles o papeles que se encuentran interrelacionados; que participan en un conjunto de valores y creencias y que además, son consistentes de sus valores semejantes y de sus relaciones recíprocas..." 30

Adaptando a este grupo social, las cooperativas de vivienda están compuestas por un conjunto de personas o de grupos sociales, así mismo, se pueden adecuar que las cooperativas también tienen una función comunitaria, toda vez que los grupos sociales se unen con un fin previamente determinado, por la necesidad que se tiene de alcanzar --

metas para satisfacer sus necesidades.

Para poder estudiar el concepto de que las cooperativas también son comunitarias, retomaremos lo que dice Toennies, acerca de las relaciones comunitarias "...las relaciones comunitarias no suponen previamente la igualdad formal y la libertad de las personas que en ella viven; antes al contrario, existen en gran parte de razón de determinadas desigualdades naturales: entre los sexos, edades, entre las distintas fuerzas físicas y morales, tal y como se den en las condiciones de vida..." 31

Ahora bien, la sociedad cooperativa también podemos estudiarla de la siguiente manera "...la sociedad se constituye por la libre voluntad de sus miembros, pero lo común se origina por medio de procedimientos contractuales; y en ella el individuo conserva su personalidad, en este principio se encuadra el concepto de cooperativismo..." 32

En el aspecto de Mejoramiento de Vida, para el cooperativismo -- que nos dice "...la construcción masiva de viviendas redonda notablemente en la actividad económica del País y puede propiciar un mejoramiento en las condiciones de vida de un gran sector de la población, toda vez que realiza la regulación de la Tenencia de la Tierra, regulariza las zonas rurales y urbanas, aplica medidas fiscales de estímulo

31 Ob. Cit. Págs. 63-65

32 Ob. Cit. Pág. 65

lo, perfecciona las leyes de propiedad en condominio, agiliza los trámites notariales y en general atiende a todas aquellas medidas de carácter legal del cooperativista que se traduce en una justa y ágil solución del problema de vivienda..." 33

COMO UNA UTILIDAD PUBLICA.

Las cooperativas de vivienda de Utilidad Pública, se crean para contrarrestar las ganancias justificadas, los abusos y excesos sociales, generados por la inelasticidad de la oferta, la migración del campo a la ciudad y aglomeraciones urbanas que llevan a que los propietarios de viviendas y dueños, obtengan grandes ganancias.

"...las primeras empresas de este tipo, se crearon de una manera similar a las cooperativas de consumo, o sea contra una serie de tradiciones burguesas y conservadoras, inspiradas por sentimientos humanitarios, de comprensión social y deseos de reforma. Estos fueron -- los motivos inspirados para los hombres de mentalidad progresista, -- que los llevaron a combatir las deplorables condiciones habitacionales y los alquileres exorbitantes; circunstancias ambas que venían -- agravadas por la explotación demográfica..." 34

33 De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudio del Derecho Constitucional. Ed. Incap. 1981. Pág. 60.

34 Hesselbach, Walter. Las Empresas de la Economía de Interés. Ed. - S-XXI, Pág. 107

Históricamente podemos distinguir tres fases, por lo que respecta al origen de las empresas de Vivienda de Utilidad Pública, a mediados - del siglo pasado, hallamos acciones pioneras aisladas, las cuales son:

- A.- Cuando el movimiento cooperativo, obtuvo bases legislativas sólidas.
- B.- Se fundaron muchas cooperativas de vivienda sobre la base de la ayuda mutua.
- C.- Cuando poderosas fuerzas sociales, actuando inicialmente como asociaciones públicas e instituciones.

Posteriormente, fueron apareciendo Instituciones que comenzaron a ocuparse de este problema como las siguientes:

- I.- Organismos de Seguridad Social.
- II.- Autoridades locales y municipales.
- III.- El gobierno directamente.
- IV.- Los sindicatos obreros.
- V.- La industria y la iglesia.

CARACTERISTICAS DE LAS EMPRESAS DE UTILIDAD PUBLICA.

A.- Obligación de construir viviendas populares, las empresas de vivienda de utilidad pública, deben construirse incesantemente y pier

den su condición de empresa de utilidad pública en cuanto se dejan de construir, limitándose a administrar las viviendas con que cuentan; -- además deben concentrarse en la construcción de viviendas pequeñas para los sectores de menores ingresos de la población.

B.- Deben promover las reformas de las viviendas y contribuir al mejoramiento de la calidad habitacional, más allá del nivel que ha sido usual para estos grupos. La calidad de sus viviendas debe constituir un modelo de alojamiento digno, humano y acorde a las necesidades.

C.- Deben fijar los alquileres sobre la base del costo de construcción. Existen disposiciones administrativas que determinan detalladamente cómo deben determinarse. El alquiler sobre la base de los costos, las empresas de utilidad pública no deben beneficiarse como consecuencia de la escasez de vivienda.

D.- El estado controla sus actividades, las cuales son supervisadas por oficinas públicas descentralizadas.

E.- Las empresas de utilidad pública, no deben pagar más del interés legal, sobre el capital invertido por sus propietarios.

F.- Formación de un patrimonio social. El patrimonio de la empresa queda ligado para siempre a los objetivos sociales de la empresa; y en caso de disolución de la sociedad, los fundadores solamente

recibirán el valor nominal de sus aportaciones y el resto debe destinarse enteramente a propósitos de utilidad pública.

En México, las empresas de Utilidad Pública, son organizadas por Institutos de Seguridad Social, como por ejemplo FOVISSSTE, y Organismos Descentralizados como el INFONAVIT y por Sociedades Cooperativas de Servicios.

COMO UNA REALIDAD SOCIAL

La creación de diferentes organismos, para analizar y planear el problema habitacional en México, ha llevado al Ejecutivo Federal, a realizar diferentes problemas nacionales de desarrollo urbano y de vivienda.

En el plano de la vivienda, trata de garantizar lo plasmado en el artículo 123, fracción XXX, que dice "...toda la familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, la Ley establecerá -- los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.."
" 35

Tales planes, el Ejecutivo Federal los ha dividido en cuatro proyectos estratégicos, que son:

35 Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Medina -- Hermanos, S.A. 1983.

- I.- Vivienda rural.
- II.- Fomento a la auto construcción.
- III.- Fomento a la Producción y Mejoramiento de la vivienda, a través de la organización social de la comunidad.

Y los programas del sector de vivienda, son:

- I.- Planeación y programación de vivienda.
- II.- Normas para la vivienda terminada.
- III.- Vivienda progresiva.
- IV.- Mejoramiento de la vivienda y apoyo a la producción y abasto de los insumos.

Dichos problemas tienen como finalidad crear los instrumentos necesarios para conducir, coordinar y fomentar la política de vivienda - y desarrollar las normas sociales y regionalmente adecuadas.

OBJETIVOS SOCIALES DE VIVIENDA:

A.- Establecer las condiciones necesarias para el cumplimiento - de la garantía Constitucional, que postula que todos los mexicanos -- cuentan con vivienda digna y decorosa.

B.- Estructurar acciones de vivienda como factor de desarrollo - económico y social de ordenamiento territorial.

C.- Garantizar la acción de la demanda de vivienda, de los habitantes del medio urbano y rural, bajo promoción y rectoría del Estado, con la participación de los factores públicos, privados y sociales.

DENTRO DE LA REALIDAD SOCIAL, ESTO LLEVARIA A:

I.- Reorientar los sistemas de funcionamiento habitacional para ampliar la cobertura social.

II.- Canalizar en mayor volúmen de recursos a los sectores de menores ingresos.

III.- Establecer la oferta pública de tierras para vivienda.

IV.- Lograr la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de viviendas de conformidad con las prioridades territoriales.

V.- Establecer las bases que fomentan la construcción de vivienda, de conformidad con las prioridades territoriales.

VI.- Mejorar la coordinación administrativa entre el sector y los Organismos Federales, Estatales y Municipales, proporcionando la mayor productividad de sus recursos.

VII.- Proponer y promover la simplificación de trámites.

B.- LA MULTIPLICIDAD DE FUNCIONES EN MATERIA DE VIVIENDA.

Como quedó apuntado en los capítulos anteriores, la evolución socio-económica del mundo, ha traído entre otras consecuencias el crecimiento de las zonas urbanas y por ende el problema habitacional, tomando en cuenta que una gran parte de los países del orbe, encuentran a la mayoría de la población asentada en centros urbanos, lo que los ha llevado a definir políticas aplicables al fenómeno y establecer sistemas administrativos que a través de diversas Instituciones han sido -- aplicados.

Dentro del proceso legislativo en materia de asentamientos humanos y de vivienda en México, un gran paso lo constituyó la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, del 24 de diciembre de 1976, que establece las bases organizativas de la Administración Pública Federal, Centralizada Paraestatal, al disponer el agrupamiento por sectores de las diferentes entidades públicas, a efecto -- de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal se realicen a través -- de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos, correspondientes a cada sector de actividad del Gobierno Federal.

En el nivel Federal, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, cuenta entre otras atribuciones, con las siguientes: formular y

conducir la política general de asentamientos humanos del País; planear la distribución de la población y la ordenación del Territorio Nacional; promover el desarrollo de la comunidad, y formular y conducir los programas de vivienda y de urbanismo.

De acuerdo con lo anterior, la Sectorización de la Administración Pública Federal, el Sector de Asentamientos Humanos, agrupa 105 entidades paraestatales, dentro de las que destacan el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., y varios fideicomisos para construir, administrar u operar obras urbanas. "...Asimismo, en 1977 se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano..."³⁶, cuyo objetivo fundamental es actuar como instrumento de coordinación, comunicación y colaboración de las diversas Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal que concurren a ella, a efecto de que la política de asentamientos humanos sea compatible con las demás políticas sectoriales del Gobierno Federal, así como para promover la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

También cabe hacer destacar, que en los niveles estatales y municipales, las Administraciones Públicas Locales, han establecido entre otras entidades públicas, Direcciones Generales de Planeación y Urbanización o su equivalente, Comisiones Coordinadoras y Consultivas de Planeación Urbana, Comités Municipales de Desarrollo Urbano, Consejos de Colaboración Municipal para Obras y Servicios Públicos y Juntas de Vecinos.

Decreto por el que se integra la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. Diario Oficial del 16 de junio de 1977.

Asimismo, en materia de financiamiento de construcción de viviendas, existen en nuestro País diversas Instituciones que tienen este objetivo, como son: el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (recientemente desaparecido el 7 de enero de 1982), -- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Fondo de la Vivienda para los Miembros Activos del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda ISSSTE, Departamento del Distrito Federal, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., Fideicomiso -- Fondo de Habitaciones Populares y otras Instituciones o Dependencias -- que tengan de una manera directa o indirecta relación con financiamiento de construcción de viviendas.

Para concluir, diremos que al expedirse la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se visualiza con más precisión lo que se pretende exponer en este trabajo, si tomamos en cuenta que son diversas Direcciones, Coordinaciones, sectorizaciones, Comisiones, Fideicomisos, Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, -- para resolver el problema Urbano de Vivienda, lo que nos permite observar que varias de estas Dependencias realizan las mismas funciones, -- provocando una duplicidad y a veces hasta multiplicidad de funciones, creando al mismo tiempo competencia en el mercado de la construcción, en la adquisición de reservas territoriales, en la contratación de ---

constructoras para la ejecución de los conjuntos habitacionales, etc., así como las diversas partidas presupuestales que reciben cada una de estas Instituciones, lo que nos permite concluir que, si todas estas funciones se canalizaran en una sola Secretaría, habrá un solo presupuesto de egresos para cumplir con los programas de vivienda anualmente, permitiendo de esta manera, que se evite la duplicidad y multiplicidad de funciones que actualmente existe en el sector vivienda y que lejos de resolver este complejo problema, sólo se han dedicado a realizar programas y proyectos con varios Directores y Coordinadores que al final de cuenta sólo se realizan multiplicidad de funciones sin soluciones concretas.

C.- LA DESCENTRALIZACION

Con las diversas instituciones en nuestro País, que tienen como finalidad el de financiar viviendas tanto para los trabajadores como para la clase popular de escasos recursos, hemos considerado analizar someramente el origen administrativo de algunas dependencias que han contribuido en resolver el problema habitacional, tomando en cuenta la multiplicidad de funciones que actualmente vienen realizando los organismos del sector vivienda.

Para enfocar nuestra idea en relación con la descentralización de las instituciones gubernamentales, es menester una ligera reflexión sobre la descentralización y cuáles son las diferencias que existen

con la centralización y desconcentración, dentro de la administración pública federal.

En cuanto a la centralización administrativa, citaremos el concepto que el maestro Gabino Fraga señala al decir que: "...La Centralización Administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados - en diversos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel, hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la administración pública..." ³⁷

Por lo tanto, la centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores de la Administración Pública Federal.

Por otra parte, el Maestro Andrés Serra Rojas señala que "... habrá centralización administrativa cuando los órganos se encuentran en un orden jerárquico dependiente directamente de la Administración Pública que mantiene la unidad de acción indispensable para realizar sus fines. En su organización se crea un poder unitario o central que --- irradia sobre toda la administración pública federal..." ³⁸

Como se puede observar, la centralización administrativa consiste en la relación jerárquica que mantienen los órganos superiores en rela

37 Fraga, Gabino. Derecho Administrativo. Décima Sexta Edición. Ed. - Porrúa, S.A. Págs. 165 y 166.

38 Serra Rojas, Andrés. Derecho Administrativo. Ed. Porrúa. 160. Edición. México 1981. Pág. 490.

ción con los órganos inferiores, y que el número de poderes concedidos a los órganos inferiores están reducidos al mínimo, absolutamente indispensable para que la administración pueda desenvolverse; por lo tanto, se crea un régimen centralizado cuyas decisiones mantienen la unidad, - coordinación y subordinación de dichos órganos.

Asimismo, el Maestro Serra Rojas, conceptúa a la descentralización como "...la descentralización administrativa es la técnica de organización jurídica de un ente público, que se integra una personalidad a la que se le asigna una limitada competencia territorial a aquella que parcialmente administra asuntos específicos, con determinada autonomía o - independencia, y sin dejar de formar parte del Estado, el cual no prescinde de su poder político regulador y de tutela administrativa..." 39

De la definición que señala el Maestro Serra Rojas, en relación a la descentralización, podemos observar que se determina en una forma -- limitada pero al fin y al cabo autónoma e independiente, la competencia territorial de los órganos administrativos que administran asuntos es-- pecíficos, sin que exista una relación jerárquica o de subordinación de un sector central.

Una vez analizados los conceptos denominados centralización y des-- centralización administrativa, consideramos oportuno conocer en qué -- consiste la desconcentración administrativa, por lo que, al respecto -

Serra Rojas nos indica: "...Se llama desconcentración administrativa a la transferencia a un órgano inferior o agente de la administración central, de una competencia exclusiva, o a un poder de trámite, de decisión, ejercido por los órganos superiores, disminuyendo relativamente, la relación de jerarquía y de subordinación..." ⁴⁰

De lo mencionado anteriormente en este apartado, es de concluirse que la situación de FOVISSSTE en relación a dichos conceptos, tiene características tanto de una figura como de otra, ya que las decisiones - que dicho organismo toma, están siempre vinculadas a otras decisiones - que emanan de una autoridad superior, es decir, como su nombre lo sugiere, es un Fondo que tiene su origen en el mismo Instituto (ISSSTE), que otorga partidas presupuestales para el cometido de sus objetivos por -- una parte, y por otra, se constituyó funcionando con aportaciones adicionales de los mismos trabajadores beneficiarios. En atención a estas consideraciones, el FOVISSSTE guarda en sus niveles de decisión y de -- ejecución una relación de dependencia o de subordinación jerárquica hacia el centro, en este caso del propio ISSSTE, y dicho centro se encuentra representado en el propio Instituto por su Director General.

Otras características de los fines mencionados que inciden en la naturaleza jurídica del Fondo, es precisamente al contar con una Comisión Ejecutiva, la ejecución de sus decisiones administrativas en el -

40 Ob. Cit. Pág. 507

otorgamiento de créditos, pierden así autonomía, pues siguen guardando una subordinación.

La propia denominación de Fondo de la Vivienda ISSSTE, no permite ubicarlo dentro de la descentralización o bien de la desconcentración, por tales motivos en nuestra opinión personal, el FOVISSSTE corresponde a una figura jurídica distinta, con caracteres administrativos, híbridos o compuestos, y su misma naturaleza lo asemeja más bien a la concentración, ya que por las razones anteriores no participa plenamente de las características de los fenómenos mencionados, y por el contrario se encuentra con semejanzas hacia la concentración, entendida ésta en el más puro sentido técnico administrativo, y atendiendo solamente a las principales relaciones de subordinación, y coordinación que guarda con el ISSSTE, salvedad que se hace, en virtud de que éste no aparece estrictamente considerado en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, reglamentaria del artículo 90 Constitucional, que nos da la pauta por la conceptualización de la Administración Pública Centralizada y Paraestatal.

En el mismo orden de ideas, al crearse el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado, como lo señala la fracción XI, inciso F del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, se estableció una Comisión Ejecutiva del Fondo de la vivienda; sin embargo, para que se hiciera realidad esta disposición legal, se consideró prudente que esta Comisión tendría que adherirse a una dependencia, mien-

tras se formaran sus propios recursos a través del 5% del sueldo básico de los trabajadores de las dependencias y entidades, que se obligan a dicha aportación, al crearse el citado Fondo de la Vivienda.

Como se puede apreciar, las circunstancias que llevaron a la Comisión Ejecutiva del fondo de la Vivienda, a formar de una manera independiente, para el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, fue en razón de que dicho Instituto realizaba funciones de seguridad social de los trabajadores del Estado, situación que permitió considerar al Instituto como la dependencia idónea para que la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, se adhiriera en forma administrativa.

La falta de una legislación propia del Fondo de la Vivienda, permitió adecuarse a la Ley del ISSSTE, por lo que esta Ley estableció un capítulo que se refiere al Fondo de la Vivienda, carencia que no sucede con el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores ----- (INFONAVIT).

Debemos destacar en este Capítulo, que la Ley del ISSSTE reconoce como órganos de Gobierno en su artículo 151 a la Junta Directiva, al Director General, a la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda y a la Comisión de Vigilancia; asimismo, señala las Atribuciones y Funciones de cada uno de estos órganos, por lo que sólo citaremos en este trabajo la relación que tiene con el Fondo de la Vivienda.

De acuerdo con el artículo 157 fracción XV de la citada Ley del -- ISSSTE, la relación de la Junta Directiva con el Fondo de la Vivienda, sólo consiste en examinar y en caso, aprobar el presupuesto de Ingresos y de Egresos, así como los Programas de Labores y de Financiamiento del Fondo. En este supuesto, es evidente la postura política de este órgano de Gobierno del Instituto, si tomamos en cuenta que sólo se encarga de examinar lo que ya ha sido aprobado por la Comisión Ejecutiva del -- Fondo de la Vivienda como máximo órgano del propio Fondo, lo que demuestra que no existe ninguna relación de jerarquía, mucho menos de decisión.

Sin embargo, en el artículo 169 de la multicitada Ley del ISSSTE, se determinan claramente las atribuciones y funciones de la Comisión -- Ejecutiva en especial la fracción I que establece estas atribuciones: - "...Decidir a propuesta del vocal ejecutivo, las inversiones de los recursos financieros del Fondo..." ⁴¹. Como podemos apreciar, dentro de los órganos de Gobierno del ISSSTE, existen una Junta Directiva presidida por el Director General y una Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, dirigida por su vocal Ejecutivo, lo que nos demuestra que no existe una relación de jerarquía ni toma de decisión por parte de la - Junta Directiva, en relación al Fondo de la Vivienda.

Finalmente, podemos decir que, el Fondo de la Vivienda para los - Trabajadores al Servicio del Estado, es un organismo cuya naturaleza -

⁴¹ Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Ed. Porrúa, S.A. México, 1984. Pág. 146

jurídica no se encuentra bien precisada, ya que goza de las características de un organismo centralizado y a la vez de uno descentralizado, no obstante que su patrimonio es propio, toda vez que se integra con las -- aportaciones del 5% que entran a las dependencias y entidades públicas; además cuenta con una competencia territorial para resolver específicamente los asuntos relacionados con el financiamiento de vivienda, con plena autonomía financiera y con personalidad propia representada por su Comisión Ejecutiva, a través del Vocal Ejecutivo.

D.- INCUMPLIMIENTO DEL ESPIRITU SOCIAL DEL CONSTITUYENTE DE 1917.

Los programas públicos de vivienda que se inician en el año de --- 1925 a cargo de la Dirección de Pensiones, es sin duda el inicio de los programas habitacionales, que en años anteriores no se habían realizado y por ende, el incumplimiento del espíritu del Constituyente de 1917. - Estas acciones de vivienda fueron seguidas posteriormente por el Banco Nacional Hipotecario y Obras Públicas, que en 1932 estableció sistemas de financiamiento de viviendas para el sector popular.

Después de estas acciones que fueron bases para la creación de -- promociones habitacionales, se estableció la creación del Instituto Nacional de la Vivienda, que como se analizó en capítulos anteriores, tenía entre sus objetivos atender la investigación de los problemas habitacionales y dirigía sus actividades a grupos económicamente débiles, así como esta Institución, surgieron otros organismos como el Seguro -

Social, que en 1954 inició programas de vivienda en arrendamiento y en 1956 Petróleos estableció su programa de vivienda.

Siguiendo estas líneas de acción de viviendas, el Gobierno Federal y la iniciativa privada pretenden dar un mayor impulso a las acciones de vivienda, por tal motivo se constituyen Fideicomisos como el Fondo de Operación Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), cuyo objetivo es otorgar apoyo financiero a las Instituciones de créditos, y el denominado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), -- cuyo objetivo fundamental es otorgar apoyo a las instituciones de crédito privadas que efectúan operaciones destinadas a la vivienda de interés social.

Como se puede apreciar, desde 1925 se ha intentado implantar programas de vivienda en nuestro País, por organismos que han tratado de cumplir con el requisito de otorgar viviendas dignas y decorosas a sus trabajadores; sin embargo, en los últimos años se han expedido diversas leyes y decretos que pretenden cumplir definitivamente con lo establecido en el artículo 123 fracción XII de nuestra Constitución.

De los programas de vivienda más ambiciosos que se han implantado en los últimos años, destaca el Plan Nacional de Vivienda iniciado en 1978 que analiza todos los aspectos que convergen directa o indirectamente en la problemática habitacional, establece objetivos, políticas, estrategias, programas, corresponsabilidad institucional y correspon-

sabilidad inter e intrasectoriales.

Este Plan Nacional de Vivienda, fue integrado por los siguientes - organismos: "...Fondo de Habitaciones Populares (FONHAPO), Fondo de --- Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), Bando de México, - S.A., Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), Fondo de la Vivienda del ISSSTE (FOVISSSTE), Comisión para el Desarrollo Urbano del Distrito Federal (CODEUR), Dirección General de Tecnolo logías para la Autoconstrucción (SAHOY hoy SEDUE), Dirección General - de Control Técnico (SAHOP), Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda (SAHOP), Instituto de Seguridad y Servicio Social para los -- Trabajadores del Estado (ISSSTE), Instituto Nacional de Desarrollo pa- ra la Comunidad (INDECO)..." ⁴²

Así como el Plan Nacional de Vivienda que analiza la problemáti- ca nacional de vivienda en México, existen leyes que regulan aspectos urbanos y de vivienda, como la Ley General de Asentamientos Humanos, - publicado en el Diario Oficial del 26 de mayo de 1976, que al crearse, estableció un régimen de Planeación Urbano y un sistema de competencia derivado del artículo 115 Constitucional, que refuerzan los mecanismos de intervención estatal en materia de suelo urbano, instituyendo ade-- más, el sistema nacional de suelo y reservas territoriales para el de- sarrollo urbano y de vivienda.

42 Programa Nacional de Vivienda S.P.P. Coordinación General del Sis- tema Nacional de Información. Pág. 275.

Otras de las leyes que han pretendido contribuir para regular el aspecto urbano, es sin duda la Ley Federal de Reforma Agraria que consigna el marco para compatibilizar los regímenes agrario y urbano, además establece bases para garantizar el derecho de los núcleos agrarios a una justa y oportuna indemnización, cuando se establecen las causas de utilidad pública para la expropiación de la tierra ejidal y comunal con el fin de incorporarla al régimen urbano, y como único organismo facultado como promovente y beneficiaria de expropiaciones para la constitución de reservas territoriales y fraccionamientos populares, se reconoce a la SEDUE.

La Ley General de Bienes Nacionales, publicada en el Diario Oficial del 30 de enero de 1969, establece que la tierra expropiada a desincorporada para constituir reservas territoriales, ingrese al dominio privado de la Federación, haciendo más ágiles los trámites de enajenación, la cual estará sujeta a la existencia de programas de enajenación cumpliendo con las normas mínimas, además integra el manejo de la propiedad federal inmobiliaria a la política nacional de suelo urbano, para que éstos a su vez sean aprovechados en la construcción de conjuntos habitacionales o fraccionamientos populares.

Otras de las leyes que han contribuído para hacer cumplir lo establecido en el artículo 23, fracción XII de la Constitución de 1917, es sin duda la Ley Federal de Vivienda, que establece en materia de suelo urbano, normas mínimas que se deberán cumplir para poder trans-

ferir bienes inmuebles del dominio del Gobierno Federal para la realización de programas sociales de Vivienda, así como la firma de convenios que debe celebrar el Gobierno Federal y los gobernadores de los Estados, para coordinar programas de viviendas a nivel Federal y buscar una mayor agilización en aplicación del Plan Nacional de Desarrollo.

Por otra parte, debemos destacar que de conformidad con el Programa Nacional de vivienda de 1978 las necesidades estimadas entre 1978 y 1982 debidas al crecimiento demográfico, arrojará un total de 1,814,398 viviendas, de acuerdo a las metas demográficas establecidas por el Consejo Nacional de Población. Sin embargo, si se mantuviera la tasa de 3.2% se requerirían 178,571 viviendas adicionales, que equivalen al 11% de la cifra anterior, lo que significaría un total de 1,992,969 viviendas.

En razón de las cifras señaladas como déficit de vivienda, el Gobierno Federal actual, ha establecido esfuerzos que se traducen en el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda (PRONADEVI), el cual se establece el compromiso contraído para 1984, por los organismos que ejecutan o financian programas de vivienda, para iniciar 270,624 acciones de vivienda y continuar 160,354 que venían en proceso de años anteriores.

Las metas para 1984 por organismos, son los siguientes: "...El -

INFONAVIT iniciará 85,357 viviendas y continuará 48,669 que venían en proceso de años anteriores cuya suma representa el 31% del programa; - el FOVISSSTE, iniciará 14,881 viviendas y continuará 9,522 que venían en proceso de años anteriores, representando el 6% del total del programa; el Progreso Financiero de Vivienda FOVI-FOGA, iniciará 83,658 - créditos y continuará 58,204, representando el 33% del total; FONHAPO iniciará 70,519 acciones de vivienda y continuará 36,194 que venían en proceso, cuyo total representa el 25% del Programa Nacional; el resto de los organismos iniciarán 16,609 acciones de vivienda y continuarán 7,767 que venían en proceso representando el 5% del programa total ..

.. " 43

Como se puede apreciar, son diversas las Instituciones que pretenden de cualquier forma cumplir con el Programa Nacional de Vivienda; sin embargo, son pocos los resultados que se obtienen.

Para concluir, diremos que a pesar de la creación de diversas -- Instituciones, Fideicomisos, leyes, reglamentos y decretos, no se ha podido cumplir con lo señalado en el artículo 123 fracción XII de la Constitución Política de 1917, si tomamos en cuenta que actualmente -

"...sólo en el Distrito Federal existe un déficit de 800,000 viviendas..." 44

43 Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988, Secretaría de Programación y Presupuesto. Pág. 85.

44 Periódico Ultimas Noticias. Págs. 1 y 10 del 20 de marzo de 1985. México, D.F.

Lo que nos demuestra el incumplimiento del espíritu social del Constituyente de 1917. Por otra parte, el Plan Nacional de Vivienda, nos demuestra la realidad de la problemática Nacional en México, así como la multiplicidad de funciones que realizan las diversas instituciones que pretenden resolver el problema de la vivienda. Sin embargo, este Programa Nacional de Vivienda, sólo seguirá en Plan Político sin soluciones concretas, mientras no exista una Secretaría que coordine y ejecute este plan en nuestro País.

E.- DEFICIENCIAS EN EL FINANCIAMIENTO DE PROGRAMAS HABITACIONALES

Después de la conquista lograda por la clase trabajadora de México, a través del Constituyente de 1917 en que quedó plasmado dentro -- del marco Constitucional, en su artículo 123 de derecho de los trabajadores de obtener una vivienda y de su familia, fue sin duda la aplicación de una verdadera justicia social.

Sin embargo, esta lucha no terminó con la elevación a rango constitucional el derecho de los trabajadores para adquirir una vivienda, pues la clase trabajadora veía transcurrir los años sin que se hiciera efectivo este derecho, y fue hasta el año de 1972 cuando el Presidente de la República Luis Echeverría Alvarez, decretó la creación del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del -- Estado.

Como se puede apreciar, es a partir de 1972 cuando el Gobierno -- Federal con las reformas del artículo 123 Constitucional, se establece definitivamente la obligación de las empresas de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio, a raíz de la creación de la Nueva Ley Federal del Trabajo, que vio la luz pública el 8 de abril de 1970, entró en vigor el primero de mayo de 1970; es a partir de esta fecha, cuando el - derecho a la vivienda toma una nueva fuerza para hacer cumplir este -- anhelado derecho de los trabajadores.

A pesar de la buena disposición del Constituyente de 1917, el derecho a la vivienda era sólo una figura jurídica, tomando en cuenta, - que pocas empresas construyeran viviendas para sus trabajadores, por lo que, la verdadera aplicación del espíritu del Constituyente fue a partir de la creación del Fondo Nacional de la Vivienda.

Una vez de haber convertido en realidad el derecho de los trabajadores para adquirir una vivienda digna y decorosa, como lo señala nuestra Constitución, los trabajadores vuelven a encontrar otro problema, que consiste en la forma de seleccionar a los candidatos para obtener una vivienda o un crédito, citaremos al Fondo de la Vivienda para los Trabajadores (FOVISSSTE), el cual rige su actividad a través de su Reglamento General de Crédito, aprobado por su Comisión Ejecutiva en la Centésima Sexagésima Tercera Sesión Ordinaria, celebrada el día 14 de septiembre de 1977.

Este Reglamento General de Crédito, señala el procedimiento y forma para obtener una vivienda o un crédito, como lo establece en su artículo segundo que a la letra dice: "...Las asignaciones se distribuirán por conducto de la FSTSE para que las haga llegar a los Comités Ejecutivos Nacionales de los Sindicatos afiliados a esa Central y a sus comités coordinadores en el interior de la República, para que preseleccionen a los trabajadores a beneficiarse con estos créditos.

Por lo que se refiere a los organismos que no tengan representante sindical afiliado a la FSTSE, dicha asignación y distribución, se hará por conducto de los representantes que designen los titulares de las dependencias u organismos respectivos..."⁴⁵

Del citado Reglamento se desprende que, los sindicatos representantes de los Trabajadores son los que determinan el candidato para obtener esta prestación, sin que el propio Fondo de la Vivienda pueda intervenir para aplicar en forma imparcial el verdadero espíritu del artículo 123 Constitucional.

El problema de la selección de candidatos para obtener una vivienda digna y decorosa, como lo señala el multicitado artículo 123 Constitucional, se ha convertido hoy en día en un problema meramente político y de poder sindical, sin tomar en cuenta la necesidad real de los trabajadores que carecen de vivienda.

⁴⁵ Reglamento General de Crédito. Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda ISSSTE. Pág. 3.

El poder político sindical ha influido negativamente en la selección de candidatos propuestos ante las Instituciones de Vivienda, al grado que, en ocasiones no se ha tomado en cuenta la antigüedad, el número de familias, los dependientes económicos, los salarios y en términos generales, la necesidad de vivienda que demandan los trabajadores de escasos recursos, por lo que, no han cumplido con las prioridades y a veces ni con los requisitos mínimos que exige el propio Fondo de la Vivienda en su artículo 7o. que señala "...Prioridades para preselección de candidatos al otorgamiento de crédito.

Para la selección de un trabajador como sujeto de crédito, serán requisitos obligatorios:

A.- Ser titular de depósitos, por aportación del Estado o voluntaria, con un mínimo de seis meses de antigüedad;

B.- No ser propietario de vivienda (fuera de la que será objeto de crédito unitario) ni el trabajador ni su cónyuge, ni los hijos menores de dieciocho años;

C.- Tener a su cargo, en forma estable, una familia;

D.- Tener ingresos suficientes para que la amortización mensual correspondiente al crédito no exceda al 30% del sueldo básico mensual, a menos que haya otros ingresos conyugales;

Para la misma selección, se tomarán en cuenta como criterios de prioridad:

A.- El ingreso del trabajador en relación con el número de su familia, dando preferencia a los de bajo ingreso per cápita;

B.- La situación de la vivienda actual, dando preferencia a los que habitan en condiciones insalubres o peligrosas;

C.- La antigüedad como trabajador federal, dando preferencia a -- los trabajadores con más años de servicios..."⁴⁶

De lo anterior concluimos que, la intervención sindical en la selección de candidatos para obtener una vivienda, ha sido obstáculo para cumplir con el anhelado derecho de los trabajadores, de convertirse en propietarios de una vivienda como lo señala el originario artículo 123 Constitucional, razón por la cual, debe eliminarse esta práctica para que se cumpla el espíritu del Constituyente de 1917, que establecía el Derecho Social de dotar viviendas a los trabajadores como una obligación de las empresas en forma libre e imparcial.

CAPITULO CUARTO

ASPECTOS GENERALES DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE VIVIENDA
Y SU DIFERENCIA CON LA SOCIEDAD ANONIMA

A.- PROCEDIMIENTO REGISTRAL

B.- REQUISITOS

C.- DIFERENCIA ENTRE SOCIEDAD COOPERATIVA
Y SOCIEDAD ANONIMA.

ASPECTOS GENERALES DE LAS SOCIEDADES COOPERATIVAS DE VIVIENDA
Y SU DIFERENCIA CON LA SOCIEDAD ANONIMA.

A.- PROCEDIMIENTO REGISTRAL.

Las Sociedades Cooperativas, se reglamentan a través del Registro Cooperativo Nacional, de fecha once de agosto de 1938.

Su Procedimiento Registral de la Sociedad Cooperativa de Vivienda con las demás Sociedades Cooperativas Mercantiles, estriba en que una vez hecha la solicitud ante la Secretaría de Relaciones Exteriores y -- autorizada por ésta, la Sociedad mencionada en primer término, se ins-- cribirá o registrará en el Registro Cooperativo Nacional, dependiente -- del Departamento de Fomento Cooperativo de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. Y el cual se rige a través de los artículos 10. al 110. del Reglamento antes mencionado:

Artículo 10.- En el Departamento de Fomento Cooperativo de la Se-- cretaría de la Economía Nacional, funcionará el Registro Cooperativo -- Nacional a que se refiere el artículo 19 de la Ley General de Socieda-- des Cooperativas, que a la letra dice "...concedida la autorización -- dentro de los diez días siguientes, la Secretaría de la Economía Nacio-- nal, hará inscribir el acta constitutiva en el Registro Cooperativo -- Nacional, que dependerá de la propia Secretaría. La autorización sur-- tirá sus efectos a partir de que la fecha en que la inscripción se ---

efectúe..." 47

Artículo 2o.- El Registro Cooperativo Nacional, se encargará de inscribir:

A.- Las actas y bases constitutivas de los organismos cooperativos legalmente autorizados

B.- Las modificaciones a las bases constitutivas

C.- Los acuerdos de cancelación de autorizaciones de cualquiera de los organismos cooperativos, dictados por la Secretaría de la Economía Nacional, cuando contra ellos no hayan sido interpuestos dentro de los plazos legales, los recursos que otorgan las leyes, o bien, cuando habiéndose interpuesto dichos recursos, fueron confirmados los acuerdos recurridos.

D.- Las resoluciones judiciales a que se refiere el artículo 51 de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Artículo 3o.- El Registro Cooperativo Nacional, estará integrado por dos secciones:

A.- Registro de Sociedades Cooperativas de Consumidores.

47 Reglamento del Registro Cooperativo Nacional. Publicado en el río Oficial de la Federación el 11 de agosto de 1938.

B.- Registro de Sociedades Cooperativas de Productores.

Artículo 40.- Cada sección de los que integran el Registro Cooperativo Nacional, llevará los siguientes libros:

- A.- De inscripciones
- B.- De índice general

Artículo 50.- El Secretario de la Economía Nacional, autorizará los libros a que se refiere el artículo que precede, en su primera y última página. Las fojas que contengan estarán numeradas progresivamente y selladas por la Secretaría.

Artículo 60.- En los libros de inscripción se asentarán los siguientes datos:

A.- Denominación, domicilio social del organismo y ubicación de sus oficinas.

B.- Fecha de constitución de la misma.

C.- Fecha y número de su autorización.

D.- Su objeto y campo de operaciones.

E.- Régimen de responsabilidad adaptada y valor de cada uno de los certificados de aportación.

F.- Número de socios.

G.- Monto de los capitales suscritos y exhibidos inicialmente.

H.- Bienes y derechos que aparezcan aportados.

I.- Fondos sociales, modo de constituirse y su objeto.

J.- Secciones especiales que se creen y reglas para su funcionamiento.

K.- Duración de los ejercicios sociales.

L.- Forma de distribución de rendimientos.

M.- Reglas para la disolución y liquidación del organismo.

N.- Las demás estipulaciones que soliciten los interesados que se registren, previa autorización de la Secretaría de la Economía Nacional.

Ñ.- Las modificaciones a las bases constitutivas.

O.- Los acuerdos de cancelación, indicándose:

1.- Fecha del acuerdo y del Diario Oficial, en que se hubiere publicado.

2.- Destino dado al haber social.

Artículo 7o.- En los libros de índice general se asentarán los si guientes datos:

A.- Nombre de los organismos cooperativos registrados.

B.- Número de registro que les corresponda.

C.- Número de las fojas de los libros respectivos en que fueron registrados.

Artículo 8o.- Al autorizarse el funcionamiento de un organismo -- cooperativo, se enviará al Registro Cooperativo Nacional, por duplicado, la autorización correspondiente acompañada de cinco copias del acta y bases constitutivas a que se refiere el artículo 14o. de la Ley General de Sociedades Cooperativas.

Artículo 9o.- El registro se hará en forma de acta, la que contendrá fecha del mismo y los datos que prescribe el artículo 6o. de este ordenamiento.

Las actas serán firmadas por el encargado del Registro Cooperativo Nacional, y autorizadas por el Jefe del departamento de Fomento Cooperativo.

Las anotaciones en las actas y bases constitutivas, sólo serán firmadas por el encargado del registro y llevarán el sello de la oficina.

Artículo 10o.- Hecho el registro a que se refiere el artículo anterior, el departamento Cooperativo distribuirá la documentación respectiva en la forma que proceda.

Artículo 11o.- Los interesados en que se efectúen inscripciones, el Registro Cooperativo Nacional, lo solicitarán del Departamento del Fondo Cooperativo, el cual exigirá se llenen previamente los requisitos legales. No será necesaria la solicitud de los interesados cuando la inscripción deba hacerse de oficio.

B.- R E Q U I S I T O S :

Los requisitos para ser socio de una Cooperativa se constituyen sobre los siguientes principios legales:

A.- Tener un mínimo variable de socios, no menor de diez, capital variable y duración indefinida.

B.- sus componentes deben ser individuos cuyos ingresos provengan de su trabajo y no de bienes de capital.

C.- Funcionar en situación de igualdad en derechos y obligaciones.

D.- Conceder a cada socio su voto.

E.- Aspirar al mejoramiento socioeconómico de los socios y de sus familias.

F.- No perseguir fines de lucro, entendiéndose por ello, el no comercializar productos que la cooperativa no haya transformado.

G.- Realizar una actuación conjunta en bien del grupo y la colectividad.

H.- Repartir sus rendimientos proporcionalmente entre los socios.

Existen otros principios que sirven de fundamento a las Cooperativas, los cuales son:

A.- La organización debe ser voluntaria.

B.- No debe prohibirse a nadie la calidad de socio, siempre que resulte conveniente a los intereses de la cooperativa.

C.- Cada socio deberá suscribir, por lo menor un certificado.

D.- La cooperativa pertenece a los socios.

E.- Debe operar con ellos y sólo en casos especiales con el público.

F.- Debe atender a las instrucciones de sus socios y enseñarles el hábito del ahorro.

G.- Los certificados excedentes, pueden devengar intereses de tipo legal, si así se acuerda.

Por lo que puede ser socio cooperativista todo aquel individuo que cumpla con los requisitos establecidos por la Ley General de Sociedades Cooperativas y su Reglamento.

C.- DIFERENCIA ENTRE SOCIEDAD COOPERATIVA Y SOCIEDAD ANONIMA.

Una de las características principales, estriba en que una vez que las Sociedades de tipo Mercantil, han solicitado el permiso correspondiente ante la Secretaría de Relaciones Exteriores y ésta se los haya otorgado, el registro se hará mediante orden judicial; la solicitud se formulará, ya sea ante el Juez de Distrito o ante el Juez de Primera Instancia de la jurisdicción del domicilio de que se trate

la sociedad; deberá de acompañarse dicha solicitud de los documentos - relativos al acta, cuya inscripción se trate, el Juez dará vista al Mi nisterio Público por el término de tres días de desahogado el trasla-- do, citará para una audiencia de pruebas y se dictará la resolución -- que ordene o niegue el registro solicitado y una vez que haya causado ejecutoria la resolución judicial que acuerde la inscripción del acto, el registrador procederá a efectuar dicho registro en el Registro Pú-- blico de la Propiedad y del Comercio en la sección correspondiente.

Otra diferencia es que las Sociedades Cooperativas en general se diferencian de la Sociedad Anónima Mercantil, es que la primera cita-- da anula el lucro y está regida por la idea de beneficio social; y -- las Sociedades Mercantiles, reglamentan las actividades de lucro y es peculación, obteniendo beneficios unos cuantos.

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

1.- El cooperativismo, es una doctrina que nace en Europa y que se define más tarde en el mundo entero.

2.- El cooperativismo es una doctrina, que trata de dar igualdad a todos los hombres que viven en una sociedad de consumo. Y cuando nos referimos a hombres, manifestamos en su categoría de trabajadores.

3.- Los antecedentes históricos del cooperativismo, son representados por Roberto Owen, Luis Blanc, Carlos Fourier y Saint Simon; que repercuten directamente en México, es decir, sus ideas son tomadas al pie de la letra por el Estado Mexicano.

4.- El cooperativismo está plasmado en materia jurídica en nuestro País, en la Ley General de Sociedades Cooperativas. Esta Ley, -- clasifica a las cooperativas en Sociedades Cooperativas de Consumo, -- Producción, Compraventa, de Crédito, Escolares y de VIVIENDA.

5.- Las Sociedades Cooperativas de Vivienda están plasmadas en nuestra Constitución Política, en su artículo 123, Apartado A, fracción XII.

6.- Nuestro País, atravieza por grandes problemas habitaciona--

les; y las Sociedades Cooperativas de Vivienda, pueden ser un elemento Sine quanon para contrarrestar esta problemática Nacional.

7.- Desde el punto de vista dogmático jurídico, las Sociedades -- Cooperativas de Vivienda, se encuentran bien establecidas; desafortunadamente en la práctica, no se cumple adecuadamente con tales principios.

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

- 1.- Aprendini, Ida. Historia Universal. Edit. Porrúa, S.A. 1983.
- 2.- Azuara Pérez, Leandro. Sociología. Edit. Porrúa, S.A. 1977. Méx.
- 3.- Cervantes Ahumada, Raúl. Títulos y Operaciones de Crédito, Edit. Porrúa, S.A. México, 1978
- 4.- Colegio de México. Dinamarca de la Población de México. Edit. -- Colegio de México. 1970.
- 5.- De la Cueva, Mario. Derecho Mexicano del trabajo 15. Edit. Porrúa, S.A. México 1974.
- 6.- De la Madrid Hurtado, Miguel. Estudio de Derecho Constitucional. Edit. Incap. México. año 1981.
- 7.- Gabino Fraga. 16 Edit. Porrúa, S.A. México.
- 8.- Gelddes, Patrick. Ciudades en Evolución. Edit. Infinito, Buenos Aires, Argentina, año 1980.
- 9.- Gómez Granillo, Moisés. Historia del Pensamiento Económico. --- 18 Edit. Esfinge, México. 1978
- 10.- Herrerías, Armando. Historia del Pensamiento Económico. 3era. - Edit. Limuza. México, año 1979.
- 11.- Hesselbachz, Walter. Las Empresas de la Economía de Interés. -- Edit. S-XXI.
- 12.- Huerta Cruz, José Luis. Análisis Cooperativo de la Producción - del Sector Primario. INET. México, año 1982.
- 13.- Jaramillo Machinadierena. Gestión de la Cooperativa de Producción. 1a. Edit. INTE. México. 1984.
- 14.- León, Carlos. El Cooperativismo. Secretaría de la Economía Nacional. 2a. Edit. México. 1935.
- 15.- Mantilla Molina, Roberto. Derecho Mercantil. Edit. Porrúa e Hijos. México 1946.
- 16.- Pallares, Eduardo. Tratado Elemental de Sociedades Mercantiles. Edit. Libros de México, S.A. 1965.

- 17.- Rangel Couto, Hugo. Guía para el Estudio de la Historia del Pensamiento Económico. Limuza. Méx. año 1975.
- 18.- Rojas Coria, Rosendo. Introducción al estudio del Cooperativismo - en México. México. año 1961.
- 19.- Rojas Coria, Rosendo. Tratado del Cooperativismo Mexicano. Edit. - Fondo de la Cultural Económica. México. Año 1981.
- 20.- Serra Rojas, Andrés. Edit. Porrúa, S.A. 10a. Edición. México 1981.

LEYES CONSULTADAS.

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Porrúa, S.A. México 1976.
- 2.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edit. Medina Hermanos, S.A. año 1983.
- 3.- Decreto por el que se integra la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano. Diario Oficial del 16 de junio de 1977.
- 4.- Diario de los Debates del Constituyente. Tomo I.
- 5.- Diario de los Debates del Constituyente. Tomo II.
- 6.- El Artículo 123. Alberto Trueba Urbina. Edit. Porrúa.
- 7.- Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Edit. Porrúa, S.A. México 1984.
- 8.- Ley del Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Edit. Porrúa, S.A. México 1984.
- 9.- Ley del Instituto del Fondo nacional de la Vivienda para los -- Trabajadores. Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera. Edit. Porrúa, S.A. México. 1980.
- 10.- Nueva Legislación de Amparo. Reformada. Alberto Trueba Urbina - y Jorge Trueba Barrera. Edit. Porrúa, S.A. México 1985.
- 11.- Programa Nacional de Vivienda S.P.P. Coordinación General del - Sistema Nacional de Información.

- 12.- Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-1988. Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 13.- Reglamento General de Crédito. Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. ISSSTE.
- 14.- Reglamento del Registro Cooperativo Nacional. Publicado en el Diario oficial de la federación el 11 de agosto de 1938.