

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO
Seminario de Investigaciones
Jurídico-Económicas

LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL

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

MINERVA OLVERA COVARRUBIAS

MEXICO, D.F.

1969



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.

Esta tesis fue elaborada en el
Seminario de Investigaciones -
Jurídico-Económicas de la Fa-
cultad de Derecho de la U.N.A.
M., bajo la dirección del Lic.
Moisés Gomez Granillo.

mi padre Lic. Leopoldo Olvera G.
n admiración, cariño y respeto.

A mi madre Esther C. de -
Olvera con afecto y veneraa
ción.

A mis sobrinos René y Lydia.

A mi tía Sra. Virginia Olvera García

**Al Lic. Héctor Cáñez Vásquez
con mi profundo agradecimiento**

A mis primos René, Ydhelio, Edgard y
Oscar Espinosa Olvera.

A los Señores:

Lic. Emilio Portes Gil.
Lic. Ernesto Enriquez.
Sr. Carlos Ureña.
Profr. Jorge Casahonda Castillo.
Profa. Celia Valdés Valdés.
Profr. Benjamín Gurrola Carrera
Profr. José A. Burquete
Dr. y General Guillermo Benhumea M.

A mis compañeros

Amigos y

Maestros

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

El propósito que nos ha inclinado ha elaborar, el presente trabajo, ha sido el deseo de aportar nuestra modesta colaboración en la solución del problema de la vivienda, en particular lo que en los últimos, años se ha llamado vivienda de interés social. Necesidad a la que aumentada un sinnúmero de exigencias determinadas por la vida moderna, se manifiesta en grandes núcleos de población de nuestra República, y que ha traído como consecuencia el que, tanto el Estado como las personas interesadas en problemas sociales, encaminen su actividad buscando una solución al problema que representa la carencia de habitaciones.

Los trabajos relacionados con la cuestión que dejó señalada en líneas anteriores, han llevado a la conclusión de la creación de una vivienda tipo que reúna los requisitos mínimos de higiene, salubridad y comodidad en los que el hombre y su familia desarrollen su vida; por lo que, en la elaboración de este estudio, dejó expresado en la primera parte, los antecedentes de la vivienda, su construcción, la diferencia entre vivienda urbana y rural, las causas generadoras del problema y los conceptos de vivienda, pasando en seguida, al estudio de la situación jurídica y económica del trabajador con anterioridad a la promulgación de la Constitución Política vigente en nuestro país y a realizar el análisis de las disposiciones que contiene relativas a la vivienda; para continuar exponiendo cual ha sido la política, seguida por el Estado Mexicano al respecto y, la labor llevado a cabo por los organismos oficiales, que el gobierno ha establecido, concluyendo con la mención de los requisitos que deberán observarse en la construcción, arrendamiento y venta de viviendas de interés social.

CAPITULO I

CAPITULO I

LA VIVIENDA

- 1.- La vivienda. Antecedentes históricos.
- 2.- Construcción de la vivienda. Factores para su edificación.
- 3.- Vivienda urbana y vivienda rural.
- 4.- Causas generadoras del problema.
- 5.- Concepto general de vivienda. Concepto de vivienda de interés social.

1.- La vivienda. Antecedentes históricos.

Todos tenemos una idea de lo que es la vivienda, pero es de tal modo imprecisa que, en muchos casos, sólo encontramos la relación mental de que es el lugar donde se vive, con lo que no se ha dicho nada o demasiado poco. Exagerando los términos, nos atrevemos a afirmar que, para un sinnúmero de personas, la noción de vivienda únicamente les permite distinguir ésta de cualquier otro objeto; por lo que, nuestras primeras e lucubraciones tenderán a obtener los elementos que intervengan en la vivienda, para poder así definirla de una manera más completa.

Nuestra visión retrospectiva comienza con el Propllopithecus, generalmente admitido como tronco común de la especie humana y de -- algunos antropoides, lo que hace suponer que el hombre en su origen -- habitó en nidos contruidos en las copas de los árboles. (1)

(1) Pijoan José - Historia del Mundo - Tomo I. Barcelona España 1961.
pág. 51.

Cabe mencionar que algunos grupos humanos tuvieron propensión a vivir casi constantemente en el agua, de donde se deduce la posibilidad de que con anterioridad a la aparición de la vivienda propiamente dicha, se inventaron las canoas para navegar a grandes distancias. (2)

La cultura más antigua en la Edad del Hierro, denominada de Hallstatt, localizada en Austria, ya cuenta con viviendas primitivas, consistentes en chozas circulares, y barracas de planta rectangular, -- con un solo recinto habitable, generalmente excavado en el piso. Además, se ha podido comprobar que los grupos de casas estaban a veces rodeados de una muralla que encerraba el poblado (3). Homero en -- "La Odisea" hace alusión a esta forma de vivienda, pues señala que algunos hombres "... viven en las cumbres de los altos montes, dentro de las excavadas cuevas...". (4)

En las épocas primitivas, la vivienda sólo cumple la función protectora de las inclemencias de la naturaleza. Así, los cazadores y pescadores se ampararon en las cavernas, los recolectores e incipientes labradores bajo las frondas de los árboles (en chozas de ramas entretejidas y cubiertas de barro), etc. (5).

(2) Pi Joan José. Obra citada. Pág. 54 y 55.

(3) Pi Joan José. Obra citada. Pág. 123.

(4) Pirenne Jacques. Historia Universal, Vol. 1. Barcelona España - 1963. Pág. 6.

(5) Salvat. Diccionario Enciclopédico. Editorial Orinoco. Tomo VII. Caracas, Venezuela 1961. Pág. 521.

Pero al empezar a florecer las grandes civilizaciones aparecen al mismo tiempo diversas categorías de habitación, principalmente la campesina, la urbana y el palacio.

La habitación de nivel medio también tuvo sus progresos, los cuales tenían lugar conforme al grado de adelanto en la civilización correspondiente. En Teba del antiguo Egipto, las casas construidas de adobe eran de dos plantas, con escalera exterior y un patio interior descubierto. Los vestigios de la arquitectura doméstica griega, correspondiente al siglo IV A. C., nos dan idea de que las casas tenían acceso por una puerta colocada a un extremo de la fachada, por donde se penetraba a un corredor que comunicaba al patio interior, a una estancia y a la habitación principal. En Roma era más simple, pues tenía una forma rectangular y su distribución es de un atrio cuadrado, un pequeño vestíbulo y un aposento, colocados a los lados de un eje, pasillo o corredor, que desembocaba en el huerto, el que se ubicaba al fondo del terreno de la casa, cubriendo todo su ancho. (6)

En las ciudades del Valle inferior del Indo, hacia 3,400 A.C. se había alcanzado tal florecimiento, que sus casas contaban con varios pisos; además había alcantarillado en buena parte de las calles (7)

Refiriéndonos al Nuevo Continente, pero circunscritos ya a los antecedentes en nuestro país, encontramos que el tipo de vivienda principal de los nahoas, presenta las siguientes características: - - -

(6) Salvat. Obra citada. Pág. 521.

(7) Pirene Jacques. Obra citada. Pág. 10.

la habitación es circular, con diámetro de doce o más metros, paredes inclinadas, que en conjunto le dan una apariencia de cono, cuyo vértice tiene una abertura por donde sale el humo del hogar. (8)

La forma de la vivienda que acabamos de describir obedeció, además de las necesidades marcadas por el medio geográfico y a la organización social y familiar de los nahoas, la que era poligámica y patriarcal. El padre era la máxima autoridad de la familia y ocupaba, para pernoctar, el hogar central junto con los demás hombres adultos, en tanto que las mujeres, esposas y nueras, habitaban los recintos separados dispuestos alrededor del central.

Originalmente, los materiales que se utilizaron para construir los tipos de habitaciones fueron el adobe para los muros y la paja o zacate para los techos, los pisos generalmente eran de la misma tierra, apisonada, sobre la que se colocaban esteras de fibras vegetales. En etapas más avanzadas, se emplearon piedras, de los tamaños adecuados para la formación de los muros, primero sobrepuestas y después unidas con barro. Es interesante aclarar que las piedras eran aprovechadas en su estado y tamaño naturales, es decir, que no se partían las grandes rocas para obtener elementos constructivos más adecuados. En lo que toca a los techados, la utilización de la viga da una nota de progreso.

Cuando aumenta el número de hijos en una de las casas existentes, uno de los adultos se independiza y forma otro núcleo

(8) Chavero Alfredo. México a Través de los Siglos. Tomo I. Editorial Cumbre, S. A. México 1953. Págs. 105 y siguientes.

familiar. Los agrupamientos de casas, separadas una de las otras lo indispensable para transitar, forman una población en la que se destina un área para fiestas y actos religiosos.

El tipo de casa referido corresponde a un ciclo económico apoyado, fundamentalmente, en la agricultura. Diseminados en las extensas llanuras, había agrupamientos de casas en torno a las cuales se ubican los fundos de explotación agrícola que, junto con las viviendas, constituyen las propiedades inmuebles de los moradores del núcleo habitacional. El agrupamiento de las casas responde no sólo al instinto gregario de sus ocupantes, sino a las necesidades de defensa. (9)

Había también la casa grande, la cual tuvo doble función: la de servir de habitación colectiva y de fortaleza. La casa grande albergaba aproximadamente a quinientas personas; y con el tiempo, se llegaron a construir agrupamientos de este tipo, generalmente en las márgenes de los ríos. Con el agrupamiento de casas grandes, aparece otro tipo de construcción, a la que no puede negarse completamente el carácter de vivienda, pero cuyo destino principal era servir de atalaya u observatorio, por lo cual se edificaba en alguna elevación orográfica cercana, perfectamente mimetizada para prevenir los ataques en contra del núcleo de población.

Ahora haremos una brevísima referencia a los mounds, edificados hace aproximadamente cuatro mil años por los pobladores de Ohio y del Mississippi, los cuales revisten importancia histórica por sus colosales dimensiones, y para nosotros porque se ha llegado a demostrar

(9) Alfredo Chavero. Obra citada. Pág. 110 y 111.

que su edificación fue hecha por grupos de nahoas que se desplazaron hacia el norte. Estos monumentos son terraplenes obtenidos mediante la elevación del nivel del suelo, a una altura de dos o tres metros, -- rodeados por un foso de cuya excavación se tomaban los materiales -- para construirlos. Se les rodeaba de una muralla que, junto con el -- foso, servía para la defensa y protección de los habitantes y de sus -- cultivos agrícolas. Las viviendas corresponden a las ya descritas casas redondas y largas de los nahoas. (10)

En la época de la Colonia, la agricultura era la actividad que determinaba la economía de la Nueva España, por lo que sólo nos limitaremos a describir las condiciones que prevalecían en las viviendas que los grandes hacendados proporcionaban a sus peones, las cuales, por su pobreza y carencia de todo lo elemental, contrastaban con el ofensivo lujo de las casas construidas para uso de los patrones en lo que se llamaba casco de la hacienda. Esta situación prevaleció -- hasta el derrocamiento del dictador Porfirio Díaz.

A una distancia de 500 a 1,000 metros del casco de las haciendas, se levantaban los jacales de los peones, los que, común -- mente, consistían en un solo cuarto, construido de adobe o pedazos -- de tabla, o bien de ramas de árbol, según la región del país.

Estas habitaciones, por lo general, carecían de ventila -- ción; su piso era de tierra y, en los 20 o 30 m² que comprendía las --

(10) Chavero Alfredo. Obra citada. Pág. 105.

mismas, tendrían que encontrarse la cocina, el comedor y la recámara, con lo que es de suponerse la promiscuidad y la falta de higiene en que se desenvolvían en el hogar las familias pobres de esa época.

Luis Enrique Erro, en su libro " Los Pies Descalzos ", expresa la forma en la que miserablemente vivían los trabajadores del campo en esa etapa histórica de nuestro México, señalando que éstas, "... parecían improvisadas y estaban construídas con los más increíbles e -- inadecuados materiales ... cada casa era de un solo cuarto en el cual dormía naturalmente en el suelo toda la familia, y dentro del cual se cocinaba la mayor parte del año ... los pisos interiores, al igual que los que podríamos llamar calles, era de tierra floja ... terreno y casas de la cuadrilla eran propiedad de la hacienda. Cualquier obra que un peón hiciera en mejoras o reparación de la mísera vivienda, pasaba a ser propiedad de la hacienda. La cual, por conducto de los empleados, podía dar o quitar esta o aquella casa a este o aquel peón con entera libertad ...". (11)

2.- Construcción de la vivienda. Factores para su edificación.

Desde que aparece el hombre, se ha encontrado con las limitaciones impuestas por el medio natural que le rodea; sin embargo, lo ha ido modificando a través del tiempo claro que el medio también ejerce acción sobre el hombre. El fenómeno anterior, siempre ha resultado particularmente sensible para el establecimiento de grupos humanos en un lugar determinado.

(11) Silva Herzog Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. Tomo I - Colección Popular del Fondo de Cultura Económica. México. Buenos Aires. 1964. Pág. 30.

En términos generales, las benignas condiciones climáticas, la ausencia de quiebres demasiado pronunciados en el suelo, la fertilidad de la tierra, la presencia de mantos acuíferos, la riqueza de yacimientos en el subsuelo, etc. , son condiciones favorables para que el hombre seleccione el sitio donde habrá de desarrollar su vida. Estos factores han influido notablemente en la forma dada a las viviendas, tanto en lo referente a materiales utilizados para su construcción, como en la distribución de las viviendas dentro del conjunto urbano (con las modificaciones referentes al grado de civilización del grupo social de que se trate).

La forma en que hacen su aparición las agrupaciones de vivienda depende, primero, de las condiciones geográficas y, ya constituida la aldea, caserío, pueblo o ciudad, los intereses colectivos hacen que las condiciones sociales reviertan su influencia, marcando la tónica a seguir para la construcción de las nuevas viviendas y para modificar las ya existentes. Así, donde los suelos impermeables y el agua se encuentra por todas partes, las cosas aparecen diseminadas sobre las elevaciones orográficas; en cambio en los terrenos permeables, las casas se edifican en torno a las fuentes de aprovisionamiento.

La fundación de núcleos de población ha obedecido, casi siempre, a la proximidad de los fondos de explotación de las riquezas naturales, a la inmediatez de vías naturales de comunicación y a las modernamente realizadas por el hombre.

El lugar escogido para el establecimiento del grupo y la -- presencia de materiales aprovechables para la construcción, han influido poderosamente en la caracterización de las viviendas. Basten como ejemplo, para confirmar lo antes dicho, el de los palafitos construídos durante el Neolítico en algunas regiones de Italia y Suiza, que consistían en habitaciones de madera edificados sobre plataformas del mismo material y sostenidas por pilotes clavados en el fondo de los lagos; -- las citanías y los castros españoles, recintos de piedra construídos en lo alto de los cerros, rodeados de murallas; los talayots mallorquines, chozas con muros de gran espesor formados con piedras sobrepuestas. (12).

Dentro del ciclo histórico que nos ocupa, aunque la correspondencia cronológica sea difícil de precisar, en América podemos mencionar los iglú-iglú, de la parte más septentrional de Alaska, o sea casas formadas por paralelepípedos de hielo, dispuestos en caracol formando cúpula y forrados con pieles; el garmang, tipo de habitación muy difundido en la parte central y sur de Alaska, cuyos muros se levantan con piedras sobrepuestas, techados con costillas de ballenas; las ruinas de los araucanos, muy semejantes a las viviendas de todos los habitantes de las llanuras meridionales, hechas a las orillas de los ríos con pieles de animales, generalmente de las de los guanacos. El resto

(12) Salvat - Obra citada. Pág. 521.

de la América, excepción hecha de las grandes culturas, construían -- sus viviendas entrelazando las fibras vegetales y confeccionando este ras que después se aprovechaban como paredes, piso y techo de la habitación, utilizando las tolderías o construyendo chozas de barro y paja. (13)

Posteriormente, y por lo que toca a las construcciones de nivel superior al medio, ya no sólo se resuelven las necesidades habitacionales primitivas, mediante el aprovechamiento de los materiales más o menos adecuados al fin, sino que se introducen otros cuya fundación consiste en proporcionar una mayor comodidad y en algunos casos se limita a lo decorativo, como es el caso de los ladrillos esmaltados, los granitos, mármoles, las maderas preciosas, etc.

Los factores a que nos hemos referido, son los que en la actualidad deben tomarse muy en cuenta para la edificación de las viviendas; así pues, el medio geográfico es el que da la pauta del tipo de construcción que debe elegirse y, con base en el mismo, determina el grosor de los muros, el área habitable a cubierto, amplitud de las vías de iluminación y ventilación, altura de los pisos, inclinación de los techos etc. Por lo que se refiere a los materiales que se hacen necesarios para la ejecución de una obra de esta naturaleza, éstos deberán aprovecharse de una serie de recursos naturales, muchas veces -- sujetos previamente a un proceso de manufacturación, que sean de ---

(13) Quillet. Diccionario Enciclopédico. Editorial Aristides Quillet Tomo VIII. Buenos Aires, Argentina 1950. Pág. 530.

fácil obtención en la zona inmediata al lugar escogido para la realización de la construcción.

Modernamente, debemos tomar en consideración otros factores que, al igual que el medio geográfico, repercuten poderosamente en el aspecto individual que presenta el problema de la vivienda, pero que tuvieron su origen y razón de existencia en lo colectivo. A ellos los englobamos en la denominación genérica de servicios municipales. Entre ellos mencionaremos redes de drenaje y de distribución de agua, alumbrado público, redes de distribución de gas, pavimento en las vías de acceso, servicio de entrega de correspondencia, vigilancia policíaca, etc.

Los elementos que han quedado señalados, y que deben intervenir en los proyectos de construcción de habitaciones, necesitan conjugarse entre sí, para que la vivienda reúna una serie de características que hagan de la casa habitación un lugar que proporcione al hombre el espacio indispensable y las condiciones mínimas de habitabilidad, para que pueda desarrollar su vida en una forma digna y decorosa.

3.- Vivienda urbana y vivienda rural.

Hasta ahora, hemos usado el concepto de vivienda en su sentido genérico, independientemente de su ubicación frente a los centros de población y de la actividad preponderante en cada región; o sea, que no nos hemos preocupado por los adjetivos urbana, o rural, con que comunmente se califica a la vivienda. Pero es adecuado utilizar o prescindir de las acepciones urbana y rural respecto de las casas -

habitación? Conviene antes de afirmar o negar su aplicación, examinar algunas cuestiones que se presentan.

Las nociones mencionadas, según algunos autores, tienen aplicación más bien tradicionalista y los conceptos que a ella corresponden distan mucho de alcanzar la universalidad deseable, fundamentalmente por la imprecisión de los criterios para distinguir una de la otra. (14) Una primera pretende establecer la diferencia de los vocablos que nos ocupan, con base en la connotación aritmética del número de habitantes agrupados; pero la cuantía de éstos varía de uno a otro país y en las distintas épocas, de tal suerte que no proporciona un criterio universalmente aplicable. Otro concepto, que por los mismos motivos, no puede servir de base para hacer la distinción y consiste "... en efectuar la distribución de acuerdo con la densidad de la población, esto es, de acuerdo con el número de habitantes por unidad de superficie, generalmente por kilómetro cuadrado o milla cuadrada "... (15) -- Según el criterio citado, toda subdivisión, cuya densidad supere un censo dado, se reputará como urbana y las restantes se clasificarán como rurales.

La Conferencia Europea de Estadística, de Praga, señaló que debería considerarse como población urbana a los grupos de personas residentes en comunidades de viviendas compactas con un mínimo

(14) George Pierra. Compendio de Geografía Urbana. Barcelona, España 1964. Pág. 17.

(15) George Pierre. Obra citada. Pág. 18.

de 2,000 habitantes, o con 10,000 si la población dedicada a la agricultura no sobrepase el 25% del total. (16) Dentro de este criterio, concurren tanto el elemento numérico como el de la actividad a que se dediquen los pobladores, lo que pudiéramos considerar correcto a no ser por la limitación impuesta desde el punto de vista cuantitativo.

En los Estados Unidos de América impera el criterio meramente numérico, porque allí se considera población urbana la que vive en ciudades y municipios de 2.500 ó más habitantes, y rural a la que no reuna ese requisito. (17)

Para Nels Anderson (18) no existe el problema de diferenciación entre lo urbano y rural, indicando en su obra que estas características se deben considerar como un modo de vida, al que condiciona la naturaleza y el medio ambiente en que se vive (afirmación que estimamos ser cierta), aunque agrega que esto carece de importancia, porque el urbanismo, como modo de vida, no se confina a las ciudades, a pesar de que surge de éstas. Para ser universitario, generalmente se supone el ser egresado de una universidad, por ejemplo. En apoyo a la afirmación señalada, Fichter (19) dice: "Incluso en las sociedades más abiertas se requieren dos o más generaciones antes de que los emigrantes queden asimilados a la población general. En los primeros estadios de este proceso de asimilación el emigrante es una persona marginal, si no completamente extraña a su ambiente anterior o actual".

(16) George Pierre. Obra citada. Pág. 19

(17) George Pierre. Obra citada. Pág. 20

(18) Anderson Nels Sociología de la Comunidad Urbana - Fondo de Cultura Económica. México - Buenos Aires 1965. Págs. 15 y 16.

(19) Fitcher H. Joseph - Sociología - Editorial Herder. Barcelona, España. 1964. Pág. 330.

Para Pierre George (20), profesor de la Sorbona, la población de cada país sí puede dividirse en urbana y rural, según sea su forma de residencia, reconociendo también la dificultad que existe para hacer esta clasificación.

En nuestro concepto sí debe haber diferencia entre la población urbana y la rural, porque las necesidades son distintas entre una y otra, debido a la actividad que cada una desarrolla, en términos generales. Esto trae como consecuencia que la densidad de población sea inferior en el medio rural y superior en el urbano.

Los centros rurales se han establecido, principalmente, cerca de los terrenos de cultivo o de explotación ganadera que constituyen la base para el sostenimiento de los miembros de la comunidad, por lo cual su número casi siempre será reducido, porque aún con los adelantos obtenidos hasta ahora, es considerable la extensión de tierra que se necesita para que de su cultivo se sostenga una familia. Debido a ello esta gente se establece en pequeños grupos. Así se obtiene mayor proximidad a las propiedades, lo cual repercute en un mejor cuidado de los cultivos o del ganado, dado el caso, evitándose muchos de los superfluos gastos que origina el vivir en una ciudad más o menos grande.

Fichter señala que los modos urbanos de pensar y de obrar en las relaciones sociales, se extienden a contingentes cada vez mayores de población, cuando las personas se aglomeran en las ciudades.

Las familias ciudadinas son menos numerosas. Los recursos médicos, - escolares y recreativos, están más al alcance de todos. (21)

Las consideraciones expresadas anteriormente, nos llevan a concluir que entre la vivienda urbana y la rural, aunque ambas deban reunir en su construcción requisitos básicos que les son comunes, la actividad desarrollada en cada uno de los grupos hace que sus habitaciones se construyan con modalidades distintas en cada caso, en virtud de que sus necesidades son también diferentes.

4.- Causas generadoras del problema.

Estimamos como una obligación, dejar señalado, que la -- causa fundamental del problema de la vivienda es de orden económico y que de ésta derivan las que tradicionalmente han sido enunciadas por -- diversos autores. quienes, en su mayoría, se han limitado a deducirlas del análisis de una realidad determinada, sin hacer un estudio a fondo para tratar de dar soluciones adecuadas, a efecto de que sea el Estado quien intervenga, con su potestad, a la solución del mismo. No obstante, podemos considerar dos causas, por ser las que se presentan con carácter permanente.

la. La movilidad física, que generalmente se llama migración. Para Fichter (22), ésta consiste en "... el movimiento de las -- personas de un punto geográfico a otro ... en él se incluye el traslado forzoso de grandes grupos de población, la evicción y desposeimiento

(21) Fichter H. Joseph. Obra citada. Págs. 329 y 330.

(22) Fichter H. Joseph. Obra citada. Pág. 327.

de las personas indeseables, la permanente migración voluntaria de un país a otro o de una región a otra dentro de un mismo país, como -- también el cambio de residencia local ...". Agrega que "... la movi-
lidad física incluye también la llamada fluidez, de la que son ejemplos las personas que alternan entre la casa y la oficina o la fábrica, que - hacen viajes de negocios o toman vacaciones ...".

Como se observa, este concepto comprende cualquier tras-
lado de personas de uno a otro lugar y el mismo puede ser voluntario -- o forzoso. En nuestro medio la primer forma se presenta permanentemen-
te y, el segundo, sólo en forma excepcional. Aún se recuerda el tras -
lado de la tribu Yaqui, localizada en Sonora, al estado de Yucatán, con
motivo de haberse rebelado contra el gobierno del dictador Porfirio ----
Díaz.

Las razones por las cuales las personas emigran de un lu-
gar a otro, son numerosas y complejas; pero las que se presentan con-
más frecuencia, son las relativas al factor económico y que, en un mo-
mento dado, agravan el problema de falta de vivienda. En nuestro país,
la migración interna, determinada por el factor económico, se presenta
de dos maneras:

a) El desplazamiento temporal de grupos de trabajadores -
del campo, a las regiones en las que escalonadamente se llega a la --
época de recolección de algunos cultivos, por lo que para el pequeño-
agricultor representa el problema de proporcionarles habitaciones ade -

cuadas, viéndose en la necesidad de alojarlos en grandes tejabanos en los que almacena semillas, implementos de cultivo y maquinaria.

b) La emigración, de los campesinos que han sido desposeídos de sus tierras o a los que nunca se les han otorgado, a las zonas fabriles. Estos, generalmente se establecen en la periferia de los grandes centros urbanos, sin tomar en cuenta los problemas que ello trae consigo, con lo que se acentúa el problema habitacional, el cual en los últimos años ha tomado una proporción mayor.

Existen también, sin embargo, otros factores no económicos que motivan la movilidad, ya que hay personas que se trasladan a otro lugar en busca de mejores facilidades escolares para sus hijos o para vivir en compañía de sus familiares. Otros emigran para encontrar un lugar en donde puedan gozar de libertad religiosa, y hay quienes lo hacen con motivo de la discriminación racial, fenómeno que constantemente se presenta en los Estados Unidos (la raza negra trata de vivir en aquellos Estados de la Federación Americana que les otorga los derechos que en muchos le son negados).

2a. Densidad de población. Una de las causas que sin duda alguna agrava más el problema de la carencia de viviendas, es el alarmante crecimiento de la población, ya que el aumento de ésta es más rápido que el de viviendas. Este fenómeno se ha producido en todas las épocas y en diferentes partes del mundo, pero sobre todo después de la II Guerra Mundial en los países contendientes o en aquellas

ciudades de gran incremento demográfico, como México y otras de nuestro país.

En efecto, nuestra población muestra una notable disparidad, pues mientras la urbana ha tenido un crecimiento considerable, al variar de 2.45% en el período de 1930-1940; 5.93% en el de 1940-1950 y 6.12% en el de 1950-1960, la tasa rural, en cambio, ha variado muy ligeramente: 1.04% para la década 1930-1940; 1.60% en 1940-1950 y 1.63% en 1950-1960. (23)

Estos datos son muy importantes en un programa de vivienda, ya que las construcciones de bienestar en función del crecimiento, sin tomar en cuenta, claro, las reparaciones o ampliaciones que tengan que hacerse.

En vista de estas tendencias, consideramos que el crecimiento explosivo demográfico de nuestro país, trae como consecuencia que los sectores urbanos se vean comprimidos y las condiciones de las viviendas alcancen niveles infrahumanos y, además, que haya deficiencia de toda clase de servicios: municipales, educativos, recreativos, transportes, etc.

El crecimiento desorbitado de la ciudad, por otra parte, trae consigo el devoramiento paulatino de las superficies verdes limítrofes, lo que determina un alejamiento siempre creciente de los elementos naturales y que hacen, por tanto, que las construcciones destinadas

a la vivienda en la superficie de la ciudad, contraríen las necesidades y requisitos que deben llenar. Consecuentemente, los barrios más densos se encuentran, a menudo, en las zonas menos favorecidas (verrientes mal orientadas, sectores invadidos por ruidos, gases industriales, terrenos accesibles a las inundaciones, etc.).

La presencia de una población de nivel muy bajo, económico y social, incapaz de tomar por sí misma medidas defensivas (control de natalidad y mortalidad), agrava aún más la situación.

Vale la pena hacer mención a otras causas transitorias, que al presentarse, hacen más crítico el problema, ya que traen consigo la escasez de habitaciones. Dentro de éstas podemos citar las guerras, las inundaciones, el incumplimiento a las disposiciones legales tendientes a la construcción de viviendas populares, al ruinoso estado de la mayoría de las casas habitación existentes, así como el alto costo de los terrenos de las zonas urbanas, motivado por el acaparamiento de los mismos (en la ciudad de México determina un crecimiento vertical en algunas zonas).

5.- Concepto general de vivienda. Concepto de vivienda de interés social.

Hemos considerado conveniente elaborar, en este apartado, el concepto general de vivienda y el de vivienda de interés social, ya que, como hemos visto, en la historia de la humanidad los pueblos se han proyectado a la prosecución de los más altos logros, uno de los cuales ha sido, sin duda, el asentamiento de los grupos humanos en una

determinada circunscripción territorial, para en ella establecerse con cierta permanencia.

Consideramos que el grupo humano que pasa de nómada a sedentario, implica la consolidación de los cimientos en que descansan las modernas civilizaciones, ya que siendo cierto, como lo observamos a través de nuestro estudio, el establecimiento del hombre en los primeros tiempos, en un centro operativo fijo; sólo entrañó la selección de una dimensión espacial para la obtención casi exclusiva de satisfactores vitales.

Pero es indudable que el hombre, individualmente considerado, y con mayor razón siendo jefe de familia, antes de preocuparse por construir templos grandiosos, carreteras o cualquiera otra manifestación de superestructura cultural, tuvo que enfrentarse y tratar de resolver una necesidad primaria, a saber: la de allegarse un lugar de abrigo para él y sus familiares, un espacio protegido de los fenómenos meteorológicos, un sitio que le garantizara seguridad durante las horas de reposo, un recinto en que la familia pudiera permanecer sin peligro; en fin, un lugar donde pudiera desarrollar su vida.

Por lo antes expuesto, y una vez que hemos dejado señaladas de manera general las características distintivas de la vivienda en las diversas épocas tratadas y tomando en consideración los requisitos que debe llenar la misma para cumplir con su finalidad, podemos definir a la vivienda como el lugar que sirve de morada al hombre y su

familia, en la que desarrollan su vida en la comunidad a que pertenece.

El concepto general de vivienda enunciado, abarcaría desde la construcción más humilde realizada con ese fin, hasta la residencia que se edificara con el mismo propósito; por lo que, para el objeto de nuestro estudio, se hace necesario precisar cuales deberán ser los requisitos de una vivienda tipo, dada la función a desempeñar dentro de una organización política, y que se le ha denominado de interés social.

Con el devenir del tiempo, las necesidades del hombre, por lo que se refiere a vivienda, han venido aumentando por diversos factores, los que han contribuido para que el problema de la habitación alcance la magnitud que actualmente tiene. Si a lo anterior agregamos que a través de las distintas estructuras que han adoptado en su mayoría las organizaciones políticas; además, la explosión demográfica ocurrida en los últimos años, ha incrementado la desigualdad de las clases sociales, las que simplemente podían dividirse en la de ricos y en la de pobres. Esta última, que en casi todos los Estados, viene a representar hasta un 80% de la población, aproximadamente. Por tal motivo, claramente vemos que es necesario establecer una vivienda tipo, en la que tomemos en consideración la situación económica que presenta esa inmensa mayoría, así como los adelantos que la ciencia y la técnica nos ha brindado, aprovechándolos al máximo con el propósito de que no sea elevado su costo en atención a la población a que se destine.

Ahora bien, con los datos que hemos dejado señalados, consideramos que la vivienda de interes social, es aquella vivienda adecuada que le permitirá vivir al hombre y a su familia dentro de un nivel de -- decoro, higiene y comodidad, procurando que se cree un ambiente de superación de sus ocupantes.

CAPITULO II

CAPITULO II.

EL DERECHO A LA VIVIENDA COMO GARANTIA
CONSTITUCIONAL DE LA CLASE TRABAJADORA.

- 1.- Situación jurídica y económica del trabajador con anterioridad al --
año de 1917.
- 2.- El Congreso Constituyente de Querétaro y el Artículo 123.
- 3.- Disposiciones Constitucionales referidas a la vivienda.
- 4.- Fracción XVI del Artículo 123 y los Contratos Colectivos de Trabajo.
- 1.- Situación Jurídica y económica del trabajador con anterioridad al --
año de 1917.

Para el estudio de las condiciones en que se encontraba el -
trabajador, en la época que precede a la fecha en que fue promulgada la -
Constitución Política vigente, bastará con limitarnos a dejar señaladas -
las distintas legislaciones tendientes a brindar protección a esta clase -
del proletariado, así como la realidad social en que la misma se desen -
volvía.

En la época colonial encontramos, en la Ley de Indias, dis -
posiciones relativas a la jornada de trabajo, salario mínimo, pago del -
salario en efectivo, prohibición de las tiendas de raya y otras. El maes -
tro Mario de la Cueva, nos señala y muy acertadamente que "... estas -
medidas ... se apoyan en principios de humanidad y caridad más que en
el reconocimiento del derecho de los trabajadores a mejorar su nivel de -
vida ...". (1)

(1) Cueva Mario de la.- Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S. A. México 1949. Pág. 714.

Fue en el Congreso Constituyente de 1857, donde por primera vez en el México independiente, se suscitó un debate en el que el diputado Ignacio L. Vallarta habló de la necesidad de acudir en auxilio de las clases laborantes del país, pero sin haber obtenido algo positivo. (2)

Según opinan algunos autores, tomando la idea de Vallarta correspondió al Código Civil de 1870 reglamentar las cuestiones de trabajo, en el que, naturalmente, la protección dada a los trabajadores fue mínima. Con posterioridad, fueron promulgadas otras leyes, como la de Accidentes de Trabajo (1898), la de José Vicente Villada (1904), la de Bernardo Reyes (1906), la de Trabajo de Manuel Aguirre Berlanga, del 7 de octubre de 1914; esta última señala, en su artículo octavo, la obligación de los patrones de ceder gratuitamente un terreno que se destine a la construcción de un mercado, cuando el centro de trabajo se encontrara fuera de las poblaciones.

En los años siguientes, se elaboraron, en distintas entidades federativas, leyes que reglamentaban las relaciones de trabajo, destacando, entre éstas, la del Estado de Yucatán, de fecha 14 de mayo de 1915.

"En toda la legislación citada, no se encuentra nada relacionado directamente con la vivienda de la clase trabajadora, en realidad porque el problema no existía; su presencia se advierte hasta la década -

(2) Historia del Congreso Constituyente de 1857, citado por Mario de la Cueva en la obra citada, Pág. 86.

de los años 40", según afirmó el Lic. Gómez Granillo.

A la mayoría de la población mexicana, a partir de la Colonia, se le encuentra identificada con la servidumbre, el peonaje, la pobreza y la ignorancia. Una vez conseguida la independencia, se vislumbró la esperanza para obtener un mejoramiento social en el medio rural, que era el que daba la fisonomía a nuestro país, pero el clero se encargó, en gran parte, de que esto no sucediera, debido al acaparamiento de tierras que realizó. A Juárez correspondió "...romper la espina dorsal de la Iglesia..." (3) con sus leyes de Reforma, y aunque jurídicamente organizó al Estado en una forma moderna, de hecho las clases pobres del país siguieron sumidas en la miseria.

Llama la atención que el esfuerzo jurídico realizado en pro del pueblo mexicano, con anterioridad a la Constitución de 1917, no haya servido para elevar, ni siquiera en parte, su nivel económico. En el régimen porfirista, cuyo lema fue "Poca Política y Mucha Administración", no existió ninguna legislación que protegiera a los pobres, tanto en los centros urbanos como en el agro. Al respecto, Jesús Silva Herzog (4) nos dice que durante el porfiriato "... las huelgas estaban

(3) J.K. Turner. Reportaje publicado en "México Bárbaro". Precursores de la Revolución. P.R.I. Dirección Juvenil. México 1960. -- Pág. 11.

(4) Silva Herzog Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana. - Colección Popular del Fondo de Cultura Económica. México - Buenos Aires 1964. Pág. 42 y 43.

prohibidas y se castigaba con severidad a quienes en forma alguna pedían la elevación del salario, o la reducción de la jornada de trabajo "; el autor agrega que en el Código Penal del Distrito Federal, se configuraba como delito el que los trabajadores pretendieran obtener algún alza de sus sueldos y que, a pesar de que el gobierno de Díaz sólo permitía organizarse a los obreros y artesanos en sociedades mutualistas, a fines del siglo XIX y comienzos del XX, empezaron los trabajadores a formar uniones para reclamar así mejor trato, más altos salarios y reducción de las jornadas de trabajo. Ello como consecuencia de las ideas expuestas por los precursores de la Revolución Mexicana de 1910, entre los que destacaron los hermanos Ricardo y Enrique Flores Magón, Ponciano Arriaga, Filomeno Mata y Antonio Díaz Soto y Gama, quienes fueron los fundadores de distintos círculos liberales que se establecieron en diferentes partes de la República, en los que se pugnaba por obtener una superación económica, política y social de las mayorías de nuestro país. Así surgió, en el año de 1906, la agitación obrera que trajo como consecuencia los movimientos de huelga o curridos en las poblaciones de Cananea y Río Blanco. La fecha de la declaración de Huelga en Sonora, coincidió con la de la publicación del Programa del Partido Liberal, hecha el 10. de Julio de 1906, firmada por los Flores Magón, Antonio I. Villarreal, Juan Manuel Sarabia, Librado Rivera y Rosalfo Bustamante.

Este documento es de extraordinaria importancia, en virtud

de que estaba plasmado de ideas renovadoras, tanto políticas como sociales y económicas; tenía el propósito de transformar y mejorar la vida individual y colectiva, en todos los campos y órdenes de la vida. Cabe mencionar "... que muchos de los jefes revolucionarios conocieron bien el Manifiesto y Programa del Partido Liberal y que, indudablemente influyó en su pensamiento. Esta influencia se advierte con claridad en la Constitución de 1917, de manera particular en el Artículo 123, que legisla en materia de trabajo ...". (5)

2.- El Congreso Constituyente de Querétaro y el Artículo 123

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, elaborada por el Congreso Constituyente de Querétaro, no es un documento redactado por técnicos de gabinete, sino la expresión de la voluntad de un pueblo que hizo grandes sacrificios para obtener un estatuto jurídico capaz de asegurarle el disfrute de sus derechos. Quienes dejaron consignados los preceptos contenidos en nuestra Constitución, tradujeron en un lenguaje jurídico el grito de obreros y campesinos de la - - República que por siglos venían padeciendo muchas carencias, entre las cuales figuraba un lugar en donde levantar aunque fuera un miserable jacal.

Desde 1914, se inició en México un fuerte movimiento a favor de una legislación obrera, que fue obra del gobierno preconstitucionalista y de algunos hombres que militaron al lado de Dn. Venustiano - Carranza. En un principio la intervención de la clase trabajadora fue -

(5) Silva Herzog Jesús. Obra citada, Pág. 59.

casi nula, no así en años posteriores, sobre todo en las últimas décadas.

El Ing. Félix P. Palavicini (6), nos relata los primeros pasos dados por Carranza en favor de una ley del trabajo, afirmando que "... encontrándose en Orizaba el grupo encabezado por Carranza se creó el Departamento de Legislación Social y entre los decretos expedidos en aquella época se encontraba el de 12 de diciembre de 1914, cuyo artículo decía: " El primer jefe de la Nación y Encargado del Poder Ejecutivo expedirá y pondrá en vigor, durante la lucha, todas las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfacción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión pública exige como indispensables para establecer un régimen que garantice la igualdad de los mexicanos... para mejorar la condición del peón rural, del obrero, del minero y en general de las clases proletarias". En un segundo párrafo agregaba que se había formulado un proyecto de Ley del Trabajo que, por su importancia, Carranza había decidido discutir en consejo de gabinete; pero que el debate había quedado aplazado después de su primer lectura, por haberse presentado otros asuntos urgentes a los que habría de atender.

En 1916 se instaló, en Querétaro el Congreso Constituyente, dándose lectura, en la sesión del 6 de diciembre, al proyecto de Consti

(6) Cual fue el origen de la Constitución de 1917. Revista "Todo", 4 de enero de 1936.

tución, en el que se consignaban dos agregados a los artículos relativos al trabajo, de la Constitución de 1857 (se referían al contrato de trabajo y a la facultad del Congreso Federal de legislar en toda la República sobre materia laboral) (7)

Para incluir en la Constitución Política disposiciones tendientes a proteger los derechos de los trabajadores, se encontró una cerrada oposición en el Constituyente de Querétaro, motivo por el que el Diputado Heriberto Jara en una de sus brillantes intervenciones expresó: "... Los jurisconsultos, los tratadistas, las eminencias en general en materia de legislación, probablemente encontrarán ridícula esta proposición: ¿ Cómo va a consignarse en una Constitución la jornada máxima de ocho horas al día ?; eso, según ellos es imposible; eso según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero precisamente esa tendencia, esa teoría ? qué es lo que ha hecho ¿ Que nuestra Constitución -- tan libérrima; tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llaman los señores científicos un traje de luces para el pueblo mexicano, porque -- faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo ...". (8)

Fueron vanos los propósitos de los juristas para mantener -- la Constitución dentro de los límites formales que la Doctrina le asignaba, pues la voz de la realidad presentada por la diputación de Yucatán -- se dejó sentir, haciendo posible, con el apoyo de los generales revolucionarios, la inclusión de nuestra Carta Magna de un mínimo de derechos en materia de trabajo. El 28 de diciembre, el Diputado José Nati-

(7) Cueva Mario de la. Obra citada. Págs. 114 y 115.

(8) Cueva Mario de la. Obra citada. Págs. 115 y 116.

vidad Macfás, en nombre de Carranza, expuso un proyecto de bases sobre trabajo que, con pequeñas modificaciones, se transformó en el Artículo 123 que ahora conocemos.

Silva Herzog (9) indica que el Ingeniero Pastor Rouaix fue - quedurante varias semanas estuvo trabajando en la elaboración del -- artículo mencionado, auxiliado por los señores José Inocente Lugo, Rafael Ríos y Natividad Macfás, y que en modo alguno el Artículo 123 puede atribuirse a una persona en particular sino que fue obra colectiva en la que "... participaron predominantemente los diputados izquierdistas ..." y que el Señor Carranza con independencia de sus personales opiniones, dejó a los constituyentes en libertad de discutir lo relacionado con la legislación obrera, sin ejercer presión alguna.

Al haber sido promulgada la Constitución de 1917 y puesta en vigencia, México obtuvo la honrosa prioridad de consagrar en su norma fundamental la declaración de derechos sociales, referidos al trabajador, que ni la de Weimar, a la que tanta difusión se le dió, los contenía. En las fracciones XII, XIII y XXX se elevó a la categoría de garantía constitucional, el derecho de los trabajadores a la vivienda.

3.- Disposiciones Constitucionales referidas a la vivienda.

Una vez que hemos dejado señalados, de manera general, los antecedentes y la creación del Artículo 123 Constitucional, pasaremos a examinar lo enunciado en sus fracciones XII, XIII del apartado "A" y el inciso "f" de la Fracción XI del apartado "B", por ser normas-

(9) Silva Herzog. Obra citada. pág. 264.

que se relacionan directamente con el problema objeto de nuestro estudio, para estar en posibilidad de hacer los comentarios pertinentes --- acerca de la efectividad de estas normas y si han cumplido la función social que con ellas se propuso el Constituyente de Querétaro.

En la fracción XII se establece: ...

" En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas ". (10)

En la disposición que hemos transcrito destaca:

a) La obligación patronal de proporcionar habitaciones a sus trabajadores (aunque sólo a empresas situadas dentro de las poblaciones que ocupen un número mayor de cien trabajadores).

b) La de construir escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

El contenido de este precepto no indica cuándo existe la segunda de las obligaciones y si se hace necesario sobrepasar el número-

(10) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones del Senado de la República. México 1966.

de cien trabajadores. Estimamos que la interpretación jurídica deberá hacerse a contrario sensu y que, por tal motivo, las empresas que se encuentran fuera de los centros de población tendrán las dos obligaciones; además, que conforme a la equidad, el supuesto enunciado por la Ley se realizará cuando el número de trabajadores exceda también de cien.

La fracción XIII dispone que en los centros de trabajo donde la población exceda a doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno no menor de cinco mil metros cuadrados, con el propósito de establecer en él mercados públicos, edificios destinados a servicios municipales y centros de recreo.

Desde el punto de vista social, lo expresado en nuestra Constitución, viene a constituir un gran adelanto en la legislación proteccionista de la clase laborante, ya que la finalidad de estos preceptos es la de que se proporcione a los trabajadores viviendas cómodas e higiénicas, y desde el punto de vista económico baratas, para que se destierren algunos de los males que éstos han venido padeciendo, tales como la promiscuidad e insalubridad. La prohibición para que en todo centro de trabajo se establezcan expendios de bebidas embriagantes y casas de juego de azar, procura que en los conjuntos de viviendas se cree un ambiente de superación de sus habitantes y se evite el mal gasto de los salarios.

Es importante hacer notar que en los preceptos que hasta ahora hemos tratado se establece únicamente como obligación de los

patronos la de dar en arrendamiento a sus trabajadores, a bajo costo, - las viviendas que éstos ocupen, sin que se haya establecido que debían proporcionar los medios necesarios para adquirirlas en propiedad. También se omitió la conveniencia de que estos núcleos de población se -- establecieran cerca de los centros de trabajo, en virtud de los riesgos - que se presentan si los conjuntos habitacionales se construyen lejanos a los mismos (sobre todo el riesgo que corre el trabajador al ir de su - domicilio al centro de trabajo y viceversa).

La obligación de proporcionar habitaciones baratas en arren - damiento para los trabajadores, con la reforma de que fue objeto el Ar - tículo 123, se extendió a los servidores del Estado atendiendo a lo es - tablecido en el inciso "f" de fracción XI del apartado "B" del ordena - miento citado, puesto que en él se menciona expresamente que deberá proporcionarse a los trabajadores " ... habitaciones baratas en arren - damiento o venta conforme a los programas previamente aprobados .."

(11). Obligación que, dentro de sus posibilidades, el Estado ha veni - do cumpliendo mediante la creación de organismos idóneos.

Para la debida observancia de lo establecido en las fraccio - nes XII y XIII del Artículo 123, y que en el artículo III lo replete la Ley - Federal del Trabajo, se expidieron dos Reglamentos, uno de aplicación general en toda la República (Diario Oficial de 31 de diciembre de ---- 1941) y otro para empresas que no sean de jurisdicción federal que en - tró en vigor el 10. de marzo de 1942, dictado para el Distrito Federal,

(11) Constitución Política citada.

debiendo vigilar su cumplimiento, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Departamento del Distrito Federal respectivamente.

En los Reglamentos citados, se establece el procedimiento a seguir en la construcción, ampliación o modificaciones de las viviendas que el patrono tiene obligación de proporcionar a sus trabajadores, así como las sanciones que deberán aplicárseles por no cumplir con los requisitos necesarios; encontramos que no se estipula pena en especial para quienes se nieguen a cumplir con sus obligaciones. (12)

Los Reglamentos dicen que las habitaciones, en razón a su tipo, se podrán clasificar en unitarias, semicolectivas familiares, semicolectivas individuales y colectivas, definiendo cada una de estas de la siguiente manera:

Las habitaciones unitarias son las que tienen todos sus servicios incorporados a la propia vivienda y para uso exclusivo de sus moradores; para cumplir con este propósito, deberán contar con una estancia, un dormitorio matrimonial y otro para cada una de las personas de distinto sexo, familiares o que dependan económicamente del trabajador, un cuarto destinado a la cocina, otro para el servicio de aseo, un lavadero para ropa y local para tendido y asoleado.

Las habitaciones semicolectivas familiares son las destinadas a trabajadores periódicos y temporales. Se componen de un dormitorio matrimonial, uno destinado para las personas de cada sexo, familiares o que dependan económicamente del trabajador, una pieza desti-

(12) Ley Federal del Trabajo. Comentada por Alberto y Jorge Trueba. Editorial Porrúa. S. A. México 1964.

nada a comedor y otra para cocina; baños, lavaderos y tendederos -- son de uso común. Para trabajadores ambulantes deberán construirse habitaciones de dos o más piezas, destinadas a dormitorios, con servicio de comedor, cocina, baño, lavaderos y tendederos, de uso común.

Son viviendas colectivas individuales, aquellas en las -- que solamente la pieza destinada a dormitorio sea de uso privado; de uso común las destinadas a comedor, cocina, baño y tendederos.

Es lamentable que después de 52 años de vigencia de --- nuestra Carta Magna, no observemos aún el beneficio que en materia - de vivienda otorga, cuando menos a ciertos trabajadores. Consideramos debe hacerse operante esta disposición, dado que el Poder Público tiene los suficientes recursos para lograrlo.

En la fracción XXX quedó plasmada la posibilidad de que - el trabajador adquiera en propiedad su vivienda, mediante el sistema cooperativo, pues expresamente señala que "... serán de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas...".

El que se haya considerado al sistema cooperativo como - uno de los medios para dar solución al problema de la vivienda, seguramente se debió al auge que tomaron las ideas expresadas por destacados pensadores, como lo fueron Roberto Owen, Carlos Fourier y --- Luis Blanc, que llegaron a nuestro país a través de la obra de Fernando Garrido, titulada " Historia de las Asociaciones Obreras en Euro -

pa ". Este acontecimiento trajo como consecuencia que a partir de -- 1868 los obreros mexicanos intentaran organizar sociedades cooperativas de consumo, de producción de vivienda. (13) Durante la época del porfiriato, se establecieron algunas cooperativas de vivienda, -- las cuales desafortunadamente fracasaron. Podemos señalar la Colonia Cooperativa de Tlalpizalco, Estado de México, la Sociedad Nacional Cooperativa de Ahorro en Construcción de Casas y La Protectora, Compañía Cooperativa de Ahorro Préstamos y Construcciones. (14)

Creemos que esta política fracasó, debido al bajo nivel económico y cultural de las personas a quienes trataba de beneficiar, principalmente. De aquí que mientras no se modifique esta situación, la cooperativa de vivienda seguirá siendo una utopía. Todavía hoy, hay muchísimos mexicanos que no pueden pagar siquiera el " certificado de aportación " y que tampoco conocen el a, b, c de la cultura (lo -- que motiva que no puedan entender los principios o beneficios del cooperativismo).

El maestro Moisés Gómez Granillo (15) opina que el sistema cooperativista, en relación con la vivienda, ha florecido en algunos -- países europeos; pero que en México, aunque la legislación la favorece, " ... no ha tenido consecuencias prácticas ...".

(13) Coria Rojas Rosendo. Tratado de Cooperativismo Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México Buenos Aires 1952. Pág. 174.

(14) Coria Rojas Rosendo. Obra citada. Págs. 239, 240, 251, 252 y 253.

(15) Gómez Granillo Moisés. Breve Historia de las Doctrinas Económicas. Editorial Esfinge, S. A. México 1967. Pág. 257.

4.- Fracción XVI del Artículo 123 y los Contratos Colectivos de Trabajo.

Estimamos de utilidad en este trabajo, el hacer mención a lo establecido en la fracción XVI del Artículo 123, mismo que se encuentra reglamentado por los artículos 232 y siguientes de la Ley Federal del Trabajo, en relación al derecho que se otorgue a los trabajadores ". para coaligarse en defensa de sus intereses, formando sindicatos; porque sólo mediante estas organizaciones se pueden celebrar los contratos colectivos de trabajo que define la Ley respectiva en su artículo 42 como aquellos convenios que celebran uno o varios sindicatos de trabajadores con uno o varios patrones, para establecer las condiciones de trabajo.

La importancia que para nuestro tema tienen los contratos de trabajo mencionados, consiste en que sólo por este medio los trabajadores han podido conseguir le sea respetado el derecho que a la vivienda tienen, conviniéndolo con base en fracción V del artículo 47 de la Ley Federal del Trabajo, como otras de las estipulaciones que convengan las partes.

Algunos de los contratos colectivos, no se han limitado tan sólo al cumplimiento de lo señalado en las distintas leyes, en relación con el arrendamiento de casas baratas, sino que han hecho intervenir a las empresas en el financiamiento necesario, para que los trabajadores adquieran sus viviendas con mayores facilidades que la generalidad de las personas. Por este motivo, a continuación analizaremos algunos de estos instrumentos jurídicos, los que nos servirán de ejemplo para -

poder apreciar las conquistas obtenidas por la clase trabajadora a través de sus organizaciones.

El Contrato Colectivo de Trabajo de las personas que prestan sus servicios en el Instituto Mexicano del Seguro Social (16), es uno de los documentos que contiene mayores ventajas. Al efecto, en la cláusula 145 dispone que el Instituto otorgará a cada uno de sus trabajadores, la cantidad de \$375.00 mensuales por concepto de ayuda de renta de su casa - habitación; y, en la cláusula 81, señala la obligación del Instituto para otorgar a sus mismos trabajadores créditos hipotecarios o con garantía fiduciaria, los cuales se destinaran a los siguientes objetos:

- a) " A la construcción o terminación de casa - habitación del trabajador.
- b) A la adquisición de casa construída o en construcción, que sea destinada precisamente a casa - habitación del trabajador.
- c) A la adquisición del departamento - habitación en condominio destinado a casa - habitación del trabajador.
- d) A la ampliación ó reparación de la casa - habitación del trabajador.
- e) A la liberación de gravámenes hipotecarios que pesen sobre la casa - habitación del trabajador.

(16) Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Sindicato Nacional de Trabajadores del Seguro Social, - Editora de Periódicos S. C. L., La Prensa, División Comercial. - México 1968.

f) A saldar terreno y construcción de casa - habitación del trabajador, - siempre y cuando se tenga pagado cuando menos el 20% del costo total.

Se establece, además, que el Instituto facilitará la cantidad de \$100,000.00 como máximo, por una sola vez, a cada solicitante, - y que cuando el valor del inmueble por construir rebase ese límite pero - sin sobrepasar el de \$200,000.00, el mismo Instituto gestionará de las Instituciones de Crédito que elija el trabajador la cantidad necesaria para completar el 80% de su valor. El plazo de amortización de los - préstamos no excede los 15 años cuando son concedidos por el Instituto y, se deberán observar los preceptos aplicables al caso cuando los gestione ante otras instituciones de crédito.

Para no romper el equilibrio que debe existir en la economía familiar, se indica que los préstamos hipotecarios deberán ser redimidos mediante abonos quincenales y que no se concederá ningún crédito que afecte el salario del trabajador en más de un 25%. Además, como una protección a los familiares del trabajador, se establece que en caso de fallecimiento del deudor se aplicará el pago del saldo del crédito, el - importe del fondo de ayuda sindical hasta la cantidad que baste para - cubrirlo.

En el contrato celebrado entre Petróleos Mexicanos y el -- Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana (17), se

(17) Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre Petróleos Mexicanos y el Sindicato de Trabajadores Petroleros de la República Mexicana. Talleres de la Imprenta Rendón, S. A. México 1967.

establece en la cláusula 168, que las casas que construya el patrón -- para habitación de sus empleados, deberán llenar los requisitos que -- señalen las disposiciones legales respectivas y que, cuando sean para darlas en arrendamiento, la renta que se estipule no excederá de \$90.00 mensuales, atendiendo a lo dispuesto en la cláusula 167. Se conviene también, en la cláusula 170, que el patrón mantendrá en buen estado -- las casas habitación de sus trabajadores, obligándose éstos a hacer un buen uso de las mismas. Y por lo que respecta a los trabajadores que -- carezcan de ellas, la cláusula 165 menciona la obligación de ayudar a los trabajadores con \$18.00 diarios por concepto de ayuda de renta. La cláusula 166 establece que para contribuir a la resolución del problema de la vivienda del trabajador petrolero, Petróleos Mexicanos absorberá cuatro puntos de los intereses que devengue la cantidad prestada con un límite de \$130,000.00, en operaciones destinadas a la compra -- de casas habitación; agrega que la amortización del capital, se hará -- en un plazo de 10 a 15 años, debiendo descontarse del sueldo del trabajador, cuando mucho, el 25% del salario que perciba. Este beneficio se otorga por una sola vez.

El 2o. párrafo de la cláusula 168, dispone que para fomentar el patrimonio del trabajador, "... el patrón procurará la celebración de arreglos con compañías civiles de reconocida solvencia, tendientes al financiamiento y construcción de casa a bajo costo, a fin de --- que los trabajadores las puedan adquirir a título de propiedad ..."

Para el beneficio otorgado a los trabajadores petroleros en la adquisición de casas habitación, la empresa se obliga en el último párrafo de la cláusula 166, a proporcionar asesoría técnica a las asociaciones civiles que se constituyan para construir casas a los trabajadores, así como a efectuar en operaciones colectivas los descuentos que se convengan, para abonarlos a las instituciones bancarias correspondientes.

La Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., a través del Contrato Colectivo de Trabajo (18), suscrito con el Sindicato Mexicano de Electricistas, se obliga, en la cláusula 98, según la Zona o la División a que pertenezcan sus empleados, a ayudarles a pagar la renta de su casa, cuando la propia empresa no la proporcione, con \$5.00 diarios o el 5% en relación a su sueldo tabulado.

En la disposición citada, se conviene en que la Compañía de Luz, proporcionará, dentro de sus posibilidades, casas - habitación a sus empleados, ya sean propias de la empresa o que sean alquiladas para ese propósito, indicándose que estas deberán ser regularmente habitables y que constarán de recámara, comedor, cocina, baño y lavadero; procurando que cuenten, además, con los servicios de agua, drenaje y alumbrado, en la medida que lo permitan las condiciones locales. Los trabajadores por su parte estarán obligados a habitarlas y conservarlas en buen estado, pero se les responsabiliza por el deterioro que sufran debido al mal uso que de ellas hagan. En este Contrato no encontramos

(18) Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre la Compañía de Luz y Fuerza del Centro, S. A., y el Sindicato Mexicano de Electricistas. México 1964.

disposición alguna tendiente a facilitar la adquisición en propiedad, de casas habitación para el trabajador.

En el Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre la empresa Teléfonos de México, S. A., y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana (19), se expresa, en el artículo 5 Transitorio, que la empresa mantiene la obligación de otorgar un aval, hasta por Diez -- Millones de Pesos, para la construcción de casas destinadas a trabajadores sindicalizados permanentes; no hace mención de ayuda de renta - encontrada en los tres contratos estudiados, ni a la obligación de proporcionar viviendas en arrendamiento a sus trabajadores.

(19) Contrato Colectivo de Trabajo celebrado entre Teléfonos de México, S. A., y el Sindicato de Telefonistas de la República Mexicana. Imprenta Nuevo Mundo, S. A. México 1966.

CAPITULO III

CAPITULO III.

INTERVENCION ESTATAL PARA SOLUCIONAR LA
ESCASEZ DE VIVIENDAS POPULARES.

- 1.- Política seguida por el Estado Mexicano con relación al problema - habitacional.
- 2.- Instituto Mexicano del Seguro Social.
- 3.- Instituto Nacional de la Vivienda.
- 4.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
- 1.- Política seguida por el Estado Mexicano con relación al problema -- habitacional.

El problema de la falta de viviendas que afecta a una inmensa mayoría en nuestro país, ha constituido una de las preocupaciones de los regímenes gubernamentales posteriores al movimiento social de 1910 y, dentro de las posibilidades económicas de nuestro Estado, que hasta esta fecha empieza a perfilarse como una nación en desarrollo, se ha intentado darle solución a través de diversas disposiciones legales, expeditas tanto por el Poder Ejecutivo como por las dependencias auxiliares del mismo. Para tener idea de la participación que el Estado ha tenido en este renglón, bastará con dejar señaladas algunas de las normas que con ese propósito han sido dictadas.

A partir de 1934, se inicia una corriente legislativa tendiente a crear las condiciones favorables para la adquisición, construcción y fomento de las habitaciones de interés social, así como para dar protección a los grupos sociales económicamente débiles que a la fecha se encuentran ocupando habitaciones, mediante contratos de arrendamiento. Es precisamente en este mismo año cuando se expiden dos Decretos, el día 25 de julio, en los cuales se fijan las condiciones que la enajenación de casas económicas para trabajadores, construídas por el Departamento del Distrito Federal, así como la autorización para reducir el precio de venta de las casas para obreros.

El 14 de julio de 1936, fue publicado en el Diario Oficial -- de la Federación, un Decreto referido a la construcción de casas económicas para trabajadores y, para otorgar mayor facilidad en la adquisición de viviendas de ese tipo, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público resolvió que no causaran impuestos de traslado de dominio, los contratos de cesión de derechos de estas casas. (1)

El interés del Estado en la materia que nos ocupa, quedó manifiesto, al haber creado, mediante el Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de 19 de noviembre de 1941, el Comité Intersecretarial de la Habitación para Trabajadores. Este Acuerdo, en su artículo 5o., establece que la finalidad del organismo será la de construir --

(1) Leyes y disposiciones sobre la Vivienda Popular. I.N.V. México. 1960.

colonias, con casas agrupadas o aisladas para rentar o vender a plazos, así como promover el mejoramiento de las zonas habitadas. Indica, además, que al formarse las colonias, se tenga en cuenta hacer reservas para vías de comunicación y para obras sociales, tales como jardines de niños, escuelas primarias, bibliotecas, clínicas, casas hogares, campos de deportes, salones para espectáculos y conferencias y locales para sindicatos.

En el año de 1942, con motivo de la suspensión de Garantías, que tuvo lugar debido al conflicto armado que en el mundo se presentaba, se expidió un Decreto por el cual se prevenía que no podían ser aumentadas las rentas de inmuebles, mientras rigiera esa suspensión. En 1943, al tomar parte nuestro país en la 2a. Guerra Mundial, fue dictado otro Decreto que prorrogó, en el Distrito Federal, los contratos de arrendamiento de casas habitación, durante el tiempo que prevaleciera el conflicto, (2)

Posteriormente se crearon organismos como el Banco de Fomento de la Habitación, S. A., al que dió origen la Ley de lo. de marzo de 1946, habiéndose expedido en ese mismo año, el 14 de marzo, la Ley que facultaba a las Instituciones de Crédito para operar en el ramo de ahorro y préstamos para viviendas populares. Una vez que los gobernantes se dieron cuenta, en ese tiempo, que los escasos recursos existentes no bastaban para fomentar la construcción de viviendas, ---

(2) Diarios Oficiales de la Federación de 24 de junio de 1942 y de 11 de noviembre de 1943.

optaron por tratar de resolver el inaplazable problema expidiendo la llamada Ley de Congelación de Rentas, publicada en el Diario Oficial de 31 de diciembre de 1948, la que en su Artículo lo dice:

" Que se prorrogan por Ministerio de Ley sin alteración de ninguna de sus cláusulas, salvo lo que dispone el artículo siguiente, - los contratos de arrendamiento de casas o locales destinados para habitación, los ocupados por trabajadores a domicilio o para talleres y los destinados a comercios o industrias ". El contenido social de este Decreto queda expresado en la disposición que antecede y se confirma en el Artículo 2o., cuando enuncia que quedan excluidas de lo establecido por el decreto, las casas destinadas para habitación cuyas rentas sean mayores de \$300.00 y las que necesite su propietario para habitarlas o establecer en ellas una industria o comercio.

En el Decreto de fecha 6 de junio de 1953, se ordenó al Departamento del Distrito Federal la construcción de casas habitación para familias pobres y, a partir de esa fecha, podemos considerar que esta Dependencia oficial ha puesto el ejemplo al poner en venta viviendas a bajo costo para la clase necesitada, habiéndolas edificado en unidades que reúnen todos los requisitos necesarios, como las de San Juan de Aragón y Santa Cruz Meyehualco.

Con la creación del Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, se financiaron conjuntos habitacionales como la Unidad Tlatelolco, pero desgraciadamente el costo por departamento --

es muy elevado, con lo que se estima que la función que debería de desempeñar no se cumplió en su totalidad, en virtud de ni siquiera permitir su registro en la Dirección del Registro de la Propiedad como patrimonio familiar, al igual que ahora sucede con las casas habitación de Villa Coapa, construídas por el mismo Banco, aunque ahora llamado Banco de Obras y Servicios Públicos, S. A.

Con el propósito de incrementar la construcción de viviendas populares, el gobierno de nuestro país estimó conveniente la reforma a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y a la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, reforma que se llevó a cabo en 1963, la cual fijó los lineamientos para la concesión de créditos en las instituciones hipotecarias, en los departamentos de Ahorro y en la suscripción del ahorro y préstamo relacionados con la vivienda de interés social.

En virtud de los pocos recursos con que han contado dichas instituciones, se hizo necesario que se les permitiera recibir apoyos financieros de instituciones oficiales; fue así como el Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituyó dos fideicomisos en el Banco de México, originando el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y el Fondo de Apoyo y Garantía a los Créditos a la Vivienda (FOGA).

El F.O.V.I. tiene como uno de sus más importantes objetivos, el apoyo financiero a las instituciones de ahorro y préstamo. Este

tipo de institución tiene como finalidad resolver el problema de la vivienda a grupos organizados, de más de 100 familias, a base de constituir el ahorro previo para después otorgar paulatinamente el crédito a cada una de ellas para la adquisición de las casas. Otra facultad del F.O.V.I. consiste en planear, coordinar y supervisar los planes de vivienda de interés social, para lo cual se han dictado una serie de normas que regulan los créditos que para ese fin se otorgan.

El F.O.G.A. es la institución que se creó con el propósito de apoyar a las instituciones de crédito, para solucionar sus problemas de liquidez y respaldar hasta en un 10% las operaciones del sujeto de crédito que no puedan cubrir el 20% de enganche en la compra de viviendas, así como para compensarlas razonablemente en los costos en las operaciones que realicen. (3)

Por la reforma promovida por el gobierno, en 1963, a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y a la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, se crearon los Certificados de Vivienda. La ventaja de éstos permite a quien los adquiere, el uso inmediato de la vivienda, la cual se paga con cantidades mensuales que se determinan en el momento de hacerse la emisión, teniéndose que pagar el enganche al inicio de la operación. La vivienda se escritura en propiedad cuando se termine de pagar el importe del certificado; los gastos de escrituración y transmisión de la propiedad se hacen hasta el final, pudiéndose hacer a plazos.

(3) Conferencia sustentada en la Facultad Nacional de Arquitectura. 17 de julio de 1964. Versión Taquígrfica. Pág. 3.

Los certificados de vivienda prevén la posibilidad de cubrir a quienes no pueden seguir el plan, con un valor de rescate, que es determinado no en el momento de la deserción, sino cuando se hace la emisión de los valores. Dicho certificado está planeado para operar a base de fideicomiso, con lo cual las instituciones hipotecarias podrán hacer estas emisiones cuando tengan constituido el fideicomiso especial para ese objeto. El título de crédito está proyectado para operar en viviendas de interés social, hasta por \$80,000.00. (4)

2.- Instituto Mexicano del Seguro Social.

La creación de un organismo mediante el cual el Estado otorgara la clase trabajadora los servicios sociales de que carecía, tuvo su primera manifestación en el Congreso Constituyentes de Apaztzingán, en 1814, porque en la Constitución Política elaborada por ese Congreso, se incluyeron recomendaciones en las que se pugnaba por el reconocimiento "... de un derecho pleno de equidad para el pobre ..." (5); es así como se expresó la necesidad de elaborar leyes tendientes al mejoramiento de la condición social en la clase económicamente débil.

Durante los regímenes gubernamentales de los Generales Alvaro Obregón y Plutarco Elías Calles, se realizaron estudios y se formularon anteproyectos de Ley para la creación del Seguro Social, con-

(4) Conferencia sustentada en la Facultad Nacional de Arquitectura. 9 de julio de 1964. Versión Taquigráfica. Pág. 12 y 13.

(5) Nueva Enciclopedia Temática. Editorial Richard S. A., Panamá 1965. Pág. 301.

carácter de Institución Pública; pero la redacción del Artículo 123 --- constitucional en su fracción XXIX, no permitía la elaboración de una ley eficaz y práctica, porque la facultad del Gobierno Federal y la -- de los Estados de la República, quedaba limitada a la creación de --- Cajas de Seguros Populares. (6)

Para superar la limitación establecida, en su origen, por la Constitución Política vigente, el Presidente de la República Emilio Portes Gil, envió al Congreso de la Unión una iniciativa de reforma, que fue publicada el 6 de septiembre de 1929, (7) en la que quedo expresado que " ... se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social...". (8)

La reforma realizada ya permitía la creación de un Instituto que otorgara la seguridad social, pero por razones de carácter político y económico,, fue hasta el año de 1942 cuando el Ejecutivo expidió, el 31 de diciembre, la Ley del Seguro Social, la que fue publicada el 19 de enero del año siguiente. En esta ley, se establece con -- carácter de servicio público nacional y obligatorio el Seguro Social, a través de un organismo descentralizado del Estado, con personalidad -- jurídica propia, denominado Instituto Mexicano del Seguro Social. (9)

(6) Coquet Benito. La Seguridad Social. I.M.S.S. México 1964. Pág. 1

(7) Diario Oficial de la Federación de 6 septiembre de 1929.

(8) Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Edición -- del Senado de la República. México 1966.

(9) Ley del Seguro Social. Legislación sobre Trabajo Apéndice al Ier. -- Tomo. Ediciones Andrade, S. A., México 1963. Artículos 10. y 20.

Además de proteger al trabajador en cuanto a riesgos profesionales, enfermedades no profesionales, invalidez, vejez, cesantía y muerte, así como otorgarle prestaciones sociales, el Instituto se encuentra facultado, atendiendo a la fracción II del artículo 128, a invertir una parte del fondo de reserva, que se constituye de acuerdo con el artículo 116; en la construcción de habitaciones para trabajadores, lo que se encuentra íntimamente relacionado con nuestro trabajo. Además, en la fracción III del citado artículo, se agrega que el 5% restante de los porcentajes en que se distribuyan las inversiones y todas las demás cantidades disponibles para ese efecto, se invertirán entre otras cosas, en préstamos hipotecarios.

En el artículo 130 quedan señalados los requisitos a que deberán sujetarse los préstamos hipotecarios, expresándose que el monto de estos no deberá exceder del 65% del valor de los inmuebles dados en garantía, efectuando los casos en que los sujetos de créditos otorguen garantías colaterales de fideicomiso o de fianza, en los que el importe del crédito podrá aumentarse hasta el 75%. Las hipotecas que se constituyan con ese objeto ocupan el primer lugar, indicándose que cuando otra entidad autorizada tenga hipoteca sobre el inmueble, sin que su cuantía alcance los porcentajes anteriores, el Instituto podrá prestar hasta la diferencia de ellos, con una garantía de carácter fiduciario.

Se dispone también que el inmueble que garantice el préstamo hipotecario deberá estar asegurado contra incendio, en la cantidad que baste cuando menos para cubrir su valor destructible, y que los préstamos a que nos hemos referido no deberán de exceder de \$100,000.00, debiendo ser pagados en 15 años, como máximo, mediante mensualidades que comprendan los intereses devengados y abonos a cuenta de amortización del capital.

El Instituto Mexicano del Seguro Social, con fundamento en la Fracción II del artículo 128 de su Ley, se ha esforzado por solucionar el problema habitacional de sus derechohabientes, construyendo, principalmente en el Distrito Federal, unidades habitacionales como la de la S.C.O.P., Santa Fé, Independencia, Legaria, Tlatilco, etc., las cuales están dotadas de todos los servicios municipales a efecto de proporcionar comodidad a sus habitantes. Desde el punto de vista económico, las viviendas se alquilan a precios verdaderamente módicos de tal manera que solo representan un porcentaje muy bajo en relación con el salario, en la mayor parte de los casos muy por abajo del 25% que estipula la Ley Federal del Trabajo, lo que no es comparable con el alquiler cobrado por los particulares por sus viviendas que dejan mucho que desear en cuanto a comodidad e higiene.

Por lo que se refiere a lo enunciado en la fracción III del artículo 128 con relación a los préstamos hipotecarios, estimamos que

no ha sido debidamente ejercitada esta facultad, porque los créditos sólo se conceden a los trabajadores del I.M.S.S., pero en tan baja -- proporción que ni siquiera representan la décima parte de lo que debería de invertirse (al rededor de \$ 50.000.000.00, en lugar de ----- \$ 500.000.000.00). En la actualidad, el I.M.S.S. tiene en renta - 10,854 casas unifamiliares y departamentos, con rentas que fluctúan - entre \$ 55.00 y \$ 800.00 mensuales, aunque estos últimos son poquísimos y pertenecientes a la Unidad Independencia. La población albergada en esas Unidades es de 67,656 estos datos han sido tomados de - la memoria de labores correspondiente a 1966).

Los fondos para financiar el programa de viviendas, proviene de las cuotas que pagan trabajadores, patrones y Estado, correspondientes al seguro de invalidez, vejez y muerte. Técnicamente hablando, se dice que se toman de las reservas matemáticas, las cuales se constituyen por la diferencia entre los ingresos y egresos del Instituto. Actualmente, esta Institución dispone de un presupuesto superior a los \$ 7000.000.000.00. A pesar de que los últimos años han dispuesto de los ingresos más elevados de su historia, el programa de viviendas ha permanecido estacionario desde hace seis años.

3.- Instituto Nacional de la Vivienda.

Con el establecimiento del Instituto Nacional de la Vivienda, el gobierno se propuso adoptar una serie de medidas que constituyan las bases fundamentales para dar solución al problema de la vivienda, encaminando la acción del Estado a realizar un programa legislativo, a fin -

de hacer más digna la vida de millones de mexicanos, que desafortunadamente aún viven en condiciones infrahumanas. La Ley que crea el Instituto, de fecha 31 de diciembre de 1954, define a éste, en su artículo 1o., como un organismo descentralizado del Estado, al indicar que tendrá "... personalidad y capacidad jurídica propias" (9).

En el artículo 2o. se establecen las funciones que deberá realizar el Instituto, consistiendo éstas en las que ha continuación se expresan:

- "a).- Coordinar los trabajos que en materia de habitación efectúen los organismos oficiales, para lo cual -- estos organismos tendrán la obligación de someter -- al Instituto los planos y proyectos que formulen en relación con la construcción de viviendas, para su aprobación;
- "b).- Realizar investigaciones periódicas para valorar las necesidades y demandas de habitaciones en las modalidades de esas necesidades y demandas;
- "c).- Formar personal especializado en la planificación -- urbana y rural y capacitar al personal obrero espe-- cializado en la construcción mediante la organiza-- ción de concursos, exposiciones, conferencias, pu-- blicaciones de divulgación y otros medios adecuados;

(9) Ley del Instituto Nacional de la Vivienda.- Diario Oficial de la - Federación del 31 de diciembre de 1954.

- "d).- Estudiar y sugerir medidas para promover y coordinar con las autoridades la regeneración de las zonas urbanas en que las condiciones de habitación hagan indispensable una acción de mejoramiento;
- "e).- Elaborar planes para propiciar la ayuda mutua encaminada a mejorar las condiciones de habitación en todo el país;
- "f).- Asesorar al Ejecutivo para crear estímulos y eliminar obstáculos a fin de que el sector inversionista canalice sus recursos en la construcción de habitaciones;
- "g).- Estimular la construcción de viviendas económicas, edificios multifamiliares y barriadas para obreros, procurando así la regeneración de zonas de tugurios y viviendas insalubres e inadecuadas, tanto en las zonas urbanas como rurales;
- "h).- Construir viviendas a bajo costo, individuales o colectivas, para su venta o arrendamiento en todo el país, que destinará a la satisfacción de las necesidades de las clases económicamente débiles, -- urbanas y rurales;
- "i).- Aplicar los recursos de que habla el Capítulo II a los fines del Instituto, proponiendo de acuerdo con las autoridades respectivas las normas urbanísticas y arquitectónicas;

- "j).- Promover la formación de patronatos de la vivienda popular en la República Mexicana en los términos - de esta Ley y de su Reglamento;
- "k).- Determinar la política más conveniente a seguir en materia de habitación en cada una de las regiones del país, de acuerdo con los recursos económicos, materiales disponibles y características climatológicas, dando preferencia al material y mano de obra locales.
- "l).- Comprar, fraccionar, vender, permutar, arrendar o construir inmuebles por cuenta propia o de terceros; proponer a las autoridades medidas de urbanización y subcontratar operaciones de explotación de su patrimonio y de construcción;
- "m).- Emitir, a través de organismos especializados, bonos para la vivienda que tendrán las características que determinen el Reglamento de esta Ley y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- "n).- Establecer, con las características que fijen el Reglamento de esta Ley y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el fondo de garantía de créditos hipotecarios como medios de estimular la construcción de viviendas".

Es notable la buena disposición del Poder Ejecutivo para -

resolver el problema habitacional que afronta el país, cuando señala, en el artículo 3o. de la Ley, que los recursos con que contará el --- Instituto Nacional de la Vivienda, serán los siguientes:

"a).- Con las aportaciones que hagan el Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal y Territorios y con las aportaciones voluntarias de los gobiernos - de los Estados y de los Municipios;

(El artículo 4o. indica expresamente, que tanto el Gobierno Federal como el Departamento del Distrito Federal y los Territorios deberán fijar esas aportaciones en sus respectivos presupuestos anuales).

"b).- Con las aportaciones y demás recursos que obtengan los patronatos locales de la vivienda popular;

"c).- Con los recursos que obtenga por la colocación de - valores en serie a través de organismos especializados, previa autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

"d).- Con las utilidades que obtenga como consecuencia - de sus operaciones;

"e).- Con aportaciones de bienes de la Federación, de los Estados, de los Municipios o de los particulares que podrán consistir en terrenos, edificios, materiales y equipos de construcción o cualquier otro bien aprovechable para sus actividades;

"f).- Con el producto de la emisión de estampillas postales adicionales;

(Estos valores según el artículo 5o., serán susceptibles de inversión obligatoria por los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como por las instituciones de crédito, de seguros y de fianzas que el Ejecutivo señale).

"g).- En general, con los demás ingresos derivados de donativos, cesiones y operaciones de cualquier naturaleza no considerados en los incisos anteriores, que sean aconsejables para incrementar sus recursos, a efecto de lograr el más amplio desarrollo de sus actividades".

El presupuesto de egresos anual del Instituto, deberá someterse al Ejecutivo Federal para su consideración, así como el programa a desarrollar, según el artículo 7o.

Desde el punto de vista administrativo, la Ley establece que el Instituto estará a cargo de un Director, seis Consejeros y un Secretario General, los que serán designados por el Presidente de la República, los que se integrarán en Consejo para sesionar cuando menos una vez al mes; debiendo presidir el Director las asambleas del mismo. Las atribuciones del Consejo, de manera enunciativa y no limitativa, quedan señaladas en el artículo 12o; algunas de ellas son elaboración del Reglamento Interior, la aprobación de presupuestos, la planeación de la inversión de fondos, la organización de patronatos, etc. En cuanto al Director, es el artículo 13o. quien fija .

cultades y obligaciones que tiene.

En el Capítulo VI de la Ley, se habla de la excención de impuestos en las operaciones que celebre el Instituto, así como en aquellos que pudieran gravar su ingreso o lo que causaran sus propiedades. Esta medida tiene como finalidad que este pueda cumplir lo mejor posible con las atribuciones que la propia Ley se impone.

Como se observa, con las funciones que la Ley asigna al Instituto en el artículo 2o., este organismo podría llegar a tener una importancia decisiva en la solución del problema de la vivienda, en virtud de las amplias facultades que se le otorgan, pero seguramente los medios económicos disponibles no han estado en proporción a la magnitud del problema, por lo que la construcción de viviendas a su cargo ha dejado mucho que desear. También es lamentable que después de 14 años no se haya elaborado el Reglamento Interior del Instituto, lo que consideramos un obstáculo para la formación de los patronos locales a que la Ley se refiere, y que, por ese mismo motivo, el Ejecutivo Federal se haya visto imposibilitado para señalar que las empresas descentralizadas o de participación estatal deben en forma obligatoria tomar los valores que emita el Instituto.

Es cierto que el Instituto, ha construido varios conjuntos habitacionales en algunas entidades del país, pero consideramos que el costo de cada vivienda no está al alcance de las personas que trata de beneficiar, con lo cual se desvirtua la intención del legislador, la cual se expresa en la Exposición de Motivos de la Ley.

(Desafortunadamente no nos fue posible ampliar este inciso, en relación con los datos de viviendas que ha construido el Instituto, en virtud de que, no nos fueron proporcionados por considerarse de carácter confidencial).

4.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

La creación de un organismo mediante el cual el Estado proporcionara servicios sociales a sus empleados, se hizo posible con la reforma de que fue objeto el Artículo 123 Constitucional. Al efecto en la fracción XI del Apartado "B" se establecen las bases de su funcionamiento. En el mismo se indica que deberá proporcionarse a los trabajadores habitaciones baratas, ya sea en arrendamiento o en venta.

El primer organismo que se instituyó, especialmente para otorgar los beneficios de la seguridad social a que se refiere la disposición constitucional mencionada, fue la Dirección General de Pensiones Civiles, originada en la Ley del 30 de diciembre de 1947, que viene a ser el antecedente inmediato de la Ley vigente. Esta tenía, como principales objetivos, proteger a la vejez e invalidez, así como a la familia del trabajador en caso de fallecimiento; otorgar préstamos quirografarios e hipotecarios; adquirir o construir casas para los trabajadores al servicio del Estado o bien construir colonias especiales para los mismos.

La Ley que dió origen a la Dirección General de Penso-

nes Civiles, tiene como antecedente mas lejano la Ley de Pensiones promulgada el 6 de marzo de 1916 en el Estado de Hidalgo, a la que se le denominó Ley de Pensiones y Socorro para Funcionarios y Empleados del Estado y sus Familiares.

Otros antecedentes aparecen después de celebrada nuestra Carta Magna, tales como la Ley de Coahuila, del 15 de junio de 1921; la Ley de Organización de Tribunales del Fuero Común, del Distrito y Territorios Federales, de 1922; el Decreto para el Pago de Pensiones del Estado de Durango, de 9 de febrero de 1925. Todas estas disposiciones preceden la expedición de la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro de 12 de agosto de 1925.

El 9 de abril de 1934, se dictó un Acuerdo sobre la Organización y Funcionamiento del Servicio Civil, el cual tuvo carácter transitorio, puesto que su vigencia debía concluir el 30 de noviembre del mismo año (10). Posteriormente, en 1935, el Partido Nacional Revolucionario formuló un proyecto de Ley del Servicio Civil, pero -- que no llegó a ser operante (11).

El 5 de enero de 1946, se publicó en el Diario Oficial -- una nueva Ley General de Pensiones, que derogaba a la de 1925, pero que solo entró en vigor en cuanto a pensiones del magisterio, dado que el resto de la Ley se condicionó a la expedición de un Decreto del Ejecutivo que no llegó a dictarse por no haberse hecho los estu

(10) Mendieta y Núñez Lucio; La Administración Pública de México - Pág. 150.

(11) Obra citada .- Pág. 151

dios técnicos y económicos para determinar el costo del servicio (12).

La Dirección General de Pensiones Civiles, estuvo cumpliendo el propósito para el que fue creada, durante 13 años en los que se obtuvo una mejoría notable en la seguridad social que proporcionaba a los trabajadores al servicio del Estado, pero debido al aumento considerable de la burocracia y en virtud de que el Estado, económicamente se venía fortaleciendo, se hacía necesario otorgar la seguridad social a todos sus servidores, para lo cual debería contar con un organismo especializado. Así, el 28 de diciembre de 1959 se expidió la Ley que crea al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Esta Institución tiene el carácter de un organismo público, descentralizado, con personalidad jurídica para celebrar toda clase de actos y contratos, defender sus derechos ante los Tribunales o fuera de ellos y para ejercitar las acciones judiciales o gestiones extrajudiciales que le competen (artículo 10), además, tiene patrimonio propio, el cual está constituido de acuerdo con el artículo 103 de la propia Ley.

Dentro de las prestaciones que con carácter obligatorio otorga la Ley, figuran los seguros de enfermedades no profesionales y maternidad, de accidentes del trabajo y enfermedades profesionales, de vejez, de invalidez y de muerte; además, las prestaciones sociales que sean necesarias. Igualmente, el Instituto está obligado a conceder créditos para que los beneficiarios de la Ley adquieran en

(12) Dirección General de Pensiones Civiles.- Legislación sobre Pensiones.- Pág. 12

propiedad casas o bien terrenos para la edificación de las mismas; también arrendar, a bajo costo, habitaciones propiedad del Instituto, cuyo financiamiento encuentra su base legal en el artículo 123, fracción II (los recursos deben tomarse de las reservas técnicas).

En la fracción III del mismo artículo, se menciona que habrá de destinar hasta un 25% de las reservas, en prestamos hipotecarios; finalmente, la fracción V ordena que todas las cantidades restantes que se hayan dispuesto para la inversión, se destinarán, preferentemente, al otorgamiento de prestamos hipotecarios.

El artículo 45 dispone: "... los arrendamientos de habitaciones a los trabajadores, se regirán por las disposiciones reglamentarias que dicte la Junta Directiva, las que tendrán por objetivo social en todo caso, el beneficio de los trabajadores". Seguramente que dentro de ese artículo queda comprendida una de las actividades que ocupó un lugar preponderante en las funciones de la desaparecida Dirección de Pensiones, y que actualmente guarda una situación relevante en el I.S.S.S.T.E., debido a la construcción y funcionamiento de edificios multifamiliares, que en tan grande escala ha llevado a cabo en toda la República, pero principalmente en el D. F.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 44, se indica otra forma para solucionar el problema de la habitación, al obligar al Instituto a adquirir o construir habitaciones para que sean vendidas a precios módicos; el beneficio se otorga tanto a trabajadores como a pensionistas. Por lo que hace a la forma conforme a la cual se han de efectuar estas enajenaciones se indica que pueden hacerse -

por venta a plazos con garantía hipotecaria, con reserva de dominio, o promesa de venta pero sin que el plazo para el pago exceda de 15 años.

Las fracciones I y VI del citado artículo señalan el modo en que el trabajador entrara en posesión de la vivienda, Por lo que se refiere a la fracción VI lo más importante radica en el pago de -- impuestos: exención del pago del impuesto predial por el tiempo -- que dure la amortización del crédito, así como de los derechos por -- el servicio del agua.

Las fracciones IV y V regulan dos casos de rescisión del contrato de venta, según hayan transcurrido 5 o menos años de celebrada la operación cuando el trabajador se encuentre en imposibilidad de seguir cubriendo sus pagos. En el primer caso cuando hubieren -- transcurrido más de 5 años si el trabajador hubiere pagado sus abonos con regularidad, tendrá derecho a que el Instituto remate en pública -- subasta el inmueble y que del producto, una vez pagado el crédito -- insoluto, se le entregue el remanente.

En el segundo caso si la imposibilidad del pago ocurre -- dentro de los 5 primeros años, el inmueble será devuelto al Instituto rescindiendo el contrato, y solo se cobrara al trabajador el importe -- de las rentas causadas durante el período de ocupación de la finca, -- devolviéndose la diferencia entre éstas y lo que hubiere abonado a -- cuenta del precio.

Otra facultad que tiene el Instituto es la de adquirir o -- urbanizar terrenos que se destinen a formar unidades de habitación--

y servicios sociales para beneficio de los trabajadores. De entre todos los beneficios contenidos en la Ley, podemos distinguir aquellos que por estar así ordenado, requieren una tramitación específica, como lo son los préstamos hipotecarios.

El artículo 47, señala que los trabajadores que por más de 6 meses hayan contribuido al sostenimiento del Instituto, se les podrán conceder préstamos con garantía hipotecaria en primer lugar sobre bienes inmuebles urbanos. Estos préstamos se destinarán a los fines siguientes:

- 1.- Adquisición de terrenos para construir la habitación del trabajador.
- 2.- Adquisición o construcción de casas para que habite el trabajador.
- 3.- Reparación o mejora de las mismas.
- 4.- Redención de gravámenes.

La Ley dispone en forma limitativa los diversos destinos que deben darse al crédito hipotecario, con el propósito de no desvirtuar las prestaciones que concede.

La parte final del artículo 49, señala como límite del importe de los créditos hipotecarios la suma de \$ 100,000.00. Este límite es aplicable aún en los casos que se construya o adquiera en propiedad mancomunadamente una vivienda o terreno.

El pago del crédito se hace mediante amortizaciones quincenales, las que incluyen capital e intereses descontándolas

del salario, pero siempre y cuando no afecte a éste en más de un 50%. En cuanto al interés, la Ley ordena que no puede exceder del 9% anual sobre saldos insolutos.

Ahora bien, para la concesión de estos préstamos, el Instituto hace un avalúo del inmueble sobre el que pretende constituir la hipoteca. A pesar de que pueda haber oposición por parte del trabajador, mediante su propio dictámen es, sin embargo, la Junta Directiva la que resuelve en definitiva. En general el préstamo no debe exceder del 85% del valor fijado por el Instituto al inmueble, a menos que el interesado otorgue otras garantías adicionales, y en segundo lugar en la realización del cálculo que lleva a cabo el Instituto para que, teniendo en cuenta el importe del préstamo, no resulte que los descuentos o abonos sobrepasen del 50% del sueldo ya indicado, a no ser que el interesado demuestre tener otros ingresos permanentes (13).

(13) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.- Legislación sobre Trabajo.- Apéndice - al 1er. Tomo.- Ediciones Andrade, S. A. - México 1963.

CAPITULO IV

CAPITULO IV

DE LA CONSTRUCCION, ARRENDAMIENTO Y VENTA DE VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL.

- 1.- Elaboración de Programas.
- 2.- Normas de Vivienda.
- 3.- Importancia de la Planificación
- 4.- Arrendamiento y Adquisición de Viviendas.

1.- Elaboración de Programas

En nuestro medio el problema habitacional por la gravedad que presenta y la trascendencia social que tendría el resolverlo, ha servido, salvo muy raras ocasiones, para que financieros -- economistas, arquitectos, etc., lo aborden tratando de encontrarle soluciones prácticas, siempre y cuando represente para ellos, una utilidad política o económica, por lo cual a pesar de las numerosas conferencias y congresos que con ese fin se han celebrado, es muy poco lo que hasta ahora se ha hecho con relación a esta materia.

El financiero, en sus programa, que en eso es en lo que quedan, trata de proyectarse ante el pueblo mexicano como integrante del grupo revolucionario y, según él, no obstante el pertenecer a la clase capitalista, le preocupa sobremedida el gran número de compatriotas que viven en la miseria. Los economistas ven en el problema habitacional el medio de revivir doctrinas que fueron expuestas por destacados utópicos en tiempos pasados. Los arquitectos, tratan -

de aplicar los conocimientos teóricos adquiridos en las Universidades a una realidad que desconocen y, al igual que los anteriores, nunca han tomado la determinación de trabajar en la realización de estudios en grupos en espacial, lo que si vendría a representar una colaboración efectiva para el gobierno, ya que de ser así, no obtendrían la publicidad a título personal a la que tanto están acostumbrados.

Debido a lo anteriormente expresado y con los modestos conocimientos obtenidos a través del presente estudio, trataremos de dejar señaladas las bases sobre las que debieran elaborarse los programas para la construcción, que bien pueden ser con carácter nacional o regional, según el caso, atendiendo a la forma en que se encuentra integrada nuestra República, según lo establecido en el artículo 40 de nuestra Constitución.

Para la preparación de los programas, consideramos que previamente deberán llevarse a cabo por los organismos estatales (federales o locales), creados con la finalidad de ayudar a la solución del problema habitacional, los estudios siguientes:

a).- Investigación socio-económica de los sectores de población afectados, para tener el debido conocimiento de sus necesidades, en cuanto a habitación se refiere, así como al de su capacidad económica, con lo que se determinaría, en parte, el tipo y costo de las viviendas que podrían proporcionárseles.

b).- Análisis de las condiciones del medio geográfico en que se encuentren los núcleos de población de que se trate, con el

objeto de saber cuál será el material adecuado para utilizarse en la construcción y la manera de aprovecharlo.

c).- Localización del área en que deberán edificarse las viviendas. En la elección deberá tomarse en cuenta la distancia que las separe del centro de trabajo al que acudan los integrantes de la comunidad, los medios de transporte existentes y las condiciones naturales que influyan en un mejoramiento de las condiciones de los habitantes.

Una vez que los organismos estatales hayan elaborado los programas sobre la construcción de viviendas para cada núcleo de población, en la ejecución de los mismos, y con el propósito de aumentar los recursos económicos de que se disponga, deberán coordinar su actividad con asociaciones de obreros, de patronos y centrales campesinas, así como solicitar el financiamiento que requiera la inversión de la banca privada. En esta forma, el Ejecutivo Federal, mediante las facultades que tiene, podría liberarlos de ciertas cargas fiscales, respecto a los créditos que por ese concepto otorgue la banca, y así fomentar el que una cantidad considerable de dinero que ésta maneja se canalice al renglón de viviendas.

En virtud de que día a día aumenta el costo de los terrenos, tanto en los centros urbanos, como rurales, el Poder Ejecutivo debe decretar la expropiación, por causa de utilidad pública de los terrenos que puedan destinarse a la construcción de habitaciones contándose así con la reserva de terrenos destinados a ese fin eliminando con --

ello uno de los obstáculos que se presentan para la edificación de las viviendas de bajo costo.

Con el conjunto de programas específicos, y contando con los medios necesarios para llevarlos a cabo, podría trazarse un Plan Nacional para dar solución al problema de la vivienda. Bajo una jerarquía rigurosa, la solución de ésta debe iniciarse con la ejecución de aquellos programas referidos a los grupos más necesitados, a efecto de que vayan desapareciendo de las grandes ciudades, que es donde el problema se agudiza, los tugurios y las llamadas ciudades perdidas.

2.- Normas de Vivienda.

Nuestro trabajo quedaría incompleto, si no dejamos enunciados los requisitos que deben satisfacerse para la construcción de viviendas de interés social. Así es como a continuación señalamos las reglas que deben observarse, dictadas a través de diversos organismos que se han avocado al problema y por instituciones públicas y privadas para la construcción de viviendas, las cuales bien pueden clasificarse en sociales, técnicas y legales.

Dentro de las normas sociales, referidas a la comodidad e higiene que la vivienda o el conjunto habitacional debe proporcionar a sus ocupantes, encontramos las que fueron expresadas en la Conferencia Internacional del Trabajo, con motivo de la Cuadragésima Quinta Reunión de la Organización Internacional del Trabajo, efectuada en la ciudad de Ginebra en el año de 1960, en la que se indica

que cada familia debe disponer de una vivienda separada y que las "normas de vivienda" han de referirse, en particular, al número y extensión de las piezas que la integran, en relación al espacio mínimo correspondiente a cada persona; a los sistemas adecuados en cuanto a los servicios municipales; a la protección de las inclemencias del tiempo, del ruido y de la insalubridad, y a las instalaciones sanitarias y de ventilación (1).

En el texto de la "Carta de Atenas", documento suscrito con motivo de la celebración del IV Congreso sobre Urbanismo, que tuvo lugar en la ciudad de ese nombre en el año de 1933, se fijaron las bases que deberían tomarse en cuenta para la edificación de conjuntos habitacionales, señalándose, entre otras, las relativas a la ubicación del predio y la construcción. Respecto a su localización, se dice que los barrios deben ocupar los mejores emplazamientos, aprovechando la topografía del terreno y la luz solar más favorable, y que las viviendas no han de levantarse a lo largo de grandes avenidas. Por lo que se refiere a la construcción, se indica que deberá llevarse a cabo con las técnicas modernas, teniendo cuidado en distribuir convenientemente los espacios verdes, las instalaciones deportivas y las vías de circulación. (2)

(1) La Vivienda de los Trabajadores.- V.2.- Oficina Internacional del Trabajo.- Ginebra, Suiza 1960.- Págs. 33 y 34.

(2) Carta de Atenas.- IV Congreso C.I.A.M.- Atenas, Grecia.- Noviembre de 1933.- Traducción de Carlos Otto Boettcher.- Plan -- 1943.- I.N.V.- Págs. 4, 5 y 8

Las normas técnicas son aquellas disposiciones que deberán tomarse en consideración para la edificación de viviendas, en las que se establecen las condiciones arquitectónicas y urbanísticas adecuadas al lugar donde se realice la obra, en relación con las características demográficas y económicas de la región de que se trate. Estas reglas se refieren también a las especificaciones de los materiales, en cuanto a su resistencia, para determinar su durabilidad; también se habla de la fijación de los precios, para que con base en ella se celebre la contratación. (3)

En la circular número 1478/73, del Banco de México, de fecha 21 de octubre de 1963, se mencionan algunos de los aspectos técnicos que deberán aplicarse para la construcción de viviendas de interés social. Esta señala que la casa-habitación de dos recámaras será de 45m²., la de tres de 60m². y la de cuatro de 70m². (superficie mínima). De esta área debe excluirse el espacio ocupado por muros, pasillos y escaleras de acceso, cuando se trate de habitaciones sujetas al régimen de propiedad horizontal. En cuanto a los materiales utilizables, se indica que cuando menos deberán durar 20 años y que los acabados en este tipo de construcciones, se limitaran a los comúnmente aceptados en la región de que se trate. (4)

(3) Conferencia sustentada en la Facultad Nacional de Arquitectura el 21 de julio de 1964.- Versión taquigráfica.- Págs. 2 y 3.

(4) Normas y Mecanismos para la obtención de la Vivienda.- Conferencia sustentada en la Facultad Nacional de Arquitectura el 8 de julio de 1964.- Versión taquigráfica.- Pág. 2

La instalación hidráulica y sanitaria de cada vivienda, según lo expresado por Luis H. O'Donahue (5), se efectuará mediante el diseño adecuado a la tubería, de tal modo que satisfagan las necesidades de un consumo mínimo de agua, evitando las fugas de este elemento en las conexiones, por lo que debe hacerse con materiales durables. El sistema de drenaje general, también debe ser diseñado en tal forma que se eviten obstrucciones, debiéndosele dar el declive y la velocidad correcta para evitar la sedimentación de sólidos; además dicho sistema tiene que contar con suficientes registros, para poder sondear con cierta facilidad las tuberías. Normas semejantes se encuentran establecidas para la industria de la construcción, en cuanto a la instalación del sistema eléctrico.

En nuestro tiempo, la técnica de la industrialización de la arquitectura o, más claramente, de la prefabricación, ha sido uno de los procedimientos por el cual se ha conseguido disminuir el costo de la vivienda. La industrialización que se menciona consiste en "... producir en serie elementos aislados para armar conjuntos en cualquier sitio". (6). En esta forma se pueden obtener mejores resultados, si se aplica la selección adecuada de los materiales para normalizar y simplificar las partes o elementos de la construcción y para facilitar y abreviar los procesos de construcción en la obra. (7)

- (5) Conferencia Sobre Instalaciones Hidráulicas y Sanitarias.- Facultad Nacional de Arquitectura.- 23 de julio de 1964.- Versión taquígráica.- Pág. 2.
- (6) Ramírez Cázquez Pedro.- Conferencia sustentada en la Facultad Nacional de Arquitectura.- 17 de julio de 1964.- Pág. 3
- (7) Macotela García Elías.- Conferencia sustentada en la Facultad Nacional de Arquitectura.- 21 de julio de 1964.- Versión taquígráica.- Pags. 2 y 3

Los preceptos legales, son aquellas disposiciones que con carácter obligatorio deben observarse para la construcción de viviendas, dictadas por las autoridades municipales o sanitarias en sus respectivas jurisdicciones. Se refieren a los lineamientos que deben seguirse para su edificación y las condiciones de salubridad que han de reunir. Junto con estas reglas, podemos considerar -- aquellas que se han expedido mediante decretos, acuerdos o circulares, que tienden precisamente a proteger el uso de habitaciones dadas en arrendamiento, así como las que dan facilidades para la adquisición de viviendas populares a núcleos de población que carezcan de ellas.

3.- Importancia de la Planificación.

El problema social que constituye la falta de viviendas, no se resuelven únicamente construyendo casas y más casas. Es en las grandes ciudades donde esa carencia alcanza mayores proporciones, por lo que si su edificación se lleva a cabo en forma desordenada, traerá como consecuencia nuevos problemas, quizá más graves que el que se tratara de resolver. Se manifiestan, objetivamente en aquellos núcleos de población que se han dado en llamar "paracaidistas", a los cuales las autoridades no pueden dotar de servicios municipales, dada la irregularidad en la posesión de los terrenos que invaden, así como por los inconvenientes que casi siempre presenta la -- condición topográfica de su ubicación.

Consideramos que para dar solución adecuada a este pro-

blema, se hace necesario utilizar la moderna técnica de la planificación en la construcción de viviendas. Al efecto, deben tomarse en consideración, principalmente los siguientes aspectos:

a).- Lugar en que habrán de construirse los conjuntos - habitacionales, de manera que se impida toda concentración excesiva de la población y de la industria, siguiendo las normas relativas

b).- Población que debe habitar cada módulo urbano.

c).- Tipo de vivienda que ha de construirse. Según -- Charles K. Agle (8), deben tomarse en cuenta las etapas sucesivas por las que atraviesa una familia en desarrollo, a partir del matrimonio y hasta un tiempo determinado en que los padres se quedan solos.

d).- Variación cuantitativa de la población, en un momento dado.

e).- Tiempo que puede durar la vivienda.

Algunos grupos se oponen a la planificación porque para que sea operante ella debe quedar bajo el control del Estado, con lo que estiman se lesionarían derechos de particulares (encaminados, - por lo general, a la obtención de un lucro excesivo).

Afortunadamente nuestras Leyes facultan a las autoridades correspondientes a efectuar la planeación; hasta pueden evitarse en - una forma indirecta, las aglomeraciones de población en punto deter- minado, con la simple facultad discrecional de negar las autorizacio- nes solicitadas por los particulares para fraccionar y vender los pre- dios que sean de su propiedad.

(8) Anderson Nels.- Sociología de la Comunidad Urbana.- Fondo de - Cultura Económica.- México - Buenos Aires.- 1965.- Pág. 588

Estimamos que los organismos estatales que se han creado con el propósito de dar solución al problema habitacional, en la mayoría de los casos han tomado en cuenta los factores que deben intervenir en la planeación, porque las unidades habitacionales han sido construidas, tanto dentro de las ciudades como en los lugares que las circundan, bajo los requisitos de localización, relación con las necesidades de los núcleos de población y otros. El tipo de vivienda se ha establecido en una forma acertada, porque en cada conjunto habitacional se han edificado viviendas con una, dos, tres y cuatro recámaras, previendo así lo referente al ciclo familiar. Claro que falta mucho por hacer, pero es deseable que poco a poco se vaya afinando la técnica de la planeación, a fin de obtener óptimos resultados en el menor tiempo posible.

El último de los elementos señalados para la planificación, el referente a la movilidad de población, carece hasta cierto punto de importancia, debido a que en nuestro país, hasta ahora, no ha llegado a representar un problema. Tampoco a lo que respecta a duración de la vivienda, ya que a la construcción inicial se le deben ir haciendo las reparaciones que amerite el efecto del tiempo (vemos que esto a diario sucede, aun en las clases más necesitadas). Dentro de la planificación de los nuevos centros habitacionales, además de los servicios de urbanización, no hay que olvidar los servicios municipales: mercados, luz eléctrica, drenaje, agua potable, alcantarillado, banquetas, espacios verdes, etc.; servicios educativos: escuelas (por lo menos jardín de niños y primaria); instalaciones deportivas, recreativas, culturales, etc.

4.- Arrendamiento y adquisición de viviendas

Para el arrendamiento de las viviendas de interés social, que se construyan por organismos del Estado, ya sean descentralizados o de participación estatal, deberá considerarse, en primer término, la capacidad económica de los grupos que las necesitan, tomando como base más bien el promedio del ingreso total de la familia y no sólo el del jefe de la misma, para determinar el monto del alquiler.

En nuestro concepto, del ingreso total debe destinarse para el alquiler de viviendas del 15 al 25%, según las necesidades que tengan que satisfacerse. Este porcentaje, con ligeras variantes, ha sido señalado ya en diversas conferencias relacionadas con la materia y, en nuestro medio, lo consideramos aceptable en virtud de que el 70% de la clase trabajadora difícilmente rebasa el sueldo mensual de \$1,000.00 (nuestra legislación laboral señala un tope de 25% para vivienda). Este criterio ha sido adoptado por distintos organismos que han construido casas habitación con ese propósito, entre los que se puede mencionar el Instituto Mexicano del Seguro Social.

Por lo que se refiere a la adquisición de viviendas de interés social, consideramos que el ingreso total que debe gravarse, es hasta de un 30% (referido al ingreso total de la familia), concediéndose plazos lo más amplios posible para su pago, así como suprimir la costumbre mercantilista del "enganche", que es el primer obstáculo al que se enfrenta cualquier familia con medianos recursos económicos que tenga deseos de adquirir en propiedad una casa para habitarla.

A este respecto, el Estado a través de organismos icóneos (también los hay privados), ha propiciado esta posibilidad, pero la experiencia ha demostrado que en cuanto a su precio las viviendas no reúnen los requisitos que deben satisfacer, las de interés social, por lo cual las clases más necesitadas no obtienen el beneficio esperado, debido a la imposibilidad de reunir el anticipo que se hace necesario, y porque el interés devengado, los gastos de escrituración y demás requisitos que señalados para su adquisición, en la mayoría de los casos hacen que el precio inicial se duplique. La repercusión no se deja esperar: las mensualidades sobrepasan la cantidad de \$800.00, cuando resultan económicas.

La iniciativa privada en casi nada ha ayudado a resolver el problema de la falta de viviendas de interés social, debido al deseo de obtener utilidades lo más alto posible. Las casas puestas por ella en ventas, en los distintos fraccionamientos, debido a su alto costo van destinadas a personas que viven en forma desahogada, con ingreso generalmente superiores a los \$5,000.00 mensuales. Como en el financiamiento de las viviendas populares tiene que aceptarse un interés muy bajo, resulta que los capitales privados no tienen incentivo económico alguno para realizar inversiones de este tipo, ni en la construcción de edificios de apartamentos que llenen una función social. Y es que en nuestro Estado todavía se estila, en muchos casos, dejar al libre juego de la ley de oferta y demanda la fijación de los precios de los satisfactores, inclusive de necesidades primarias, dentro de las cuales, claro, se encuadra la vivienda.

Con el sistema de arrendamiento de viviendas a bajo precio, se ayudaría en gran parte a la solución del problema habitacional, además de que ello produciría efectos inmediatos en los inquilinos, tanto en su salud física como mental, disminuyendo, al mismo tiempo, la incidencia de enfermedades de tipo social y de otras, con lo cual se reduciría el costo de la seguridad social, sobre todo en lo referente a las personas sujetas a este régimen. En este sentido, la buena vivienda forma parte de la medicina preventiva. Y es mejor prever que remediar; inclusive, resulta, a la postre, más barato.

CAPITULO V

CAPITULO V

CONCLUSIONES Y PROPOSICIONES

1. La vivienda, en general, es un lugar que sirve de morada al hombre y su familia, pero ella debe ser de tal manera cómoda e higiénica, que le propicie la mejor vida física y mental.
2. Para que la vivienda sea de interés social, es menester que las grandes mayorías tengan acceso a una vivienda decorosa de nivel humano. Como en México la mayoría de la población carece de este tipo de vivienda, los esfuerzos del Estado, principalmente, deben encaminarse a darle la solución que la calidad humana exige.
3. El derecho a la vivienda es una garantía constitucional a la clase trabajadora, según lo expresado en las fracciones XII y XII del Artículo 123 de la Constitución Política de la República Mexicana. De aquí que el Estado, por todos los medios a su alcance, exija el total cumplimiento de esta disposición.
4. El contrato colectivo de trabajo es un instrumento para mejorar las prestaciones concedidas por la Constitución. De aquí que debe promoverse la generalización de la política que para mejorar la vivienda han seguido algunos sindicatos de trabajadores.
5. Debe estudiarse la posibilidad de derogar la ley que congela la renta de viviendas en el D. F., debido a que se observa que a la fecha ya resulta inoperante. En efecto, se estima que cuando menos la mayoría de las familias a quien trató de protegerse, ya no la necesitan. Muchas de ellas han mejorado de tal manera económicamente, que tienen

inclusive casas para arrendar y, sin embargo, siguen conservando el privilegio de pagar rentas irrisorias, mientras, por otra parte, existen miles y miles de familias que ganando un salario mínimo tienen que pagar rentas (por viviendas de tipo generalmente infrahumano), que absorben más del 25% que señala la ley, en detrimento de su alimentación, su vestido y otras necesidades de menos importancia. Se estima, además, que la "descongelación" debe ser gradual y mediante el estudio de los casos particulares.

6. Desde el punto de vista económico, la "congelación" impide que la iniciativa privada no encuentre estímulo para la construcción de viviendas populares, tampoco para reparar o mejorar las viviendas de renta congelada. Es más lucrativo, por tanto, y sin ninguna molestia, - invertir sus recursos en valores de renta fija.

7. La magnitud del problema de la vivienda popular, exige la participación de la iniciativa privada para resolverlo, incluso en el renglón de la vivienda de interés social, ya que los recursos que el Estado ponga en juego siempre serán insuficientes; estos recursos, invariablemente, deben ser destinados a la construcción de viviendas de interés social.

8. Es necesario elaborar programas de construcción de viviendas, bajo una jerarquía de nivel nacional, cuyo primer objetivo, por tanto, sea atender las necesidades de los grupos más necesitados.

9. El Instituto Nacional de la Vivienda debe fomentar la constitución de cooperativas de vivienda, tal y como lo señala la ley que lo

crea, en virtud de considerarlas como son un factor que puede ayudar a resolver el problema de la vivienda de interés social. A la fecha esta disposición es inoperante. Los medios para hacer operante la disposición pueden clasificarse en educativos y económicos. En el primer caso hay que educar a dirigentes sindicales y trabajadores por los medios aconsejados por técnicos en la materia. En el segundo caso, la ayuda debe provenir del Estado u organismos especializados, cuando menos en su primera fase, la del pago de certificados de aportación; las cantidades deben tener la categoría de préstamo.

10. Decretar la expropiación de terrenos adecuados, por causa de utilidad pública, para la construcción de viviendas de interés social, sobre todo cuando los predios se encuentren en lugares aledaños a zonas industriales.

11. Si bien es cierto que la aspiración del mexicano es tener en propiedad una vivienda, no es menos cierto que la inmensa mayoría de los que la necesitan no pueden lograrlo; pero lo importante es resolver el problema en condiciones decorosas, aunque ello no implique necesariamente adjudicación de la vivienda en propiedad.

12. Los conjuntos habitacionales deben construirse en lugares cercanos o accesibles a los centros de trabajo. Las viviendas que los integren deben ser funcionales, o sea que deben construirse de acuerdo con el número de personas que integran la familia y con su sexo; desde el punto de vista económico con el salario. Además, contar con los servicios colectivos de índole económica, social, educativa y recreativa.

13. El Instituto Nacional de la Vivienda y/o el Banco Nacional de Fomento Cooperativo deben proporcionar asesoría técnica y económica a los grupos de trabajadores que estén en posibilidad de construir viviendas en propiedad, o mejorar las que ya tienen como es el caso de las colonias proletarias que existen en el D. F.
14. Debe fomentarse la construcción de viviendas en propiedad, bajo el sistema cooperativo, factible sobre todo en ciertos barrios de las ciudades, pero tal vez con mayor éxito en el medio rural.
15. La vivienda rural merece también mejorarla, sobre todo en materia de servicios. Aquí el problema es de orden cualitativo, mientras que en las ciudades es fundamentalmente de orden cuantitativo.

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

- Anderson Nels. Sociología de la Comunidad Urbana. Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires 1965.
- Coquet Benito. La Seguridad Social. Instituto Mexicano del Seguro Social Mexicano 1964.
- Coria Rojas Rosendo. Tratado de Cooperativismo Mexicano. Fondo de Cultura Económica. México - Buenos Aires 1952.
- Cuevas Mario de la. Derecho Mexicano del Trabajo. Tomo I. Editorial Porrúa, S. A. México 1949.
- Chavero Alfredo. México a Través de los Siglos Tomo I. Editorial Cumbre, S. A. México 1953.
- Fichter H. Joseph. Sociología. Editorial Herder. Barcelona, España 1964.
- George Pierre. Compendio de Geografía Urbana. Barcelona, España 1964.
- Gómez Granillo Moisés. Historia de las Doctrinas Económicas. Editorial Esfinge, S. A. México 1967.
- Mendiente y Nuñez Lucis. La Administración Pública en México; Editorial Porrúa, S. A, México 1958.
- Pijoan José Historia del Mundo. Tomo I. Barcelona, -

- España 1961.
- Pirene Jacques. Historia Universal. Volumen I Barcelona, España 1963.
- Quillet. Diccionario Enciclopédico. Tomo VIII.- Editorial Argentina. Buenos Aires 1960.
- Ricard. Nueva Enciclopedia Temática. Editorial-Ricard. Panamá 1965.
- Salvat. Diccionario Enciclopédico. Tomo VII. Editorial Orinoco. Caracas, Venezuela 1951.
- Sánchez Félix. Apuntes para un Programa Nacional de Vivienda.
- Silva Herzog Jesús. Breve, Historia de la Revolución Mexicana. Tomo I. Colección Popular del Fondo de Cultura Económica. México-Buenos Aires 1964.
- Reportaje publicado en "México Bárbaro". Precursores de la Revolución. Partido -- Revolucionario Institucional, Dirección-Juvenil. México 1960.
- Leyes consultadas: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Ediciones del Senado de la República. México 1966.
- Ley Federal del Trabajo. Comentada por - Alberto y Jorge Trueba; Editorial Porrúa.

entre el I.M.S.S. y el S.N.T.S.S. Editor
de Periódicos, S.C.L., La Prensa, Mé
xico 1968.

Contrato Colectivo de Trabajo celebrado
entre PEMEX y el S.T.P.R.M. Imprenta Ren
dón, S. A. México 1967.

Contrato Colectivo de Trabajo celebrado
entre la Compañía de Luz y Fuerza del -
Centro, S. A. y el S.M.E. México 1964.

Contrato Colectivo de Trabajo celebrado
entre Teléfonos de México, S. A. y el -
S.T.R.M. Imprenta Nuevo Mundo México --
1966.

Diarios Oficiales de la Federación de -
fechas 6 de septiembre de 1929; 24 de -
junio de 1942; 11 de noviembre de 1943-
14 de marzo de 1946 y 30 de diciembre -
de 1948.

Carta de Atenas. IV Congreso C.I.A.M. -
Atenas, Grecia 1933.

Conferencia Sobre Instalaciones Hidráulicas y Sanitarias. F.N.A. México 1964.

Conferencia Sobre Normas y Mecanismos -

México 1964.

Ley del Seguro Social. Legislación Sobre Trabajo. Apéndice al 1er. Tomo. Ediciones Andrade, S. A. México 1963.

Ley del Instituto Nacional de la Vivienda Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1954.

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Legislación Sobre Trabajo. Apéndice al 1er tomo. Ediciones Andrade, S. A. México 1963.

Legislación Sobre Pensiones. Dirección de Pensiones Civiles. México 1948.

Leyes y Disposiciones Sobre Vivienda Popular. Instituto Nacional de la Vivienda. México 1960.

Ley de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares Editorial Porrúa. México 1963.

Ley de Títulos y Operaciones de Crédito. México 1963.

Documentos Consultados:

Contrato Colectivo de Trabajo celebrado-

para la Obtención de la Vivienda. F.N.A.

México 1964.

Conferencia Sobre el Fondo de la Vivienu

da y la Vivienda de Interés Social, F.-

N.A. México 1964.

Revista "Todo" México Enero de 1936.

I N D I C E

Pags.

INTRODUCCION.

CAPITULO I La Vivienda.

- 1.- La Vivienda, Antecedentes Históricos. 2
- 2.- Construcción de la vivienda. Factores para su edificación. 8
- 3.- Vivienda urbana y vivienda rural. 12
- 4.- Causas generadoras del problema. 16
- 5.- Concepto general de vivienda. Concepto de vivienda - de interés social. 20

CAPITULO II.- El Derecho a la Vivienda Como Garantía --- Constitucional De La Clase Trabajadora. 26

- 1.- Situación Jurídica y Económica del trabajador con anterioridad al año de 1917. 26
- 2.- El Congreso Constituyente de Querétaro y el Artículo 123. 30
- 3.- Disposiciones Constitucionales referidas a la vivienda 33
- 4.- Fracción XVI del Actículo 123 y los Contratos Colectivos de Trabajo. 40

CAPITULO III.- Intervención Estatal Para Solucionar La - Escases de Viviendas Populares. 49

- 1.- Política seguida por el Estado Mexicano con relación al problema habitacional. 49

	Pags.
2.- Instituto Mexicano del Seguro Social.	55
3.- Instituto Nacional de la Vivienda.	59
4.- Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los - Trabajadores del Estado.	66
CAPITULO IV.- De La Construcción Arrendamiento y Venta - De Viviendas De Interés Social.	73
1.- Elaboración de Programas.	73
2.- Normas de Vivienda.	76
3.- Importancia de la Planificación.	80
4.- Arrendamiento y adquisición de Viviendas.	83
CAPITULO V.- Conclusiones y Proposiciones.	86