

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

Facultad de Derecho



EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO  
Y  
EL PROBLEMA DE LA HABITACION EN MEXICO

T E S I S

Que para obtener el título de  
LICENCIADO EN DERECHO  
p r e s e n t a  
HUMBERTO SALGADO GOMEZ

México, D. F.

1970



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

**A MIS PADRES**

**MARIA GOMEZ DE SALGADO**

**CON INFINITA GRATITUD**

**LUIS SALGADO SALAZAR**

**ROSA THALIA**

**A MIS HERMANOS**

**LUIS**

**ALEJANDRO**

**AL SR. PROFESOR  
ENRIQUE OLIVARES SANTANA  
CON PROFUNDO RESPETO Y ADMIRACION**

**AL SR. LIC.  
RODOLFO ECHEVERRIA RUIZ**

**AL SR. LIC.  
ENRIQUE MENDOZA**

**COMO UN REFRENDO A NUESTRA INVARIABLE AMISTAD**

**A LA MAESTRA  
LIC. SARA MONTERO DE LOBATO**

**POR SU GENTIL COMPRENSION Y  
AYUDA PARA EL LOGRO DE  
ESTE TRABAJO**

**AL DR.  
JOEL CHIRINO CASTILLO  
AMIGO Y JOVEN MAESTRO,  
DE EXTRAORDINARIA  
CULTURA**

EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO  
Y  
EL PROBLEMA DE LA HABITACION EN MEXICO

+ + P R A M B U L O + +

+ + +

P R E A M B U L O

Al hacer un detenido análisis sobre el tema que debería tratar en mi examen profesional, medité sobre varias cuestiones de clara relevancia jurídica y de indudable interés social. Este problema personal, fué resuelto con aparente facilidad, pues bastó observar la crítica situación por que atraviesa la habitación popular en nuestro país.

Los desajustes y desequilibrios sociales y económicos que arrastramos desde hace varios siglos, representan para nosotros el recuerdo de las fuertes pretensiones imperialistas de otros países y la lucha constante del nuestro por hacer respetar el goce de la libertad, el fruto de nuestro trabajo y el destino de nuestros hijos.

No negamos que a estos obstáculos se han venido a sumar los conflictos internos, las luchas fratricidas, los desleales intereses en contra del esfuerzo tazonero y patriótico.

En fin, la presencia de la historia misma de nuestro pueblo, nos da la esencia y contenido de la lucha de reivindicaciones sociales que habremos de sostener, para dignificar el legado de nuestros antepasados y poner en alto los nuevos valores que el día de mañana habrán de recibir y acrecentar las nuevas generaciones.

Los aspectos más dramáticos de nuestras carencias encuentran viva representación en la pésima alimentación y vivienda de nuestro pueblo. Con ello, no queremos menospreciar otras carencias inherentes a nuestras necesidades; pero sí pretendemos establecer las jerarquías inmediatas de los satisfactores elementales



en la vida del hombre.

De las dos mencionadas cuestiones -alimentación y vivienda- encontré que la relativa a ésta última, reunía los elementos necesarios para realizar un trabajo de amplio contenido -jurídico, económico y social.

El desarrollo del tema de la vivienda en nuestro país, nos sugiere por sí solo el tratar paralelamente la consecuencia natural de la escasez de vivienda: EL ARRENDAMIENTO.

El derecho de propiedad, por diversas causas, ha sufrido en México balances desfavorables en contra de las clases económicamente débiles; sin embargo, nuestro Estatuto Constitucional preceptúa de manera clara que este derecho es de interés público y por consecuencia de importante trascendencia social.

La preocupación del Gobierno Federal para solucionar el problema de la falta de viviendas adecuadas y de convertir a las familias de escasos recursos económicos en propietarios de sus hogares, es actualmente el paso más firme y gigantesco para cristalizar en realidad el anhelo de miles y miles de seres postergados por el desequilibrio económico y la mala distribución de la tierra.

Es mi propósito el que este trabajo contenga algunas -- consideraciones especiales en relación a la llamada "CONGELACION DE RENTAS", para tener oportunidad de mostrar el lado bueno y el malo de una ley que habiendo cumplido con su noble cometido, ha rebasado los límites del derecho, transformándose en inconstitucional y negando uno de los derechos más valiosos de los hombres: el derecho de propiedad.

Por otra parte, deseo fervientemente que mis estudios -  
- - - -

y consideraciones sirvan algún día como medio para la solución - del problema habitacional, que conlleva la desgracia familiar y el aniquilamiento nacional.

Si logro este objetivo, gracias, muchas gracias a los - maestros de quienes aprendí unos cuantos de sus extraordinarios conocimientos; de no ser así, entrego mi modesto esfuerzo a los anaqueles de polvo y olvido que han de recibir lo que no tiene - trascendencia alguna.

## CAPITULO I

### = DE LA VIVIENDA =

- 1.- ORIGEN Y DESARROLLO.
- 2.- ASPECTO SOCIOLOGICO.
  - a).- Metrópoli
  - b).- Ciudad
  - c).- Poblados
  - d).- Rancherías
- 3.- URBANISMO
- 4.- ZONA RUSTICA

C A P I T U L O I  
- D E L A V I V I E N D A -

1.- ORIGEN Y DESARROLLO.- El problema de la vivienda al igual que el de la alimentación en todo el mundo es el más crítico y complejo que pueda existir para elevar el nivel moral, de salud e intelectual del ser humano.

La misma complejidad del problema hace que su solución se encuentre con una serie de obstáculos que a veces parecen infranqueables; siendo éstos generalmente el económico, el político, el demográfico y el técnico. Pero ante todo, es preciso reconocer que fundamentalmente el problema de la vivienda es un problema económico.

A favor de esta corriente y en contra de quienes piensan que el problema es demográfico, existen otros criterios basados en antiguas doctrinas de carácter político filosófico que afirman que el problema está en la mala distribución de la riqueza y de la tierra.

Sin hacer a un lado las consideraciones anteriores, pienso que el origen del problema del problema de la vivienda en nuestro país es ancestral y de tipo fundamentalmente social, pues baste remontarnos a Teotihuacán, nuestra primera ciudad del antiguo México en donde la mayoría de sus edificios fueron palacios donde residía la clase sacerdotal aristocrática; donde, rodeando a esta urbe palaciega vivía la gente ordinaria de la población urbana, esto es, los no productores de alimentos como los artesanos y los mercaderes. Fuera de esta zona suburbana vivían los agricultores, pescadores y cazadores, en chozas de madera, barro y zacate.

- - -

Este primer ejemplo, nos permite observar cómo su condición habitacional estaba determinada principalmente por su rango social y capacidad económica, que en el caso de la clase sacerdotal era magnífica por la cantidad de tributos que recibían y que fue resultante del gobierno teocrático que imperó en esa época - en la inmortal Teotihuacán.

Durante la época de la colonia se puede observar un fenómeno similar, ya no resultante de un poder teocrático, sino de un poderío militar de conquista que dejó a nuestro pueblo relegado. La política económica seguida por España se caracteriza en esta época por obstaculizar el progreso lógico en todos aspectos, estableciendo el régimen de propiedad privada de la tierra e impulsando el latifundismo en sus formas laica y eclesiástica.

A raíz de la conquista, toda la tierra fue considerada propiedad del rey de España, aunque éste la enajenaba en favor de sus súbditos, ya haciéndoles merced (merced real) de las tierras gratuitamente, ya en pago de sus servicios o bien mediante cierta cantidad de dinero. Preciso es no pasar por alto que estas mercedes generalmente beneficiaban a los peninsulares y criollos, no así a los mestizos, castas e indios que no llegaron a poseer sino lo más indispensable para medio vivir.

Algunos con justificada razón podrán pensar que hemos olvidado la propiedad comunal, pero a ello, podríamos contestar tan sólo diciendo que este tipo de propiedad estuvo dedicado al pasto de los ganados y a ser lugares destinados a descargar y limpiar las cosechas de los grandes latifundistas.

Quienes no resistieron esta situación se remontaron a lugares agrestes para vivir lejos del alcance de los españoles.

Sus principales problemas, alimento y alimentación, fueron obtenidos rudimentariamente, a fin de conquistar lo que habían perdido: su dios, sus tierras, su libertad, su lenguaje, etc.

Fué la Independencia de México, la que marcó el inicio de una transformación propia, de una exigencia natural, de un -- destino lleno de promesas y realizaciones. Fue precisamente aquí el inicio de una igualdad que nos iría llevando a una manera más decorosa de vida, moviendo a las clases económicamente débiles a una lucha que tuviera como uno de sus propósitos la repartición de las tierras, la destrucción del sistema latifundista, que -- traía consigo la miseria y la explotación.

El hecho de hablar de los dos últimos acontecimientos -- históricos - La Reforma y la Revolución de 1910 - nos llevaría -- indudablemente a una serie de reivindicaciones tanto sociales como económicas que han permitido que México supere las etapas de postergación de las clases más olvidadas como son la campesina y la obrera, pero sin alcanzar aún las metas y propósitos de la -- llamada "Justicia Social"; es decir, una mejor distribución de -- la tierra y de la riqueza, que proporcione al hombre mejor alimentación y una manera más decorosa de vida.

Este punto de vista, no quiere decir que estos proble-- mas sean los únicos o que de igual manera que se dió en México -- se dió en el mundo; no, las transformaciones y necesidades habitacionales en otros países se debieron a otro tipo de circunstancias, como en el caso de Inglaterra que, a mediados del siglo -- XIX y como consecuencia de la Revolución Industrial las antiguas ciudades resultan totalmente inadecuadas; hecho que fácilmente -- se explica ya que hubieron factores determinantes y decisivos, --

como fueron las grandes concentraciones humanas que se agruparon alrededor de las urbes, creando barrios paupérrimos, pero concentrándolos por fuerza debido al hecho de tener que residir cerca de su modo de vida y trabajo: LA FABRICA.

Estos problemas aunados a las doctrinas de Marx y Engels, así como a la encíclica de León XIII, indujo a pensar a los gobernantes en la necesidad de cambiar las estructuras mismas de la ciudad.

Paralelamente a este problema aparece el que se va creando por las innovaciones o descubrimientos técnicos maquinistas, en el campo de las instalaciones y transporte: el ferrocarril, el tranvía, el automóvil, el camión, el autobús, etc., los cuales hicieron inhumanos e inadecuados los grandes centros citadinos de antaño.

El aumento del déficit habitacional indudablemente que se había agudizado en la última década, debido fundamentalmente a la mala planeación gubernamental, a la falta de inversión de la iniciativa privada, a la carencia de crédito de las clases económicamente débiles y a la pésima distribución de la riqueza. Podemos afirmar que actualmente se está resolviendo el problema con auténtica decisión y efectividad, además, de que se trata de dar a la vivienda un sentido más práctico y humano.

Es cierto que esta política no resuelve de modo total el problema de la vivienda, pero sí será, la solución a miles de hogares que a diferencia de las clases pudientes, viven en cuartuchos donde reina la insalubridad y la miseria, la promiscuidad y el abandono.

2.- ASPECTO SOCIOLOGICO.- Al hacer referencia al aspecto social de la vivienda, lo hacemos pensando no en las clases económicamente fuertes, cuyos problemas generalmente son de otro tipo (moral, religioso, familiar, etc.); sino particularmente en aquellos núcleos de población que forman parte de las colonias proletarias, pues su formación tuvo orígenes muy diversos. Es por ello, que el comportamiento de sus habitantes es diferente, como diferente es su nivel cultural, su situación económica y los problemas que estos confrontan.

La rehabilitación de las colonias proletarias o populares, es un problema muy complejo que presenta muy variados aspectos, tales como el de la localización de los terrenos, ubicados muchos de ellos en posiciones tales, que no sólo es difícil, sino casi imposible, proporcionarles servicios tan indispensables como agua, drenaje, luz y urbanización; el de la situación legal de las propiedades, que es sumamente irregular; y otros hechos más, en los que se mezclan problemas de índole económico, político, social, cultural y familiar.

La función social de la solución al problema habitacional es indudable, pero siempre y cuando se haga con un sentido positivo, no comercial y sobre todo: PROFUNDAMENTE HUMANO. Es decir, reconocer que la vivienda popular debe ser una solución a las carencias del pueblo y no un negocio más para lograr ingresos; en consecuencia es necesario que se le considere una inversión de infraestructura estableciéndose una legislación específica al respecto.

Muchas de las obras con las cuales se ha pretendido dar una pequeña solución a este problema, han ido rotundamente al --



fracaso pues finalmente resultan una ecuación armónica de imaginación y técnica, olvidando las funciones concretas de la obra: el hombre, o con mayor precisión al conglomerado humano. Es decir, no invertir las cosas, planear el "habitat" a la medida del hombre, respondiendo a sus necesidades actuales y vislumbrando los requerimientos futuros.

En la actualidad -y con mayor razón en países en vía de desarrollo- el problema de la vivienda se ha vuelto crítico. El alojamiento adecuado de los habitantes de una nación es meta fundamental de principios realmente humanos y progresistas. Porque no es posible pensar en una verdadera comunidad humana, en tanto que las familias padezcan el infortunio de una habitación indeseable.

No pretendemos exagerar cuando señalamos que este problema es un drama familiar. El asunto es tan serio que para entenderlo siquiera -no digamos abarcarlo y valorarlo íntegramente- basta con una verificación personal en el llamado "cinturón de la miseria" que comprende una parte considerable del primer cuadro de nuestra Ciudad Capital. Su existencia enmarca notablemente la condición social tan lamentable en que viven estos grupos marginados y refleja la asquerosa promiscuidad y la atmósfera densa y fétida que contribuye a incubar futuras lacras sociales, víctimas de la incomprensión y producto de una revolución mal entendida.

Hablar pues del problema social de la vivienda, no es hablar del acomodo geográfico de los diversos grupos sociales en un lugar determinado; sino penetrar en los cuartuchos de aspecto

- - - -

sinistro, llenos de mugre y carentes de oxígeno, en los cuales reciben "acomodo" en muchas ocasiones una o dos familias unidas por lazos consanguíneos o afines.

Las consecuencias de esta mala ubicación familiar no se hacen esperar, pues frecuentemente tenemos conocimiento que víctimas inocentes, productos de estos inadecuados reductos familiares, se convierten prematuramente en delincuentes, drogadictos o vagos sin oficio ni beneficio.

Estos tugurios, son también culpables de la degeneración sexual y de la explosión demográfica desmedida. La secular pobreza en su modo de vida, los orilla a la práctica de todo tipo de vicios.

De continuar esta situación, estamos condenando a la niñez a aprender las costumbres del hampa, a olvidar las normas indispensables de higiene y a continuar por el camino equivocado de los vicios, las drogas y los estupefacientes.

Atacar este problema, exige de todos nosotros una consideración especial: ES LA VIVIENDA POPULAR la que debe preocuparnos, pues de no ser así, seríamos partícipes de una marginación de clases. Es decir, vamos a atacar el GENERO de manera total, -- aún cuando sus especies, representadas principalmente por sus -- dos grandes ramas: la obrera y la campesina, tienen indudablemente una importancia especial que no obsta para hacer a un lado -- las otras clases sociales que viven en semejantes condiciones de postergación.

Una parte considerable de la creación del problema social originado por viviendas inadecuadas, se lo debemos a los -- llamados Decretos de "Congelación de Rentas" que paralizaron la

construcción de viviendas principalmente populares, creando el caos habitacional cuando nuestro país se encontraba en pleno desarrollo y la población se multiplicaba a ritmo acelerado. El estudio de estos decretos es motivo de especial estudio en la parte final de nuestro trabajo.

Existe pues la necesidad de construir viviendas que -- sean auténticas sedes familiares, que reúnan las condiciones de higiene necesarias y el mínimo de confort y comodidad. Que la familia tenga un hogar decoroso, donde los seres humanos tengan -- una formación mental y física provechosa y no distorsionada o negativa.

Para nuestro efecto bástanos decir: que es el hogar, -- uno de los tantos espacios indispensables para la vida humana en sociedad; que es el hogar donde se modela, se educa, se plasma y se da la verdadera dimensión del hombre; que es de ahí de donde trasciende a los demás ámbitos de la sociedad, a los que lleva e imprime la misma huella o carácter de su personalidad, y que no puede haber hogar, sin una habitación decorosa. Que así como no se concibe una nación en proceso evolutivo de desarrollo, sin -- contar el elemento más valioso, el humano, en las mejores condiciones, tampoco puede concebirse a este formativamente sin una vivienda adecuada, ya que el hombre -- como lo han establecido los sociólogos -- es la resultante de sus genes y su medio en que se desenvuelve.

En síntesis, la falta de vivienda barata, cómoda y limpia, es uno de los mayores riesgos, a no dudarlo, que nulifica la personalidad del hombre, y, sinceramente pienso, que no podríamos esperar una auténtica proyección de nuestra patria a un

futuro promisorio si no nos decidimos a resolver este grave problema que a todos nos atañe.

A).- M E T R O P O L I .- El problema más grave de nuestro país, lo representa indudablemente la Capital de la República, Ciudad más importante de nuestro Territorio y sede de los Poderes de la Unión. Su panorama prometedor tanto en lo económico, político, industrial, turístico, comercial y social, hace que -- nuestra capital tenga una expansión constante provocada por una afluencia de población, que origina una multitud de construcciones necesarias a los habitantes, y los que sin detenerse se derraman hacia las planicies circundantes saturando las áreas baldías.

Es de esperarse por consecuencia lógica, que, de la ausencia de una planificación adecuada pueda surgir una estructura irracional y descompensada del desarrollo urbano; lo cual conlleva congestión y miseria en gran escala y produce, al otro lado del espectro, áreas rurales desorganizadas y con frecuencia abandonadas, causando una marcada tendencia de retardo al crecimiento de la productividad y del ingreso; factores éstos tan necesarios si se quiere elevar el nivel de vida. Puesto que la situación que se afronta, con relación a la planificación urbana y regional en las áreas poco desarrolladas, es tan diferente de la que existe en los países donde las técnicas de planificación se desarrollaron, se concluye que deben aplicarse las mejores técnicas de planificación que permitan su empleo en las condiciones peculiares de nuestro país y sirva de guía a las decisiones básicas y estratégicas que modelan esa estructura urbana y regional en su conjunto, así como los detalles de sus diversas componen--

- - - -

tes.

La Organización Mundial de la Salud de las Naciones Unidas publicó en fecha reciente un informe sobre el crecimiento de las ciudades. En dicho informe se halla contenida la siguiente declaración:

" Tras el problema de mantener la paz mundial, la planificación metropolitana es, probablemente, el problema más grave, individualmente considerado, con que se enfrentan los hombres en la segunda mitad del siglo "

Esta declaración pone sucintamente en evidencia los -- tremendos retos y las situaciones críticas con que los hombres -- se verán enfrentados en un futuro inmediato, al afrontar el desafío de la ciudad.

B).- C I U D A D .- Las sociedades urbanizadas, - en las que la mayoría de la población vive hacinada en las ciudades, representa un nuevo y fundamental avance en la evolución social del hombre. Así, todas las sociedades de nuestra época cuentan actualmente con aglomeraciones que no sólo tienen una extensión nunca antes alcanzada, sino que engloban además una elevada proporción de la población.

La ciudad ha sido designada a menudo como el cruce de - la esperanza y de la desesperación: la dignidad humana está a veces asfixiada por el engranaje de la industria o eclipsada por - las luces de la ciudad, sin embargo, la ciudad aumenta considerablemente las posibilidades del ser humano.

Se considera que la CIUDAD tiene como número mínimo de habitantes la cantidad de 2,500 y que exige cierta prudencia en su definición. En la actualidad, algunos definen a las ciudades

- - - -

como "aglomeraciones aisladas", mientras que otros, como "colonias humanas alrededor del mundo que transforman las relaciones entre las sociedades y el aspecto de la tierra". Ambos conceptos son buenos, pues después de haber establecido durante miles de años unas sociedades basadas en la estabilidad, el hombre tuvo que aprender de pronto a edificar sociedades cuyo objetivo esencial era el de adaptarse a los cambios conservando al mismo tiempo su herencia de valores.

El hombre ha mostrado que posee una tremenda capacidad en materia técnica. Ahora tiene que volver su atención hacia la solución de los problemas sociales y ambientales en el reto que la ciudad le plantea.

La ciudad, es una expresión de vida, formada, deformada y reformada al correr de la historia. En el pretérito, fué la forma, manifestación de una actitud y de un punto de vista particulares, correspondiente a las necesidades de la época. En la actualidad, la ciudad constituye el resultado caótico de legados históricos con su propia riqueza y sus continuos acrecentamientos, que con frecuencia no tenían más que cualidades superficiales. Ella se convirtió y sigue convirtiéndose en el producto de la libertad individual, sin que satisficiera o satisfaga nuestras necesidades vitales primordiales.

La posibilidad de encontrarle solución inmediata a éste problema, se escapa debido a los constantes obstáculos que se plantean en los ámbitos político-administrativo, financiero y social.

Concretamente, nuestro estudio refleja las consecuencias que traen consigo las ciudades en su aspecto habitacional;

sin embargo, pretendemos llevar a cabo un análisis mas completo, al incluir las graves carencias de zonas suburbanas y rurales, - como son los poblados y las rancherías respectivamente.

C).- **P O B L A D O S** .- Entendemos por "poblados", todos aquellos lugares en donde residen con carácter permanente un grupo de gentes, cuyo número no llega a tal, para poder ser considerado como ciudad. Los poblados generalmente son zonas suburbanas; es decir, comparten características tanto de la zona rural, como de la zona urbana.

Esta situación en algunas ocasiones nos impide determinar con toda precisión, cuándo estamos en presencia de una concentración rural o urbana, o bien, sujetos a un proceso intermedio.

Esta consideración nos obliga a sugerir que es conveniente que se estudie cada grupo humano en particular, a fin de puntualizar las soluciones encaminadas al proposito de darles -- una vivienda adecuada, atendiendo no sólo a su situación económica, sino que también en lo posible, respetando sus costumbres y su modo de vida.

La "vivienda rural", se encuentra en pequeñas localidades cuya población no alcanza la cifra para ser ciudad y generalmente carece de los grandes beneficios del urbanismo. En ese medio, se sigue dando la situación intermedia de que hablamos, -- pues existen tanto poblados cuya actividad principal es industrial, como aquellos cuya actividad es eminentemente agrícola. - La vivienda "campesina" se encuentra normalmente en los lugares donde sus habitantes hacen de la agricultura su principal quehacer vital. Carecen de los más elementales servicios de confort e

higiene, concordando con su insuficiente alimentación.

En nuestro país se han realizado en algunas poblaciones planes habitacionales de corto alcance, mediante esfuerzos constructivos que no siempre han tenido éxito, principalmente por haber olvidado la mezcla de sus sectores poblacionales. Comúnmente este tipo de fracaso suele imputársele a los técnicos especialistas, a quienes se les atribuye el no haber usado los materiales convenientes, la mala localización respecto de los vientos dominantes, la protección contra ciertos fenómenos meteorológicos, etc., siendo que en realidad, el centro neurálgico de esta situación estuvo en los malos estudios socio-económicos y culturales previos.

En términos generales, se estima que la construcción de viviendas que requieren este tipo de poblados, cuando habitan -- las regiones donde los recursos naturales se explotan activamente, plantea situaciones menos difíciles que las que involucra la vivienda campesina, por el mayor y más uniforme ingreso de los -- adquirentes potenciales y porque su actividad productiva no está ligada directamente a la tierra.

En este sentido, se juzga en extremo deseable estudiar a fondo la posibilidad de constituir COOPERATIVAS DE VIVIENDA -- que, según se tiene conocimiento, han operado con éxito en algunos países de Latinoamérica --principalmente Colombia y Chile-- , y que en nuestro país, aprovechando que en determinadas regiones tanto del medio rural como del urbano existen organizaciones gremiales organizadas, el éxito sería de esperarse.

Nuestra conclusión general en los poblados, nos obliga a proponer la aceleración de un programa habitacional bien defi-



nido, que nos permita resolver un problema que si bien no presenta graves matices, si pudiera agudizarse en un futuro no muy lejano.

D).- RANCHERIAS .- Como es lógico suponer, el criterio que hemos llevado adelante en el desarrollo de este trabajo , se apoya fundamentalmente en la circunstancia de que el problema de la vivienda será cada vez más agudo en las ciudades, donde no sólo se ha activado el proceso de crecimiento natural de la población, sino que también continuarán recibiendo habitantes provenientes del medio rural o de localidades de menor magnitud. Sin embargo las "rancherías" como expresiones representativas de pequeñísimos grupos marginados, esencialmente campesinos, son motivo de especial preocupación en la actual política habitacional.

Tal parece que la mayoría de los males se han puesto de acuerdo para impedir la realización de un programa de vivienda - pleno de realizaciones, pues, aquí los obstáculos se dan por doquier: humanos, técnicos, geográficos, culturales, etc.

Específicamente, podemos advertir que en las regiones - más empobrecidas del territorio nacional, surge todavía otro factor restrictivo y que es originado por el ingreso ínfimo del hombre del campo, que muchas veces no produce para una economía de las llamadas de "mercado", sino para el autoconsumo.

El régimen jurídico que establecen nuestras más recientes leyes de crédito agrícola, han establecido la posibilidad de convertir al campesino en un sujeto de crédito, proporcionándole recursos económicos reembolsables a largo plazo. Deseo, en estas líneas hacer una proposición más: QUE TODOS LOS CREDITOS HABITA-

CIONALES QUE SE LES CONCEDAN A LOS CAMPESINOS, ESTEN TOTALMENTE EXENTOS DE INTERESES; SIENDO EL ESTADO QUIEN PAGUE LOS INTERESES QUE ESTOS CAUSEN, ADEMÁS, DEL SEGURO DE INVALIDEZ Y DAÑOS, QUE TRANSMITA LA PROPIEDAD DEL INMUEBLE A SUS HEREDEROS EN CASO DE MUERTE.

Ojalá la nueva política campesina del régimen actual, logre dar a este sector, pilar de los grandes movimientos sociales, la reiterada justicia social que lo coloque en un estado normal de vida.

Sabemos que esta labor no es fácil, pero tampoco es imposible.

No obstante la complejidad de estas tareas y las dificultades que son inherentes a su ejecución, se entiende que podrían obtenerse resultados satisfactorios, siempre y cuando se acometan con gran entusiasmo y se disponga de los recursos necesarios indispensables que faciliten el Gobierno Federal, los Gobiernos de los Estados, los Municipios y por supuesto, la iniciativa privada. Sin embargo, no se deben dispersar las actividades que se lleven a la práctica; por el contrario, el problema debe ser manejado en forma integral y coordinada, a fin de capitalizar experiencias e introducir constantes innovaciones en principios, instrumentos y métodos de trabajo, que multipliquen el fruto de las acciones a cargo de las autoridades y de los propios beneficiarios de los programas.

3.- URBANISMO.- La noción precisa de este punto, nos la da el maestro Calixto Valverde ( 1 ) cuando nos dice: "En mis conferencias de la Universidad de Madrid, al hablar del URBANISMO como causa originaria del Derecho Nuevo, decía yo en--

( 1 ) VALVERDE Y VALVERDE, Calixto.-Tratado de Derecho Civil Español.-Tomo III, 3a. Edición, Talleres Tipográficos "GUSTAVO" Valladolid, 1926.- Y los Códigos Civiles Modernos y el Derecho Nuevo.-Conferencia Universidad Central, Madrid, 1923.

tre otras cosas lo siguiente: "...la cuestión central del urbanismo es la construcción de viviendas para los pobres, pues pasaron los tiempos en que las ciudades eran para los reyes y los magnates; por el contrario, la ciudad moderna y la vida municipal se encaminan a que sean de todos y a que todos disfruten sus parques, sus jardines, sus diversiones y juegos populares y que los humildes tengan casas higiénicas y suficientemente cómodas para satisfacer las necesidades del habitador y su familia ...".

"Pero no me refiero al URBANISMO como CIENCIA, sino al URBANISMO como HECHO SOCIAL, a la acción tentacular de las grandes urbes, a la aglomeración de gente en las ciudades, a la atracción de las poblaciones, CAUSA PRINCIPAL DEL PARASITISMO, DEL AUSENTISMO Y DE LA DESPOBLACION DE LOS CAMPOS".

"La aglomeración de las ciudades ha traído como consecuencia LA ESCASEZ DE LAS VIVIENDAS y la carestía de la vida, no sólo por aumentar el número de consumidores, sino por disminuir el de productores. Dígase lo que se quiera el excesivo desarrollo de las grandes urbes, es un caso de macrocefalia social con todos sus derivados naturales de raquitismo y de desequilibrio funcional".

Esta exposición bastante acertada del maestro Valverde, a nuestro parecer, justifica las ideas expuestas de los problemas que traen aparejados las grandes urbes.

La palabra URBANISMO, se puede decir, es de reciente creación en el lenguaje, pues su aparición y uso lo encontramos en 1911 y 1914; pero su origen lo encontramos en la raíz latina URBE y la griega POLIS.

No ahondaremos de ninguna manera en este concepto, pues de hacerlo, nos haríamos partícipes de las grandes discusiones de la gente docta en la materia como son los arquitectos. Así, no consideraremos los antecedentes que a principio de este siglo crearon esta palabra, ni las soluciones naturales que crearon -- los agrupamientos urbanos del pasado y a los que se designa como urbanismo "natural o instintivo", pues carecen del valor conceptual del urbanismo técnico.

Domingo García Ramos en su obra ( 2 ) nos dice al respecto: EL URBANISMO es una disciplina científica de remodelación de los espacios habitables, sujeta al bienestar de una sociedad -- existente, cambiante. Se entiende por espacios habitables, no sólo los volúmenes construídos, sino también los espacios libres, -- verdes, cultivables; lo que hace del "ruralismo" una función cong  
Es.

Agrega el citado maestro: " Debemos separar el urbanismo de la arquitectura, ya que sus fines son diversos; pues mientras la arquitectura es forzosamente individualista, el urbanismo es colectivista, sociológico".

Es indudable que el urbanismo está íntimamente ligado -- con la sociología, tanto que, siendo ésta una ciencia teórica -- --según la definen los sociólogos-- podría decirse de aquel, que -- es una forma de sociología aplicada.

Se deduce, que Zona Urbana es aquella área sujeta a la técnica y función del arte urbano.

La desigualdad en los beneficios del urbanismo, han originado el desequilibrio en la distribución geográfica del conglomerado humano y marcado los grandes abismos entre una y otra cla  
- - - -

( 2 ) GARCIA RAMOS, Domingo.- Iniciación al Urbanismo, Editorial UNAM, México, 1965.

se social.

El urbanismo, debe ser aplicado como una política gubernativa de rango especial, procurando que sus beneficios sirvan como medio de incorporación de clases marginadas; manteniendo a los campesinos junto a la tierra que pueda darles suficientes beneficios, a los obreros junto a los complejos industriales descentralizados en donde haga falta su mano de obra, a la burocracia en todos los lugares en donde el poder público los requiera y finalmente, a las clases pudientes, elevándoles considerablemente el costo de los beneficios urbanos para sus negocios o industrias, a fin de canalizarlos hacia la provincia que ansiosa espera la aplicación de esa política más social, equitativa y justa.

Habrán quienes piensen que estas medidas son exageradas, pero personalmente creo que una solución tibia o de mera esperanza, sería como dar marcha atrás al esfuerzo realizado por las generaciones que nos precedieron.

4.- ZONA R U S T I C A .- Una vez examinados los principales problemas que se derivan del irrefrenable crecimiento urbano, es necesario formular algunas consideraciones sobre el medio rural, con el propósito de adelantar en el análisis de uno de los aspectos básicos sobre los que ha de girar mi tema.

Al haberse generalizado la norma que califica como "ciudad" a todo núcleo de pobladores mayor de 2,500 habitantes, se ha definido tácitamente al medio rural como el conjunto de pequeñas localidades cuya población no alcanza esa cifra.

De acuerdo con este razonamiento, la zona rural debe situarse en esas minúsculas poblaciones, ranchos o caseríos, que -

- - - -

en su mayor parte son habitados por personas que se dedican a la agricultura, la ganadería, la explotación forestal, y ocasionalmente, la actividad industrial. Por supuesto, que sin dejar de reconocer la actividad de algunas familias que dependen del comercio, de las artesanías, de la pesca o de servicios diversos.

A la luz de investigaciones recientes, se ha observado que además de los factores de índole ocupacional, que originan en gran medida el desplazamiento de pobladores rurales hacia las ciudades y que tienen particular importancia en los países atrasados, la compleja red de actividades y servicios de todo género que ofrecen las concentraciones urbanas, ejerce una poderosa atracción que no es posible ni conveniente eliminar.

Existe la necesidad de "condicionar" estos desplazamientos a las exigencias de mano de obra requerida por la ciudad o metrópoli. Si a este respecto recordamos nuestra sugestión en el aspecto de la descentralización económica, administrativa y política, veremos como mediante este sistema, es posible conservar el equilibrio deseado entre la zona rústica y la urbana.

El escaso valor del suelo en estas regiones, generalmente es bajo debido al abandono, a la falta de técnica adecuada para su explotación, al alejamiento de las vías de comunicación o bien a la falta de recursos económicos que permitan su cabal aprovechamiento.

Las concentraciones humanas en estas zonas son reducidas; contribuyendo a consolidar el fenómeno de la pulverización de la población rural, que constituye uno de los principales obstáculos para realizar en este medio, programas de vivienda a escalas de economía satisfactoria.

En este tema, quiero hacer notar finalmente, que el problema de la zona rústica no es únicamente cualitativo, es decir, que pueda resolverse por la vía de programas de regeneración, -- concentrando a sus habitantes y proporcionándoles o mejorándoles la tierra que ocupan o deseen ocupar; sino que existe otro problema de más altas consecuencias: en un número considerable de localidades rurales existe una alta promiscuidad, provocada particularmente por su ignorancia y propiciada generosamente por viviendas inadecuadas.

Todo lo expuesto, nos hace comprender también el número tan reducido de propietarios de viviendas y el elevado número de familias que viven en calidad de arrendatarios o inquilinos. De aquí que el estudio del contrato en general y en particular del arrendamiento sean sumamente provechosos para el mejor entendimiento de nuestro trabajo.

## C A P I T U L O   I I

### EL PROBLEMA DE LA HABITACION

#### 1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

#### 2.- ASPECTO JURIDICO

- a).- Constitución Política de los E.U.M.
- b).- Ley Federal del Trabajo
- c).- Código Civil del Distrito y Territorios  
          Federales
- d).- Otras disposiciones

#### 3.- POLITICA FINANCIERA DE INSTITUCIONES OFICIALES

- a).- El I.M.S.S.
- b).- El I.S.S.S.T.E.
- c).- El I.N.V. (INDECO)
- d).- El Banco Nacional de Mexico (FOVI)
- e).- El Banco Nacional de Obras y servicios --  
          Públicos, S.A.



## CAPITULO II

### EL PROBLEMA DE LA HABITACION

1.- PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA.- Nuestro país territorialmente cuenta con una superficie de casi dos millones de kilómetros cuadrados y sus recursos naturales disponibles no son tan abundantes ni tan diversificados como antes se decía; aún cuando es posible afirmar que existen importantes zonas de reserva, inexplotadas o insuficientemente explotadas, que podrían incorporarse a la corriente de producción nacional, en beneficio de sus pobladores y del desarrollo de diferentes actividades económicas.

La distribución geográfica de los recursos humanos, por su parte, no han guardado comunmente una relación directa con la disponibilidad de los recursos naturales, si no que casi siempre se explica por razones históricas, políticas, económicas y sociológicas, excepto por lo que se refiere a ciertos recursos no renovables, como los minerales, cuya existencia originó la radicación de pobladores en determinados lugares.

Se registra así la contradicción de que, en las regiones que tienen alta densidad demográfica, los recursos naturales se encuentran fuertemente limitados, en tanto que en otras áreas especialmente en largos tramos de las franjas costeras de ambos litorales, donde tales elementos pueden calificarse como de una gran potencialidad, el número de habitantes es reducido.

Debemos pues, tener presente que la mala planeación -- tanto natural, como humana han dado por resultado que en nuestro país se observe un desarrollo desproporcionado en sus distintos aspectos. México, debemos reconocerlo, tiene una economía predominan-

temente rural, que tiende a modificarse con rapidez por el intenso desarrollo de la industria manufacturera y de los servicios, así como por la tasa acelerada de crecimiento urbano.

Esas características, casi totalmente rurales que tenía México en 1910, empezaron a modificarse con rapidez, a partir del movimiento armado, al emigrar muchos habitantes del campo hacia las localidades urbanas. Este proceso que se prolonga aproximadamente hasta mediados de los veinte, no tuvo un fuerte impacto sobre los registros censales, debido al número relativamente pequeño de habitantes con que contaba el país en esa época, así como por deficiencias inevitables en la captación de los datos.

Al restablecerse la paz, la mayoría de los pobladores urbanos, provenientes del medio rural, no regresaron a sus lugares de origen. Pero otros fenómenos, inherentes a una nueva etapa del desarrollo económico que entonces se iniciaba, contribuyeron a desplazar a habitantes del campo y a radicarlos en localidades de diferentes dimensiones, cubriéndose así la siguiente fase de migración interna, que al paso de los años, habría de intensificarse sensiblemente en forma paralela a la tendencia mundial que comprende todos los matices de la concentración humana.

Pablo González Casanova, (3) nos dice: "El desarrollo del país provoca una emigración constante de la población rural a los centros urbanos o a la constitución de nuevos centros urbanos, con el significado y las repercusiones que estos hechos tienen en los niveles de vida. La proporción de la población rural va disminuyendo paulatinamente de 80 % en 1910 a 49 % en 1960 mientras aumenta en forma correlativa la proporción de la población urbana. El des-

- - - -

( 3 ) GONZALEZ CASANOVA, Pablo.- (Coautor) Ensayos sobre las Clases Sociales en México, "Enseñanza y Conciencia de Clases en México" Editorial Nuestro Tiempo, México, 1968.

plazamiento de la población rural, en las ciudades se observa también por el crecimiento de los centros de diez mil o más habitantes que en 1940 constituyen el 22 % de la población total y en 1960 el 30 %. Durante ese período los centros de diez mil o más habitantes crecen a una tasa anual de 5.7 % contra 2.4 % de la población global grandes grupos de campesinos tienen la esperanza de salvarse emigrando a las ciudades, con lo que las diferencias del ingreso y los niveles de vida entre la ciudad y el campo se convierten en atractivo paso de un status inferior a uno superior. Otros ven cómo el propio ambiente en que viven se urbaniza. En ambos casos la sociedad urbana borra por sí misma muchas diferencias de clase o "status" una serie de bienes y servicios que en la vida rural son exclusivos de los grupos de altos ingresos, en la vida urbana se distribuyen en los distintos grupos de población: luz, agua, drenaje, radio, receptores, educación".

Desgraciadamente esta incorporación de las clases rurales al medio urbano se ha hecho sin tomar las medidas necesarias para evitar las graves consecuencias que actualmente se presentan. Así se observa que en las llamadas colonias proletarias, sus habitantes pagan este tipo de servicio a muy "alto precio"; pues su incorporación se realiza paulatinamente hasta que, después de muchos años y de haber vivido en condiciones infrahumanas en ese medio tan hostil, se les viene a dotar muchas veces demasiado tarde de los servicios públicos que se les debían haber proporcionado en el momento de su integración a la zona urbana o semi-urbana.

Hemos pues, analizado el problema geográfico y paralelamente a éste, el problema de la concentración humana en determinados

lugares, originado por los cambios sociales habitados en nuestro - - país; sin embargo, merece un lugar especial el crecimiento demográfico, que no sólo en nuestro país sino en el mundo entero está causando los peores problemas en cuanto al acomodo decoroso de los grupos humanos.

El activo crecimiento de la población que se ha registrado durante los últimos lustros, impone la exigencia de redoblar - los esfuerzos tanto en el aspecto alimenticio como en el habitacio--  
nal, para lograr así mejores niveles de vida, que permitan integrar a los grupos marginados del progreso material y cultural, proveyénd<sup>o</sup> los de los satisfactores mínimos que le son consubstanciales a su -- existencia.

La situación general puede examinarse con razonable optimismo, sobre todo si se toma en cuenta que existen posibilidades - muy importantes para intensificar la explotación racional de los recursos naturales, al mismo tiempo que los avances tecnológicos ten--  
drán que abrir horizontes de trabajo mas amplios y que, hacia esta - misma finalidad habrán de orientarse esfuerzos sistemáticos en materia de organización e integración de las diferentes actividades productivas, para multiplicar el número de ocupaciones y asegurar su es--  
tabilidad.

De tal manera, aún cuando el aumento poblacional acelerado y sus perspectivas a corto y a largo plazo, son fenómenos que - causan una justificada preocupación, se entiende que, por encima de los números globales absolutos, el gran problema de nuestro tiempo - es sin lugar a duda el problema económico, que con diversos matices--  
se agudiza cada día más, ahondando las diferencias y propiciando el desequilibrio existente entre las diversas clases sociales.

Al conjugar las ideas expuestas, nos damos cuenta que es conveniente reflexionar en el hecho de que, no obstante que en algunas regiones se extrema la presión demográfica sobre los precarios recursos naturales, el crecimiento constante de la población -- constituye en realidad un abierto desafío que debe obligarnos a aumentar velozmente la oferta de empleos a diferentes grados de calificación, mediante el uso tenaz de todos los instrumentos de acción -- disponibles, que se movilicen con fuertes dosis de imaginación y entusiasmo a fin de llevar a cabo los nobles propósitos de vivienda y alimentación tan ingentes para nuestro pueblo.

En materia de recursos técnicos y administrativos en general, es evidente que, a pesar del notorio progreso que se ha alcanzado en diversas ramas de la producción de bienes y servicios, aún se carece de tecnologías verdaderamente apropiadas a nuestra realidad económica y social, es decir, que se adapten eficazmente a las necesidades específicas que plantea el buen uso de los demás recursos, especialmente la ocupación del potencial humano.

La pobreza secular de nuestro pueblo, medida si se quiere de acuerdo con indicadores muy elementales (alimentación inadecuada, vestido indecoroso y vivienda insalubre, como foco permanente de promiscuidad), se ha remediado significativamente en amplios grupos de las clases popular y media, pero dentro del ámbito estrecho de un conjunto de actividades productivas mal integradas y peor organizadas, que no pueden generar todavía los excedentes requeridos para hacer posible que esos beneficios se extiendan a la totalidad de los habitantes. Además, la canalización de tales excedentes no siempre es adecuada, como sucede en la agricultura, que se caracteriza por --

ser un sector que sólo recibe una parte mínima de los volúmenes adicionales del capital que genera.

Con un sentido dinámico de estos problemas, resulta indudable que así como el hombre inicia, impulsa y da contenido esencial a los procesos de desarrollo, es simultáneamente su beneficiario último, por lo que toda política económica ha de tener un sentido humanista bien definido. Este análisis evolutivo, deberá estar -- apoyado forzosa y necesariamente en el potencial humano, como principal fuente de riqueza de la nación.

Todo lo expuesto, indudablemente que nos permitirá comprender mejor las consecuencias de los problemas enunciados. Así tenemos que en orden de importancia el problema alimenticio ocuparía el "lugar de honor" de las funestas consecuencias y en segundo término tendríamos el problema de la vivienda.

La dimensión del problema habitacional que es el que -- nos ocupa, se nos presenta tan gigantesco, que en ocasiones nos hace pensar que es un problema sin solución; sin embargo, los esfuerzos tendientes a remediar este problema de origen popular habían sido -- hasta el año próximo pasado un mero paliativo, sin llegar al fondo del problema. No es sino a principios del actual régimen de gobierno cuando este problema se encaró con decisión aniquiladora y con futuro promisorio, dando la respuesta a las necesidades de habitación popular de algunos sectores sociales, poniendo en marcha el plan habitacional más agresivo y progresista de toda la historia de nuestro México.

El problema habitacional presenta en nuestro país características muy especiales, a diferencia de otros países del mundo, -- pues pretendemos que el hogar reúna las condiciones necesarias de --

confort, higiene y funcionalidad, independientemente de que se procura que el estilo o diseño vaya de acuerdo con las posibilidades económicas. Aún mas, existen programas en los cuales los propietarios cuentan con la ayuda del gobierno en cuanto a la obtención de los materiales, pues se los proporciona a bajo costo.

Muchos de los programas que se han puesto en marcha para solucionar el problema habitacional han ido directivamente al fracaso debido a que durante su gestación no se llevaron a cabo los estudios necesarios que les podían haber brindado un panorama preciso de la situación nacional. Por ello, es conveniente realizar una serie de estudios económicos y sociales en la región en donde se pretende llevar a cabo el programa habitacional.

En nuestro afán por conseguir mayor información en cada una de las dependencias encargadas de promover algún plan habitacional pudimos palpar que generalmente estos proyectos se hacen sobre el escritorio y no en el lugar de su realización.

Las condiciones que imperan en esta materia deben evaluarse en su justa índole y magnitud, entendiéndose que en medida muy apreciable son consecuencia de fenómenos históricos y, por tanto de naturaleza acumulativa, cuyos efectos se recrudecen al paso del tiempo por el fuerte crecimiento poblacional. La situación es igualmente difícil en el campo y en las ciudades, si bien, sus características y grado de intensidad difieren con frecuencia.

Todo lo anterior permite justipreciar la inaplazable necesidad de que el poder público formule y ponga en práctica a la mayor brevedad posible, una política habitacional casi integral; es decir que dé la solución que tanto esperan las clases más necesitadas,

pero que excluya a las clases económicamente fuertes. En estricto rigor, es alentador comprobar que ya existe pronunciamiento oficial al respecto, juzgándose que empieza a abrirse paso la tesis gubernamental más importante que concede el debido hincapié al problema y que podrá conducir, en el futuro, a una toma de conciencia generalizada en materia habitacional, como requisito ineludible para transformar mas rápida y eficientemente la estructura social de nuestro país.

Por otra parte no cabe duda que durante la próxima década se intensificará el crecimiento de las ciudades, presionando fuertemente la demanda de vivienda de costos asequibles y la dotación de servicios municipales. Es probable que los mayores incrementos demográficos medidos en números relativos se presenten en localidades pequeñas o de tipo medio, en virtud de que será difícil que las grandes concentraciones urbanas, sobre todo la zona metropolitana del Valle de México, alcancen tasas de crecimiento tan altas como las de épocas recientes.

Finalmente, sería conveniente, para evitar que continúe la acumulación desproporcionada de pobladores en la capital de la República el establecimiento de la descentralización económica, administrativa y social, canalizando esfuerzos multilaterales del sector público y de los grupos privados, para crear nuevas fuentes de trabajo y de riqueza en otras ciudades, con el propósito de arraigar ahí a un porcentaje apreciable de las corrientes migratorias futuras.

## 2.- ASPECTO JURIDICO

### CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El honorable Congreso de la Unión, en uso de sus atribuciones como parte del constituyente permanente, acaba de dar su



aprobación a la iniciativa presentada por el Presidente de la República, por medio de la cual se reforma la fracción XII apartado "A" del artículo 123 de la Constitución General de la República.

La reforma constitucional se hace, con patrocinio del Presidente, a solicitud de la Comisión Nacional Tripartita y como resultado de una serie de discusiones en el seno de la mencionada Comisión, en torno a uno de los problemas más agudos a que se enfrenta México, el de la vivienda, que año con año viene agravándose por los motivos expuestos en el capítulo precedente.

Esta modificación, que analizaremos mas adelante es parte de una serie de reformas legales con las que se va a iniciar en forma orgánica, metódica y paulatina un sistema realista, creando el fondo para financiar la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de las viviendas respecto a todos aquellos individuos sujetos a una relación de trabajo.

Desde el Constituyente de Querétaro, se expresó la inquietud nacional para resolver el problema de los trabajadores dotándolos de habitación. En el proyecto original del artículo 123 se consignaba en la fracción XII la obligación de los patrones de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por "las que podrán cobrar rentas que serán equitativas", haciéndose la salvedad de que esta obligación sería para los patrones, dueños de centros de trabajo distantes mas de dos kilómetros de los centros de población.

Al examinarse el proyecto en el seno de la Comisión encargada de dictaminar, se acordó precisar el monto de la renta que cobraría el patrón, estableciendo categóricamente que ésta no excede

ría del medio por ciento anual del valor catastral de la finca, -- agregándose que esta obligación era también para los patrones dueños de centros industriales situados dentro de las poblaciones, cuando ocupasen un número de trabajadores mayor de cien; razonándose por la Comisión Dictaminadora que de esta obligación no deberían quedar -- exentas dichas negociaciones, "en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera". Sin embargo, el problema habitacional para la clase obrera fue agravándose, al no poder conseguir lugares decorosos donde vivir, cuya renta pudieran pagar, de acuerdo con el salario percibido, sin tener que sacrificar la satisfacción de otras necesidades urgentes.

Así, surgieron las llamadas "ciudades perdidas" o las "colonias" en las que, individuos sin escrúpulos hicieron grandes negocios al vender lotes, además de caros, sin las garantías legales necesarias para la transmisión de la propiedad y sin los servicios urbanos indispensables que permitieran la vida normal de la comunidad.

Era evidente, la urgencia de buscar una solución a este viejo problema y ella ha surgido del seno de la Comisión Tripartita, dándose el primer paso con la trascendente reforma a la fracción XII apartado "A" del Artículo 123 constitucional.

La reforma propuesta y aprobada ya por el Congreso, necesita para que adquiera jerarquía constitucional ser aprobada por la mayoría de las legislaturas locales y en ella, se establece como obligación el proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas en toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, mediante las contribuciones que las

empresas aporten a un fondo nacional de la vivienda que permita a los trabajadores adquirir en propiedad tales habitaciones. Considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, regulando al mismo tiempo las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad tales habitaciones; ésta obligación se impone a todas las empresas, eliminándose la excepción anterior por medio de la cual eran sujetos de esta obligación, las empresas que estando situadas dentro de las poblaciones, emplearan un número mayor de cien trabajadores.

Al reformarse los artículos relativos a la Ley Federal del Trabajo vigente, y expedirse la Ley considerada de utilidad social a que se refiere la reforma constitucional, se habrá entrado en el ancho camino de la reforma urbana, pues el plan hasta ahora trazado prevé la construcción de cien mil casas anualmente, las que mediante el plan de crédito aplicable podrán ser adquiridas en propiedad aún por los trabajadores de salario mas bajo, significando además la absorción de una considerable cantidad de mano de obra, tanto en la industria de la construcción como en todas aquellas que le son conexas. Así pues, al mismo tiempo que se resolverá el problema de una habitación decorosa y digna para los trabajadores, se dará un vigoroso impulso al desarrollo económico de nuestro país y se habrán creado, nuevos instrumentos revolucionarios al servicio de nuestro pueblo en la ruta de su liberación.

b).- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.-

Preciso es avanzar aún en el pórtico del problema la cuestión de la habitación, desde el punto de vista de la Ley Federal del Trabajo, por considerar de sumo interes esta proyección.

En legislaciones anteriores, la administración y control de los planes habitacionales, estaba en manos de los directivos de las empresas, propiciando malversación en los dineros destinados a la solución del problema en estudio. Cuando los patrones generosamente u obligados por alguna razón proporcionaban viviendas a su personal, éstas no reunían las condiciones necesarias de funcionalidad, higiene y confort, ni resolvían en la mayoría de los casos -porque no lo planeaban- el acomodo suficiente para el número de miembros -- que componían la familia del trabajador.

Cuando la solución quedaba en manos del sindicato, generalmente los contratos de las obras se celebraban con constructoras irresponsables, pero cuyos propietarios tenían nexos de compadrazgo o amistad con el líder sindical que compartía sus dudosos intereses.

Es considerable, la variedad de instituciones que se -- han creado para solucionar el conflicto de la vivienda, como despues veremos; incluso, son comunes los fondos de financiamiento para ayudar a los empleados mediante préstamos y concesiones a efecto de realizar edificaciones para la vivienda, centros sanitarios y recreativos. Como vimos, legalmente, estas instituciones estaban bajo el control directo de empresas y sindicatos, aunque también existían consejos y comités de vivienda popular que ejercían influencia para la administración de esta institución social.

Generalmente las vías de solución se dispersaban median

- - - -

te la creación de mutualistas o a través de una cogestión entre empresas y sindicatos, o por último por conducto de otorgamientos empresariales obtenidos de las luchas obreras.

El derecho a la habitación es incuestionable, y en esa virtud la reglamentación al respecto y para beneficio de los obreros no ha dejado de funcionar. La Ley Federal del Trabajo de 1931 mantenía la obligación de que la empresa situada urbanísticamente en ciertas condiciones, debería proporcionar facilidades a los obreros para que éstos obtuvieran una vivienda decorosa, que estimularan las buenas relaciones humanas en el nexo laboral.

Esta reglamentación que pudiéramos llamar primaria, funcionó solo en casos aislados, tal como ha sucedido con las empresas de San Rafael, S.A., Ayotla Textil, S.A., etc.

Esta deficiencia ha sido notada por el nuevo legislador y así, lo especifica en términos generales en los Arts 136, 337 - - fracc II, 283 fracc II de la Ley Federal del Trabajo, la obligación patronal para suministrar a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas, e incluso, a familiares dependientes económicos del trabajador; tales artículos en lo relativo dicen:

Artículo 136: "Están obligados a proporcionar habitaciones a sus trabajadores:

I.- Las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo, situadas fuera de las poblaciones, si la distancia entre unas y otras es mayor de tres kilómetros, o cuando, si es menor, no existe un servicio ordinario y regular de transportación para personas; y

II.- Las mismas empresas mencionadas en la frac --

ción anterior situadas dentro de las poblaciones, cuando ocupen un número de trabajadores mayor de cien.

Art. 337: "Los patrones tienen las obligaciones siguientes:

tes:

I.- ...

II.- Proporcionar al trabajador un local cómodo e higiénico para dormir, una alimentación sana y satisfactoria y condiciones de trabajo que aseguren la vida y la salud; ..."

Art. 283: "Los patrones tienen las obligaciones especiales siguientes:

I.- ...

II.- "Suministrar gratuitamente a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionadas al número de familiares o dependientes económicos, y un terreno contiguo para la cría de animales de corral.

La transcripción anterior nos muestra las obligaciones de los patrones en relación al suministro habitacional en favor de los trabajadores. Ahora bien, analizando la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, no encontramos en ellas mención alguna relativa al citado artículo 283 que establece la obligación patronal de SUMINISTRAR GRATUITAMENTE HABITACION a sus trabajadores; empero, no desalojamos la idea de que esta obligación se circunscribe a los trabajadores del campo; manteniéndose vigente la obligación ahora de manera concomitante con la carga patronal -- que nace de la modificación tanto a la fracc. XII apartado "A" del artículo 123 constitucional, como a la Ley Federal del Trabajo en los numerales enunciados (97 frac. II, 110 frac. II y III, 136 a --

- - - -

151 inclusive, 782 y la adición al Art. 97).

En consecuencia, la subsistencia del Art. 283 de la - - Ley Federal del Trabajo; permite la duplicidad en la prestación de - una obligación patronal; por lo que sugerimos la derogación del cita do artículo que en este caso viene a ser un obstáculo para el fiel - cumplimiento a las reformas y adiciones señaladas, pues con el fin - de evitar la aportación al Fondo Nacional de la Vivienda, que sugie ren estas reformas en el Art. 137 y siguientes a la aludida iniciati va, proporcionarían al trabajador una habitación que podría quedar - fuera de los requisitos propios y además impedirían que el obrero de campo llegase a ser propietario del hogar que la ley quiere darle.

Concretamente, proponemos la derogación del Art. 283 de la Ley Federal del Trabajo.

Considero pertinente resaltar algunos aspectos genera-- les de la Iniciativa de Ley presentada por el Ejecutivo Federal, me-- diante la cual se reforma la frac. XII apartado "A" del Art 123 cong titucional; así como los artículos 97 frac. II, 110 frac. II y III, - 136 a 151 inclusive, 782 y la adición al Art. 97 de la Ley Federal - del Trabajo, haciendo algunos comentarios que consideramos de inte-- rés:

1o.- Hacer extensivo el derecho a que se proporcionen - habitaciones a los trabajadores temporales y eventuales; eliminando la exclusividad para los trabajadores de planta que concedía la Ley Federal del Trabajo de 1970. (4)

Esta reforma nos parece justa, y fué tomada como un ca- so patente de la situación de los trabajadores de la industria azuca rera, ya que en esta rama era donde mas se agudizaba el problema con

- - - -  
( 4 ) Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley.- Presidencia de la Repúblí ca.- 22 de diciembre de 1971.

siderando que una gran cantidad de trabajadores de dicha industria son "temporaleros" o "eventuales" y aunque en el primero de los casos, pudieran ser titulares de planta sindical, ésta se veía afectada con una temporalidad sujeta a la forma de explotación de esta industria. Esto es, existen en tal industria dos etapas llamadas de zafra y reparación; en donde los patrones alegaban que los trabajadores no estaban comprendidos en la tipicidad laboral para los efectos de habitación, toda vez que siempre reunirían características de -- eventualidad.

2o.- Se crea un Fondo Nacional de la Vivienda con la -- participación de las empresas, sea cual fuere su actividad productiva y su cualidad económica. (5)

Este organismo es causa de un efecto inmediato en la -- economía nacional, por cuanto que, por una parte, se crean en primera instancia trescientas cincuenta mil plazas para empleados de la -- rama de la construcción, cuya fuente son los campesinos desocupados -- durante gran época del año. Esta medida, es de gran trascendencia -- económica, política y social. Económica en tanto que la derrama de -- dineros en las clases económicamente débiles, es base de un progreso mas armonioso; política, porque marca la línea de trabajo a seguir -- por futuros gobiernos; y social, porque al evitar el desempleo originan un equilibrio familiar que es de desearse.

3o.- Se establece que la totalidad de las aportaciones -- que hagan las empresas al fondo nacional de la vivienda se destinan -- rán a la constitución de depósitos en favor de los trabajadores. (6)

Esta prestación viene a crear un sistema de ahorro co-- lectivo, con indudable provecho para sus beneficiarios; constituyen --

- - - -

(5 y 6) Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley.- Presidencia de la República.- 22 de diciembre de 1971.



do así mismo, una unidad en los esfuerzos, con mayor y mejor encauzamiento; incluso más realizable, vigilado y provechoso, dando mayor efectividad a la solución del problema.

La imposibilidad de que el trabajador pudiera individualmente o con la simple ayuda gubernamental obtener una casa habitación, fué la causa directa para la modificación de este punto que obliga ahora a conjugar esfuerzos, con reducida participación del trabajador, para dar soluciones prontas y auténticas; evitando distorsiones en la inversión y derivaciones económicas de carácter ilícito a personas o empresas sin escrúpulos.

4o.- Se precisa el sistema para determinar en cada convenio, la aportación de la empresa y la forma de financiamiento para completar el costo de la construcción, el que deberá ser pagado por los trabajadores con las modalidades que convengan las partes.-(7)

Esto significa, que la hacienda del fondo nacional de la vivienda no se verá menguada cuando, existiendo en construcción las habitaciones de que se trate, aumente el valor de la propia construcción, esa diferencia deberá ser pagada de manera diferida por los trabajadores a cuyo beneficio se edifiquen las viviendas.

5o.- Los trabajadores dispondrán de una aportación fija y permanente que las empresas harán a su favor y tendrán acceso a los créditos que les serán otorgados por el organismo que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. (8).

Esto significa la creación de un contrato de fianza -- sui géneris ya que en todo tiempo y lugar, las empresas tendrán la obligación permanente de contribuir periódicamente con una cantidad

- - - -

en numerario que les será fijado en proporción al número de obreros-  
que en promedio laboren en esa empresa.

**c.- EL CODIGO CIVIL DEL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.-**

Son interesantes las disposiciones que contiene el men-  
cionado Código respecto a la habitación, en ellas encontramos la es-  
trecha relación que se establece entre el USUFRUCTO, EL USO Y LA HA-  
BITACION.

La distinción que podemos deducir entre el usufructo --  
por un lado y el uso y la habitación por otro, es que en el primero,  
establece un derecho real y temporal sobre bienes ajenos, pero sin -  
fijarse en la necesidad del usufructuario; mientras que, tanto el --  
USO como la HABITACION "limitan" el derecho a percibir los frutos o  
a gozar de un bien, a las NECESIDADES de quienes reciben el benefi-  
cio.

Así tenemos que el Código Civil en vigor, señala en su  
Art. 1049: "El uso da derecho para percibir de los frutos de una co-  
sa ajena los que basten a las necesidades del usuario y su familia,-  
aunque ésta aumente"; en su Art. 1050 nos dice: "LA HABITACION da, a  
quien tiene éste derecho, la facultad de ocupar gratuitamente, en -  
casa ajena, las piezas necesarias para sí y para las personas de su  
familia".

Como la diferencia es clara y precisa, consideramos que  
esta distinción quedaba bien señalada; sin embargo, agregaremos la -  
mención que hace el Art. 990 del citado Código Civil que nos dice --  
"el usufructuario tiene derecho a percibir TODOS LOS FRUTOS, sean na-  
turales, industriales o civiles".

Quando los derechos de uso y habitación, se gozan en un  
edificio, los beneficiarios no podrán enajenarlos, gravarlos ni - -  
- - -

arrendarlos, ya sea todo o una parte a otras personas. Además, estos derechos no pueden ser embargados por sus acreedores (Art 1051 del - Código Civil). Con bastante acierto, estas disposiciones establecen que cuando por necesidades en el uso de sus derechos, el usuario con suma todos los frutos de los bienes y el que tiene derecho de habita ción ocupe todas las piezas de la casa, quedan obligados a todos los gastos de cultivo, reparaciones y pago de contribuciones lo mismo -- que el usufructuario; aclarando, que si la obtención de frutos o la ocupación de la casa es parcial, no contribuirán a estos gastos, pero siempre y cuando que al propietario le quede una parte de frutos y aprovechamientos bastantes para cubrir los gastos y cargas (Art. - 1055 del Código Civil).

Estos derechos fueron conocidos en la antigüedad como - "servidumbre", pero en la actualidad es impropia esta consideración, ya que según podemos deducir del Art. 1057 del Código Civil: "la seg vidumbre es un gravamen real impuesto sobre un inmueble en beneficio de otro perteneciente a distinto dueño".

La transmisión parcial de la propiedad que establecen - estos derechos son enteramente gratuitos a diferencia del arrenda--- miento en el que forzosa y necesariamente se estipula un pago en for ma de renta.

Generalmente la relación que se establece entre el pro--- pietario y el que tiene el derecho de habitación o de uso, se debe a lazos de parentesco o de gratitud, que genera un vínculo moral, que obliga al primero a derivar ciertos beneficios a los segundos.

Hay que agregar que mientras que el usufructo, el uso y la habitación se pueden establecer por un acto unilateral de volun--- tad, el arrendamiento necesita forzosamente la concurrencia de volun

tades. Esta distinción nos será sumamente provechosa, en los capítulos subsecuentes.

**OTRAS DISPOSICIONES.**- Existen en nuestra legislación - otros ordenamientos tendientes a regular o a fomentar la habitación- en nuestro país. Entre los más sobresalientes, tenemos la Ley del Seguro Social que fué creada por Decreto el 29 de diciembre de 1956 y publicada en el Diario Oficial de la Federación dos días después. Su nuevo Art. 128 en sus fracciones 1 y 2 es el que nos interesa comentar respecto al tema en estudio..

**ARTICULO 128.-** Las reservas se invertirán:

**FRAC. I.-** Hasta un 15 % en bonos o títulos emitidos por el Gobierno Federal, Estados, Distritos o Territorios Federales, Municipios, Instituciones Nacionales de Crédito o Entidades encargadas del manejo de servicios públicos siempre que se sujeten a lo dispuesto en el Artículo siguiente.

Consideramos que esta obligación legal del Instituto en estudio, pretende subsanar de cierta manera, la obligación que de empresas particulares se refiere al reparto de utilidades; pues es bien sabido que el Estado y las instituciones descentralizadas no reparten utilidades entre sus empleados, precisamente por ser empresas de servicio público; sin embargo, a esta característica, hemos de añadir que el Instituto Mexicano del Seguro Social presenta aspectos de servicio social, que si bien han de beneficiar a sus trabajadores en lo que en lo particular obtenga el sindicato respectivo, su función primordial se proyecta a beneficiar a la colectividad trabajadora en la que se apoya el sistema de industrialización mexicana.

Es así que obtenemos la idea de que ese concepto de uti-

lidades que habría de repartir una empresa particular para beneficio sólo de sus trabajadores, en este caso, lo que pudiéramos llamar las utilidades del IMSS, se proyectan en la inversión, mediante adquisición de bonos para beneficiar las viviendas de la colectividad nacional. Tal es el caso de las Unidades de Santa Cruz Meyehualco, Vicenta Guerrero, etc.

FRAC. II.- Hasta un 80 % en la adquisición, construcción o financiamiento de hospitales, sanatorios, maternidades, dispensarios, almacenes, farmacias, laboratorios, casas de reposo, HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES y demás muebles e inmuebles para fines del Instituto.

Nuevamente encontramos el afán gubernamental para solucionar el problema habitacional, ya que de manera directa ahora se obliga al propio Instituto a destinar un porcentaje de sus utilidades, que en este caso se denominan reservas, también a la construcción de viviendas para los trabajadores e incluso, casas de reposo, servicio que por el momento no hemos encontrado en otra Institución Oficial, salvo en organismos filantrópicos. Pero sin disgregar del tema, el IMSS consagra una importante suma no sólo de sus reservas sino de su activo a la construcción de un número considerable de habitaciones populares.

El tema de su política habitacional es tratado con amplitud en este mismo capítulo; por ello, nos concretaremos únicamente a señalar que esta Ley no ha cumplido íntegramente con este precepto, pues más que construir para trabajadores, entendiendo que esta clase es de escasos recursos económicos, ha construido para empleados del propio Instituto con altos ingresos.

**LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.**- Esta Ley fué promulgada el 28 de diciembre de 1959 y publicada en el "Diario Oficial" el 30 del mismo mes y año. Esta Ley, cubre los aspectos referentes a las habitaciones para trabajadores en el capítulo VI, Sección Primera, Artículo 44 que dice a la letra: "El Instituto adquirirá o construirá habitaciones para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores beneficiarios de esta Ley".

Agrega: "La enajenación de éstas habitaciones podrá hacerse por medio de venta a plazos con garantía hipotecaria o con reserva de dominio o por medio de contratos de promesa de venta y con facilidades..."

Esta Ley, a nuestro parecer es más completa en sus disposiciones habitacionales, pues independientemente de prever la dotación de vivienda para los trabajadores que construya el propio Instituto, establece en su Art. 47 lo siguiente: "Los trabajadores que hayan contribuido por más de seis meses al Instituto, podrán obtener préstamos con garantía hipotecaria en primer lugar, sobre inmuebles urbanos".

Esta facilidad opcional para dotar de un hogar a sus trabajadores, constituye un provecho de rango especial, pues permite que el beneficiario de esta Ley, no sea sometido a ciertos caprichos de ubicación geográfica o constructiva; independientemente de que en ciertos casos pudiera lograr un rendimiento máximo en la cantidad de dinero que le es proporcionada.

El préstamo hipotecario ha sido una prestación muy recu- rrida y sumamente provechosa para un sinnúmero de trabajadores de la población burocrática.

Finalmente, es conveniente señalar que esta Ley establece en su Art. 5<sup>ta</sup> la exención de impuestos para las casas adquiridas o construídas por los trabajadores para su propia habitación, con fondos administrados por el propio Instituto. La franquicia subsistirá durante todo el tiempo que el crédito permanezca insoluto.

**LEY DE EXENCION DE IMPUESTOS PARA HABITACIONES POPULARES EN EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.**— Esta Ley, que indudablemente fué la respuesta por parte del gobierno federal al estancamiento en materia de habitaciones populares, provocado por los "Decretos de Congelación de Rentas", fué publicada en los "Diarios Oficiales" de 31 de diciembre de 1953 y en la de 31 de diciembre de 1956, que reformó y adicionó la citada Ley.

Fué una clara invitación a la iniciativa privada, para lograr que esa gran fuente monetaria invirtiese en viviendas populares; contribuyendo así a solucionar aunque sea en parte el fuerte déficit de viviendas para familias de escasos recursos económicos.

El noble propósito de esta Ley, no obtuvo la respuesta que se esperaba, pues el hecho de limitar la renta a un máximo de trescientos cincuenta pesos, frenaba la intención de hambrientos rentistas que estaban a la caza de obtener las mas jugosas ganancias y reponerse por otra parte, de algunas rentas congeladas que los habían pasado a perjudicar.

### **3.- POLITICA FINANCIERA DE INSTITUCIONES OFICIALES**

a).- **INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.**— Al analizar la tarea efectuada por el citado Instituto en materia habitacional, hemos comprobado que ha habido un estancamiento considerable en este

aspecto..

El gran auge desarrollado en los años cincuenta en materia de conjuntos habitacionales, ha sido frenado totalmente en la actualidad, pues de diez años a la fecha no tenemos conocimiento de -- una sola obra que tenga este carácter..

Tal parece que el Seguro Social en la actualidad se dedica más a investigar los problemas de la vivienda, que a construir las moradas suficientes que solucionen el grave problema habitacional.. Estas consideraciones las hacemos en base a las publicaciones e información que nos fueron proporcionadas y en las cuales realizan -- profundas investigaciones que integran voluminosos libros. Estos estudios son sumamente provechosos cuando traen aparejada una realización inmediata, pues en caso contrario, tales estudios resultan obsoletos cuando se pretenden aplicar, pues han transcurrido varios años desde que fueron realizados, y las situaciones sociales no son estáticas, sino por el contrario son cambiantes, inestables, variables..

Las mencionadas publicaciones del Seguro Social, se titulan "Investigación de Vivienda en 11 ciudades del País" y están -- compuestas de tres considerables volúmenes. Lo que pretende justificar este trabajo, son las declaraciones oficiales que se hacen en el volumen I, pag. 15, que nos dice: "El objeto de esta investigación -- consistía desde luego, en conocer el problema de la vivienda en sus principales aspectos; pero conocerlo en forma tal que, el solo enunciado de sus características, permitiese a las personas e instituciones interesadas en su solución, plantear varios caminos para resolverlo".

La idea expuesta nos refleja la manera de pensar del -- IMSS: "Nosotros realizamos la investigación; las personas interesa--



das, que resuelvan el problema".

A pesar de lo expuesto, logramos obtener algunas informaciones de los logros obtenidos por el Instituto de referencia en la última década.

Tenemos en primer lugar la "Unidad Independencia" que por su magnitud hace que sea considerada como una de las principales obras; independientemente de los buenos resultados que se han obtenido en dicho conjunto, que consta de 5,279 departamentos de una, dos y tres recámaras.

En segundo término tenemos la "Unidad Santa Fe" (Obregón) que también ha rendido magníficos resultados, proporcionando cabida a 3,297 familias, en departamentos de una, dos, tres y cuatro recámaras.

Existen otras realizaciones no menos importantes, tales como la "Unidad Narvarte", "Tlatilco" (Atzacapotzalco), "Ayotla" en Ayotla y "Tlalnepantla", ambas del Estado de México, etc.

Todas estas obras de indudable interés social fueron solucionando en parte el problema habitacional, pero las futuras realizaciones, fueron frenadas totalmente por "incosteabilidad". Entendemos perfectamente que así sea, pues las rentas van desde \$ 70.00 hasta \$ 1,120.00; pero debería quedar claramente establecido, que estas obras son de BENEFICIO SOCIAL y no empresas con afán de lucro.

b).- DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.- Corresponde efectuar un breve análisis de la labor en materia habitacional viene realizando el ISSSTE, dentro de la magnitud y categoría del problema.

Reseñaremos sus últimas realizaciones, sus alcances y sobre todo, los principales errores en la administración habitacio--

nal. Esta dependencia, tiene el mérito de ser una de las primeras -- que se avocó a construir y a proporcionar créditos para la adquisición de casas habitación. No olvidamos que estos logros fueron tan solo a nivel burocrático.

Dentro de la problemática general, notamos que existe una población burocrática elevada, pues abarca todas las ramas del área federativa y se está ampliando más, con la celebración de convenios para otorgar una serie de prestaciones inherentes a las que tiene encomendadas la mencionada Institución, a los empleados de gobiernos locales; de tal manera, que la población burocrática se encuentra en constante crecimiento.

Encontramos que el citado Instituto, realiza entre -- otras cosas una política habitacional que adolece de defectos que no han sido tratados en la debida forma, especulando en algunas ocasiones con el patrimonio asignado a la solución de problemas sociales a resolverse.

En la revista ISSSTE ( 9 ) correspondiente al año de -- 1970, encontramos que al respecto de la habitación se dice lo siguiente: " Habiéndose percatado el ISSSTE de la necesidad inaplazable de que los servidores públicos tuvieran mayor oportunidad de acceso a los beneficios que se derivan de la posesión de una vivienda decorosa y observando que con los solos recursos de crédito hipotecario directo únicamente se podía dotar a un grupo muy reducido de trabajadores de tan importante prestación, multiplicó su capacidad constructiva obteniendo créditos de la banca privada mediante varios sistemas; logrando así mejorar sensiblemente las condiciones de habitación de los empleados federales".

- - - -

Fué mas lo que se "percató" el ISSSTE de las necesidades habitacionales que las realizaciones efectivas; ya que no encontramos entre sus programas sexenales mas que una sola unidad habitacional en el Distrito Federal: EL CONJUNTO RESIDENCIAL MORELOS.

Nótese que con el simple empleo del término "residencial" nos dan clara idea de la clase social a quienes van dirigidos los beneficios de esta obra.

Las personas que viven en esta Capital, se habrán dado cuenta que el citado conjunto representó un rotundo fracase y una amarga experiencia para los directivos de la Institución que se han dado cuenta que el interés social lo representa el pueblo; las clases económicamente débiles, la burocracia del salario mínimo y no la clase alta de la burocracia o los empleados de confianza del Gobierno Federal.

Así, estos 900 departamentos y los \$ 125,000,000.00 financiados por el Banco Nacional de México, representan según declaración oficial: " uno de los más modernos, hermosos y funcionales centros residenciales"; pero de ninguna manera constituye la mínima solución al problema de la habitación popular.

Por otra parte, en su aspecto interno, dos problemas fundamentales encontramos en las Unidades Habitacionales que ha constituido este Instituto: LA INSUFICIENCIA Y LA ANTIFUNCIONALIDAD.

El primer aspecto, se explica por sí solo y por las consideraciones expuestas con anterioridad.

El segundo lo observamos en una serie de deficiencias de tipo reglamentario y administrativo, entre las cuales podemos citar: los obsoletos e inoperantes reglamentos que rigen las unidades habitacionales; los cuales se encuentran totalmente fuera de la fun-

cionalidad jurídica, en unos casos y en otros, concretándose a establecer algunas disciplinas internas que ocasionan verdaderos conflictos dentro de la misma población inquilinaria.

Sin menospreciar todo lo expuesto, es preciso reconocer que la extrema diversidad y complejidad de patrones sociales y culturales de nuestra población, han representado factores restrictivos para que el ISSTE pueda realizar satisfactoriamente sus programas de vivienda, ya que no obstante la tolerancia en el propósito de lograr que, sobre todo en los grandes conjuntos habitacionales hubiese cierta homogeneidad en los niveles sociales y culturales de los adquirentes, a fin de que ellos y sus vecinos tuviesen una convivencia armónica y fructífera, no siempre fué posible alcanzar plenamente esta meta.

En este sentido las investigaciones emprendidas demostraron que habían de resolverse sobre la marcha, si era necesario, aquellas situaciones derivadas de la integración y adaptación de grupos de familias a formas comunitarias de vida que les resultaban totalmente nuevas. La trascendencia de ese fenómeno puede apreciarse si se piensa que los mayores conjuntos habitacionales que se han construído, son habitados por un número de personas que excede sensiblemente al de muchas localidades urbanas.

A este problema hay que agregar el de que existe un ciento por ciento de adquirentes potenciales en los que se ha registrado una posición psicológica inadecuada, ya que han pretendido obtener con una inversión modesta todas las ventajas o lujos que son propios de una vivienda de tipo residencial; o sea, con frecuencia "no les gustan" determinados tipos de construcción aún cuando sean

Los más adecuados en cuanto a técnica y calidad dentro del monto y estructura del programa realizado.

Los problemas reseñados seguirán presentándose seguramente en lo futuro con menor intensidad. Pero es incontrovertible -- que México ha llegado a contar con una clase burocrática en constante crecimiento que genera ingresos suficientes para que la mayoría de sus miembros pueda adquirir una vivienda a bajo costo.

**c).-- DEL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA (INDECO).--**

Este Instituto, que actualmente es considerado como uno de los pilares más grandes en la resolución que se está dando al problema de la vivienda, fué creado por una Ley de carácter federal, promulgada y publicada el 31 de diciembre de 1954, constanding de veintinueve artículos y de seis transitorios. En ella, se le dotaba de personalidad y capacidad jurídica propias.

Por Decreto Presidencial de fecha 20 de febrero de 1971 el Instituto Nacional de la Vivienda ha cambiado su nombre por el de INDECO; que quiere decir INSTITUTO NACIONAL PARA EL DESARROLLO DE LA COMUNIDAD RURAL Y DE LA VIVIENDA POPULAR; en dicho Decreto se especifica que el Instituto depende de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Su patrimonio se constituye principalmente de las aportaciones del Gobierno Federal, el Departamento del Distrito Federal y los Territorios y con aportaciones de los gobiernos de los Estados y de los Municipios.

Otras fuentes de ingresos son las aportaciones de los patronatos locales de vivienda popular, los valores colocados en serie a través de organismos especializados y las utilidades que obten

ga como consecuencia de sus operaciones y en general, los demás ingresos derivados de donativos, casiones y operaciones de cualquier naturaleza.

Estas aportaciones podrán consistir en terrenos, edificios, materiales y equipos de construcción, o cualquier otro bien aprovechable para sus actividades.

Este Instituto está realizando con plena conciencia de solución un estudio de la falta de vivienda, regeneración de habitaciones decadentes y de los problemas que generan las ciudades perdidas.

Los referidos estudios, de carácter económico, político y social, vienen a ser hasta la fecha los más completos que se hallan realizado para la solución del problema habitacional.

Se pretende evitar que nuestro país pague caro el tributo excesivo de su imprevisión. Nunca fué previsto el crecimiento explosivo de población. No se tomaron precauciones, no se elaboró una política integral, racional y consecuente para hacer frente al gigantismo de sus ciudades principales.

Estos problemas sumamente graves por su magnitud, exigen grandes soluciones, insoslayables enfrentamientos y conjugación de esfuerzos.

El INDECO, es un órgano técnico-consultivo, de carácter promocional. Sus actividades perfectamente delineadas, contemplan la heterogénea problemática estructurando programas de vivienda popular ajustados a una planificación mas realista, eliminando lo suntuoso y lo superfluo, para dar cabida a lo estrictamente necesario.

Sus primeras realizaciones son la llamada EJERCITO DE ORIENTE y la de IXTACALA, que se vienen a colocar como comunidades -

de tipo regeneracional de viviendas populares, proporcionando, en un futuro próximo, habitaciones decorosas a un promedio de cien mil personas.

Menores en su magnitud son los núcleos urbanos que se construyen en otras áreas de la metrópoli, entre estas la de ATZACALCO y la de TLALPAN.

Estos planes habitacionales de ambiciosos alcances representan un fuerte inicio en la conflictiva habitacional. Su perspectiva comprende una redistribución humana construyendo áreas de vivienda en zonas de desarrollo industrial como Puebla y Tlaxcala, arraigando en sus respectivas regiones a numerosos núcleos poblacionales que son determinantes en la existencia de los complejos industriales o comerciales.

Para atacar el problema de habitaciones mal planeadas o sin conservación alguna, se ha puesto en marcha un programa de REMODELACION URBANA que se enfrenta a la rehabilitación de áreas decadentes, la construcción precaria, deteriorada, insuficiente en su espacio vital de su distribución habitacional, y a la proliferación, hasta ahora incontenible de zonas tuguriales construidas arbitrariamente.

Este programa presagia buenos resultados, pues conlleva el propósito de sustituir la insana imagen de los barrios decadentes y envejecidos en medios adecuados para habitación decorosa.

INDECO estableció la constitución de un fideicomiso en el que participan los propietarios de inmuebles, los inquilinos y la propia institución, cada uno con funciones específicas. El fideicomiso permite reevaluar la propiedad, aumentar los ingresos del propietario, sustituir la vecindad por el edificio moderno que será albergue

de los inquilinos, quienes bajo el régimen de condominio adquirirán al plazo establecido de quince años, la propiedad del departamento - que habitan.

El propietario podrá usufructuar hasta un cincuenta por ciento de la nueva construcción, con derechos preferenciales sobre - áreas comerciales. A INDECO, corresponden la tramitación de licen- - cias, permisos, diseños y proyectos arquitectónicos así como la rea- lización del conjunto urbano.

Algunas de estas realizaciones, han hecho resaltar los objetivos y el espíritu del programa, despertando el interés en pro- pietarios de inmuebles decadentes o viejos, quienes han conocido sus ventajas y sometido sus predios al INDECO.

El aspecto más dramático del problema habitacional está representado por las llamadas "ciudades perdidas" que son cinturones de miseria, formas "subdesarrolladas de vida". El INDECO también ca- naliza el esfuerzo de los diversos sectores, para lograr dar una so- lución radical a esta cuestión, pero aplicando la nueva tónica guber- namental de mayúsculos beneficios sociales.

Aquí nace la razón de ser del programa ZONAS URBANAS PO- PULARES promovido por el INDECO. Su propósito fundamental es evitar la proliferación constante de zonas misérrimas en donde no sean pre- vistas y mucho menos ejecutadas, obras de infraestructura para dar a sus habitantes el mínimo de elementos indispensables para la supervi- vencia.

Creemos que sólo la acción múltiple y coordinada de los distintos programas, podrán resolver con efectividad los problemas - planteados; de lo contrario, la acción disidente, aislada y prevari-

- - - -

BIBLIOTECA CENTRAL

U. N. A. M.



cadora traerá consigo las funestas consecuencias que todos deseamos evitar. Una estricta planeación de vivienda popular, una descentralización adecuada y una política financiera agresiva pueden lograr este propósito.

Todo lo anterior nos parece altamente significativo en tanto que contribuye a solucionar el problema de la vivienda; sin embargo, el INDECO debe desaparecer o modificar su estructura. Esta proposición se basa en un temor fundado: una invasión o enfrentamiento de funciones entre el INDECO y el INFONAVI.

Presuponemos que para evitar una desintegración y desorganización en la dotación de viviendas, fué creado el organismo central más importante hasta el momento en la solución de este problema: El Instituto al Fondo Nacional de la Vivienda.

Por ello, deseamos que el éxito de esta nueva política habitacional sea absoluto, y esto implica el anteponer los intereses nacionales a los personales, ceder el paso o incorporarse al Instituto creado para aglutinar y resolver en la medida de las posibilidades del país, el problema habitacional.

Precisemos nuestra idea. El INDECO es un organismo técnico consultivo con suma experiencia que, incorporado como dependencia del INFONAVI, evitaría duplicidad de funciones, de estudios y de realizaciones que podrían interferirse o chocar en determinado momento.

Esta proposición no va dirigida exclusivamente al INDECO, sino a una serie de organismos tanto estatales como descentralizados que necesariamente deberán someterse a una serie de reformas legislativas en materia habitacional.

d).- EL BANCO NACIONAL DE MEXICO ( FOVI ).- Hace nueve años el Gobierno Federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, inició en forma positiva el desarrollo del primer programa estructurado y permanente en materia habitacional, bajo la connotación de Programa Financiero de Vivienda.

Antes de dicho programa los esfuerzos del sector público, aunque importantes, fueron de tipo esporádico y tendientes a resolver los problemas concretos que se le iban planteando, ya que aún no existía una política general en tal sentido.

A este programa financiero de vivienda, se le ha denominado "FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO DE LA VIVIENDA" y su propósito fundamental es la solución del problema de habitación que afrontan principalmente las clases populares..

Al inducir el Gobierno Mexicano a los Bancos Hipotecarios y a los departamentos de ahorro de la Banca Comercial a invertir parte de los recursos captados del público en vivienda de interés social, se dió el primer paso para cumplir con uno de los anhelos fundamentales de la Revolución: dar vivienda a los sectores de la población que más lo necesiten.

En el presente estudio, producto de entrevistas y comentarios con algunos funcionarios de esta Institución, pretendemos precisar los logros y deficiencias de este programa..

Preciso es señalar que de las evaluaciones que se han hecho para palpar los resultados, se ha llegado a una conclusión: el esfuerzo realizado, siendo importante, no es suficiente.

Desde su concepción el programa ha estado dirigido a un sector de la población que, no obstante sus limitados ingresos, pue-

de quedar incorporado al sistema crediticio y, mediante ciertas facilidades otorgadas por el Estado, estar en condiciones de adquirir -- una casa en propiedad.

Nuestro estudio pretende dar cuenta de un sistema específico que ha permitido movilizar los recursos de la Banca Privada -- para hacerlos coadyuvar en la atención del problema habitacional, incorporando a miles de familias al financiamiento bancario.

Para aumentar la corriente de financiamientos dedicados a esa finalidad, así como para impulsar simultáneamente el proceso -- de capitalización interna, con base en la inversión de recursos provenientes de pequeños ahorradores, las autoridades hacendarias advirtieron la conveniencia de estructurar un sistema institucional me--diante la aplicación de innovaciones y mecanismos especiales.

En términos generales, el Programa Financiero de Vivienda ha tenido como objetivo principal el de facilitar la adquisición de unidades habitacionales en propiedad, para lo cual se promovieron diversas medidas legales y reglamentarias, que empezaron a ponerse -- en vigor desde 1962 y que se fueron afinando más adelante, con el -- propósito de lograr la participación de la Banca Privada y de otros sectores de la colectividad, que se encontraban interesados en la -- construcción y la adquisición de viviendas de interés social.

Por tales razones, aún cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público editó en 1964 un documento ( 10 ), es necesario to--mar en cuenta que desde años atrás se había iniciado en esa propia -- dependencia, una labor programada de largo alcance en el campo de la vivienda de bajo costo.

El Programa Financiero de Vivienda tuvo su origen en: --

una esfera de acción genuinamente gubernamental, apoyándose en el -- principio de que era conveniente y factible, desde cualquier punto -- de vista, hacer uso de las atribuciones que poseía el Estado para -- orientar la inversión de un cierto porcentaje de los ahorros capta-- dos por la Banca Privada a fin de incrementar los financiamientos -- destinados a la construcción de viviendas.

De tal manera se habría de pugnar por la apertura de un nuevo cauce para la confluencia armónica y sistemática de los esfuerz os oficiales y de los diferentes grupos interesados en edificar y - adquirir tales viviendas, cuyas actividades podrían ahora intensifi- carse, por virtud de la mayor disponibilidad de recursos procedentes del sistema bancario y de los fondos de capital básico, apartados -- por el Gobierno Federal.

De acuerdo con las consideraciones anteriores, podemos resumir los objetivos fundamentales del Programa Financiero de Vi- - vienda en la siguiente forma:

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

2.- Incrementar la oferta de este tipo de bienes, me- - diante la realización de esfuerzos conjuntos de largo alcance, por - parte del Estado, de los Bancos Privados y de otros sectores de la - colectividad.

3.- Lograr que las instituciones de crédito privadas -- concedan financiamientos especiales en cumplimiento de esa finalidad, aplicando una parte de los ahorros que captan del público.

4.- Aumentar la ocupación de la mano de obra, con base en la construcción masiva de conjuntos habitacionales, y dinamizar -

las actividades de industrias y artesanías, dedicadas a producir materiales o artículos que demanda su edificación.

Consideramos que tales propósitos, de alcanzarse, serían de positivos resultados, lográndose así el debido encauzamiento de capital hacia sectores económicamente débiles y justificando el nacimiento del Programa Financiero de Vivienda que surgió en respuesta a exigencias colectivas impostergables, fundamentando sus lineamientos operativos en principios de la más alta jerarquía, relacionados con la política bancaria y crediticia de la nación.

De tal suerte, aunque las modificaciones legislativas de 1962 vinieron a sustentar la participación de la Banca Privada en este tipo de operaciones, el Estado tuvo que movilizar debidamente sus propios mecanismos institucionales y hacer posible el éxito del programa, entre otras formas autorizando la emisión de certificados de vivienda, así como la adopción de políticas especiales en materia de seguros.

Las Reformas y Adiciones a las Leyes Bancarias a que se acaba de hacer referencia, procuraban esencialmente que las instituciones especializadas en el crédito hipotecario, llevasen sus recursos a las áreas de vivienda de bajos costos; al mismo tiempo que otras clases de bancos, que hasta entonces carecían de facultades para conceder préstamos hipotecarios, como los departamentos de ahorro, pudiesen invertir una parte de los fondos recibidos del público en el financiamiento de esa clase de planes habitacionales. Como consecuencia de tales operaciones, habrían de generarse recursos financieros adicionales, para ser canalizados hacia la misma finalidad.

En general, se dispuso también, que las instituciones -

bancarias podrían recibir apoyo financiero de organismos oficiales especializados, para realizar sus proyectos habitacionales, de acuerdo con las normas que fueran dictadas por el Estado.

Finalmente, deseamos precisar que fue el 10 de abril de 1963 cuando la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó en fondo un fideicomiso en el Banco de México, S. A., mediante la asignación de recursos presupuestales con importe de cien millones de pesos, al que denominó Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI).

Son interesantes los mecanismos especiales que conforman las atribuciones y finalidades que se le concedieron al FOVI. Entre ellas tenemos la que le adjudica el carácter de un organismo de apoyo financiero, para complementar los esfuerzos crediticios de la banca privada. Adicionalmente sus funciones se limitaban a desempeñar tareas de asesoría, supervisión y estudio, con el objeto de vigilar el cumplimiento de las inversiones institucionales.

En apoyo a esta política financiera, fueron conseguidos créditos internacionales; lo cual permitió la construcción de grandes conjuntos habitacionales, que demostraron el éxito de estos programas de interés social.

En la misma fecha de constitución del FOVI las autoridades acordaron establecer otro fideicomiso en el propio Banco Central, denominado "Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda" (FOGA), y al que se le asignó la atribución primordial de otorgar apoyo a los bancos privados que concedieran préstamos con garantía hipotecaria destinados a viviendas populares.

Las operaciones del FOGA vendrían a complementar las ta

reas encomendadas al FOVI, dentro de sus campos de especialización respectivos, para impulsar en forma sin precedente la construcción de habitaciones en beneficio de familias con escasos recursos.

No obstante la importancia decisiva de esa ayuda, se presentaron graves obstáculos, sobre todo en ciudades o conjuntos donde no era técnicamente factible la emisión de certificados de vivienda, obligando a los adquirentes a cubrir una serie de gastos y de impuestos, que dificultaban el cumplimiento de la vieja aspiración familiar.

Por otra parte, todavía a fines de 1969, muchos industriales se encontraban a la expectativa respecto a la promulgación de la Nueva Ley Federal del Trabajo, por considerar que sus disposiciones vendrían a afinar la obligación de dotar de viviendas a sus trabajadores, que consigna nuestra Carta Magna.

De esta manera, la falta de apoyo de un buen número de patrones fue un hecho ostensible, al negarse incluso a otorgar avales que hubiesen permitido disminuir el monto de los enganches, o bien al no autorizar la aplicación de fondos acumulados en cajas de ahorro, para alcanzar este propósito. En otras ocasiones, algunos empresarios se rehusaron a facilitar la cobranza de los créditos a cargo de sus obreros, inhibiéndose constantemente para colaborar con las autoridades en la búsqueda de soluciones al problema habitacional.

Todo lo analizado, nos permite justipreciar que esta Institución ha logrado con un constante esfuerzo, organizar debidamente sus programas de trabajo. Sus fracasos no son tales, pues en su afán de impulsar la vivienda social, se han adentrado en terrenos

"peligrosos", y podríamos afirmar que con una mayor actividad promocional, sus triunfos serían mas halagadores.

A pesar de lo mucho de bueno que presenta esta Institución, nos permitimos hacer la sugerencia valedera para estos organismos: QUE SEAN INCORPORADOS AL INSTITUTO AL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA. Las consideraciones a este respecto, fueron expuestas en el inciso anterior.

e).- EL BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, - S. A.- Este Banco, ha sido desde 1947 parte funcional e importante - inversionista en el fomento de la vivienda popular.

Esta institución, lleva adelante el programa de desarrollo de la "VIVIENDA POPULAR", sirviendo como elemento coordinador de los recursos materiales técnicos financieros, en la ejecución del -- proyecto nacional de vivienda.

Según su programa ( 11 ), viene realizando con ayuda -- del Gobierno Federal, Estatal, Municipal, Organizaciones Sindicales, de Empresas y aportaciones particulares, la ejecución de proyectos -- urbanísticos para solventar, en parte, la deficiencia habitacional -- que existe.

Entre las diversas actividades, se destaca la construcción y el mejoramiento de viviendas de interés social, conocidas anteriormente como "Conjunto Hermanos Serdán", ahora llamado "Lomas de Sotelo", Villa Coapa y Tlaltelolco, que entre otros, vienen a destacar los perfiles de algunas realizaciones en materia habitacional.

Para el logro de lo anterior, esta Institución ha manejado un fondo denominado "De las habitaciones populares", que se in-

- - - -



tegra con el subsidio de la Federación y los empréstitos que el Gobierno de la República obtiene para este fin específico; así también un considerable porcentaje de la recaudación obtenida de los derechos, impuestos, productos y aprovechamientos que son afectados del fondo de la federación, derivados de los organismos públicos y privados.

Independientemente de estas fuentes de recursos, la Ley por la que fue creada ésta Institución, autoriza emitir títulos de crédito para el mismo propósito, como son, bonos hipotecarios y certificados de participación inmobiliaria, que se respaldan con el valor total de los inmuebles que con el producto de su colocación se construyen.

Desde el punto de vista social ( 12 ), este Banco en estudio, ha pretendido establecer un mediano equilibrio entre la necesidad popular de habitación, y los centenares de lujosos edificios y casas, que junto a miles de tugurios y chozas conviven en la ciudad capital; es por esta razón que dentro de su programa de desarrollo urbano, ha incrementado en forma notable la construcción de viviendas. Sin embargo, el gran déficit de habitaciones y el aumento constante de la población hacen este problema interminable.

Dentro de la normalidad en la construcción de viviendas, existe una llamada "construcción de emergencia" que es la realización de habitaciones de pequeñas cuantías, para los casos de desastre. Desde luego que son construcciones eventuales en tanto desaparece la causa, o en tanto los afectados están en posibilidades de adquirir los bienes afectados.

La proyección nacional del programa de desarrollo de --

conjuntos habitacionales es manifiesta. En Mérida, Yuc., se ha realizado la llamada Unidad Morelos, que se construyó con el fideicomiso del propio Banco y con las utilidades obtenidas por los impuestos ordinarios del Estado de Yucatán. En Tuxtla Gutiérrez, Chis., se ha -- construído, con la ayuda del Sindicato Nacional de Trabajadores de -- la Educación y del Gobierno Estatal, una colonia del magisterio, que ha beneficiado no solamente al propio elemento docente estatal sino a la colectividad regional por virtud de la creación de parques infantiles, escuelas primarias y centros de bienestar social.

En Guadalajara, Jal., en el predio denominado "San Francisco de la Calma", se edificó un conjunto habitacional. "Colina de -- las Aguilas" en el año de 1966; que ha beneficiado en forma masiva a diversos municipios en torno a este conjunto habitacional; actualmen -- te, existe en construcción la segunda etapa en el municipio de Zapopan, Jal.

En Puebla, Pue., el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. ha gestionado la realización de un conjunto habitacional de interés social, que se construye en el sureste de la ciudad capital en el denominado fraccionamiento "Jardines de San Manuel"

De esta manera, y en huelga de mayores ejemplos, debemos resumir que el programa del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos ha pretendido solucionar parcialmente este fuerte problema que nos aqueja; sin embargo, creemos que no es con "Tlalotelcos", -- ni con "Villas Coapas" como se puede resolver esta cuestión, sino -- con una serie de conjuntos más pequeños y que cuenten con una debida organización en sus servicios en todos aspectos.

conjuntos habitacionales es manifiesta. En Mérida, Yuc., se ha realizado la llamada Unidad Morelos, que se construyó con el fideicomiso del propio Banco y con las utilidades obtenidas por los impuestos ordinarios del Estado de Yucatán. En Tuxtla Gutiérrez, Chis., se ha -- construido, con la ayuda del Sindicato Nacional de Trabajadores de la Educación y del Gobierno Estatal, una colonia del magisterio, que ha beneficiado no solamente al propio elemento docente estatal sino a la colectividad regional por virtud de la creación de parques infantiles, escuelas primarias y centros de bienestar social.

En Guadalajara, Jal., en el predio denominado "San Francisco de la Calma", se edificó un conjunto habitacional "Colina de las Águilas" en el año de 1966; que ha beneficiado en forma masiva a diversos municipios en torno a este conjunto habitacional; actualmente, existe en construcción la segunda etapa en el municipio de Zapotlan, Jal.

En Puebla, Pue., el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. ha gestionado la realización de un conjunto habitacional de interés social, que se construye en el sureste de la ciudad capital en el denominado fraccionamiento "Jardines de San Manuel".

De esta manera, y en huelga de mayores ejemplos, debemos resumir que el programa del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos ha pretendido solucionar parcialmente este fuerte problema que nos aqueja; sin embargo, creemos que no es con "Tlaltelolcos", ni con "Villas Coapas" como se puede resolver esta cuestión, sino -- con una serie de conjuntos más pequeños y que cuenten con una debida organización en sus servicios en todos aspectos.

- - - - -

## C A P I T U L O   I I I

### DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO

- 1.- NOCIONES GENERALES DEL CONTRATO
- 2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL ARRENDAMIENTO
- 3.- EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO
- 4.- CARACTERISTICAS
- 5.- ELEMENTOS ESENCIALES
- 6.- ELEMENTOS DE VALIDEZ

## DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO

1.- NOCIONES GENERALES DEL CONTRATO.- Consideramos necesario, antes de entrar de lleno en el tema del contrato de arrendamiento, hacer un breve estudio sobre el CONTRATO EN GENERAL, pues estas nociones nos permitirán apreciar un panorama más completo y profundo de este tema que tantas polémicas ha despertado.

La presencia de estados paternalistas en nuestra época, nos hace pensar en un concepto distinto de contrato, pues mientras en la antigüedad se tenía un gran respeto por el principio de la autonomía de la voluntad, actualmente, se ha considerado de mayor valor la circunstancia de que el contrato es un HECHO SOCIAL. Esto no quiere decir que la relación contractual ha perdido uno de sus elementos esenciales: EL CONSENTIMIENTO, sino que jerárquicamente le ha sido colocado en un nivel superior inmediato: EL INTERES SOCIAL, como un elemento al cual deberá adecuarse.

El maestro Calixto Valverde y Valverde ( 13 ), nos dice con toda razón que: " La Doctrina Clásica es inadmisibile por exagerada. No se puede decir que todo vínculo obligatorio, siendo libre es justo, que las voluntades que contratan crean el derecho y que la libertad de las convenciones no debe tener más límite que el de la coexistencia individual; porque esto equivale a legitimar el abuso del derecho, a no reconocer lo justo objetivo y a negar la interdependencia y la solidaridad humanas".

Es visible la reacción que se nota contra la doctrina de la autonomía, y por consiguiente está en crisis el principio de la libertad de las convenciones, el cual se ve atacado por el dere--

- - - -

( 13 ) VALVERDE Y VALVERDE, Calixto.- Tratado de Derecho Civil Español, 3a. -- Edición, Tomo III, parte especial, Talleres Tipográficos " CUESTA ", Valladolid, España, 1926.

cho mismo. La conciencia jurídica entiende, que no basta proclamar estrictamente la igualdad de derecho para que se encuentre realizada la igualdad de hecho, base indispensable de todo contrato justo; antes al contrario desconfiando como es natural de toda abstracción -- clásica, exige el contacto con la vida social\*.

Nuestro propósito, consiste en hacer comprender, que -- nuestro derecho vigente en materia de obligaciones contractuales ha tenido que adaptarse necesariamente al tremendo empuje de las exigencias de la vida social. Y esto no ha sucedido solamente en nuestro país, sino en diversas partes del mundo, como en Alemania que tiene una legislación basada en su mayor parte en principios nuevos, que -- se apartan de los clásicos en materia de contratación, y que suponen el predominio de los intereses sociales sobre los privados; imponiendo verdaderas limitaciones al principio de la autonomía de la voluntad en materia de contratación y no cabe duda, que cada día serán -- mas fuertes tales restricciones.

El maestro Leopoldo Aguilar Carvajal, nos dice lo que -- antiguamente se pensaba al respecto ( 14 ): "Si examinamos en el Derecho Romano la reglamentación del contrato, nos encontramos que en el derecho estricto el contrato era: Una categoría cerrada, estructurada en su integridad por el legislador; si las partes quieren celebrarlo, deberán sujetarse al molde elaborado por él\*.

\*Sin embargo, frente al derecho estricto, EL PRETOR eligió el PACTO NUDO cuya esencia era el consentimiento como acuerdo -- de voluntades, dando nacimiento a muchos contratos innominados\*. -- Aquí podemos ver claramente los extremos del principio de la voluntad de las partes: en la primera se le anula y en la segunda queda --

( 14 ) AGUILAR CARVAJAL, Leopoldo.- Contratos Civiles, Primera Edición, Editorial HACTAM, México, 1964, Pág. 27.

como elemento principalísimo.

Todas estas cuestiones nos parecieron dignas de mención, para obtener un mejor concepto del contrato; sin embargo, nos inquietó la idea que en esta parte emite el maestro Leopoldo Aguilar (15) al afirmar: "El contrato actual más se parece al pacto nudo pretoria no que al contrato romano; puesto que predomina EL CONSENTIMIENTO -- más que la forma".

Disentimos de la afirmación asentada por el maestro -- Aguilar, pues pensamos que el interés colectivo es superior al simple acuerdo de voluntades; el interés social ocupa el sitio más alto y en segundo término, le es colocado el principio de la libertad de contratación.

A este respecto, recordemos un principio de derecho: -- "nadie puede hacer uso de un derecho individual por legítimo que sea en contra del interés colectivo o social".

Nuestra opinión personal, es que, el contrato moderno -- es una mezcla de esas dos corrientes extremistas, que permite al derecho positivo y vigente, atender primordialmente al interés social; al limitar a las partes a cumplir con los preceptos de orden público, de las buenas costumbres y de la defensa de la parte débil, y en segundo término, atender a la voluntad individual de cada uno de los -- contratantes.

Para confirmar esta idea, nos permitimos adelantar un -- tipo de contrato: EL CONTRATO DE ADHESION, que se caracteriza porque una parte impone a la otra (contraparte) las cláusulas previamente -- redactadas; de tal manera que ésta última no podrá hacerles ninguna modificación, de tal suerte, que no le deja otro camino que ACEPTAR

O RENUNCIAR A CONTRATAR.

Esta situación, nos hace pensar que hemos vertido algunos conceptos erróneos en cuanto al contrato; empero, no es así, ya que este problema de la limitación a la libertad contractual ha sido estudiado por la doctrina y señalado que su aceptación se debe al interés social a que se atiende y en razón a que sería imposible en el caso de un servicio público realizar un contrato individual con todo aquél que requiriera de este tipo de servicio.

Pensamos que esta confusión es meramente terminológica, en razón de dos conceptos aparentemente semejantes pero absolutamente distintos en su contenido. Francesco Messineo ( 16 ), nos proporciona la idea precisa para distinguirlos: "cosa diversa de la libertad contractual es la libertad de contratar".

Agrega: "Mientras el término antitético de la LIBERTAD CONTRACTUAL es la preparación unilateral de cláusulas o la sujeción de las partes a las normas legales imperativas, o bien, la prohibición de concluir contratos innominados, cuando se quieran realizar - intereses no merecedores de tutela o bien aún, la prohibición de recurrir a la autodisciplina, fuera de los casos admitidos por la ley".

"LIBERTAD DE CONTRATAR es, pues, la libertad de estipular o no estipular: el contrato es un acuerdo, por tanto, algo a que uno no puede ser obligado; es "ley entre partes", pero sólo después que ha sido estipulado. Por tanto, la libertad de contratar se explica ya con mayor amplitud en todo el campo contractual; y es la regla: "donde ella no obre y donde falta LA ESPONTANEIDAD del actuar de las partes, queda excluida la figura del CONTRATO".

Hay quienes piensan que este tipo de contrato (el de ad

( 16 ) MESSINEO, Francesco.- Doctrina General del Contrato.- Tomo I, Ediciones Jurídicas Europa-América-Buenos Aires, 1952.- Pág. 18.



hesión) debería ser inexistente, por estar en presencia de un contrato en el que no existe el consentimiento que les permite expresar su voluntad. Personalmente pienso que este contrato sí contiene los elementos esenciales pues, su perfeccionamiento es tácito, mediante la aceptación de la oferta; si, de la oferta de un servicio como en el caso de los servicios públicos, y ese consentimiento expresado así - es válido e integrador de ese requisito o elemento esencial: EL CONSENTIMIENTO.

Así podemos concluir de acuerdo con Calixto Valverde -- ( 17 ) : \*al CONTRATO como todo fenómeno jurídico es un HECHO SOCIAL y que la voluntad individual no debe producir efecto sino a condición de adaptarse y plegarse a las leyes o normas del medio ambiente! Es decir, hay que ver que el contrato no sólo es un acto de voluntad sino un instrumento para la satisfacción de fines humanos destinado a conciliar los intereses que se encuentran en el seno de la vida social en conflicto o lucha con otros igualmente respetables\*.

Con respecto al estudio del CONTRATO EN GENERAL, Messineo ( 18 ) nos dice: \*que el contrato debe estudiarse en su aspecto substancial o funcional (contenido y finalidad) y en su aspecto ESTRUCTURAL\*. En el primer caso, podemos observar que el contrato se manifiesta como un medio INSTRUMENTAL para la realización de fines, principalmente económicos. En el segundo caso, se limita su acción a la esfera del derecho, al campo técnico-jurídico.

Indudablemente que el contrato tiene un contenido constante que se lo dá su misma finalidad: EL SER EL CENTRO NEURALGICO DE LOS NEGOCIOS, el estar presente en infinidad de negocios de la vida diaria. Así pues, sea cual fuere la figura típica concreta del --

( 17 ) VALVERDE Y VALVERDE, Calixto.- Tratado de Derecho Civil Español.- Tomo III.- Talleres Tipográficos "CUESTA".- Valladolid Pág. 221.

( 18 ) MESSINEO, Francesco.- Obra citada.- Pág. 33

contrato, siempre estaremos en presencia de una institución que permita la realización práctica de las más variadas finalidades de la vida económica y en la cual irán implícitos intereses opuestos, no coincidentes o al menos INDEPENDIENTES.

Los contratos, generalmente no satisfacen intereses sociales sino particulares; pero cuando los intereses se convinan y derraman los provechos a cada una de las partes, la sociedad sale beneficiada con este hecho, pues el contrato se habrá convertido en el instrumento práctico para la realización de un FIN. Para Messineo, - esto es: "El contrato como fenómeno práctico, o sea, como HECHO ECONOMICO".

La presencia de un orden jurídico en todas las sociedades, nos presenta al contrato en el campo del derecho como: UNA INSTITUCION JURIDICA.

La existencia de esta Institución, ha traído consigo la creación -unas veces- y la solución -en otras- de los más graves problemas de la humanidad; ya que su afán de equidad y de igualdad, - trae aparejada algunas veces el menoscabo patrimonial por la opresión del fuerte al débil.

Concluiremos, exponiendo la idea central de Francesco Messineo ( 19 ): "El contrato, toma siempre como materia una relación jurídica patrimonial. De esto se sigue por lo tanto, que la relación de meramente económica, se transforma por el hecho mismo de ser tomada como materia de contrato en relación JURIDICA".

En nuestra Legislación Vigente, se establece una provechosa distinción entre CONVENIO Y CONTRATO. El Código de 1928 en vigor, en su Art. 1792 nos dice: "CONVENIO es el acuerdo de dos o más

- - - -

personas para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones" y en su Art. 1793 agrega: "Los convenios que producen o transfieren las obligaciones y derechos toman el nombre de CONTRATOS". Esta última acepción nos interesa particularmente para nuestro examen, pues frecuentemente suele confundirse contrato y convenio. Se ha dicho en algunas ocasiones que el contrato es una convención, y si con ello no se dice nada erróneo, sin embargo no pueden identificarse ni confundirse ambas cosas.

Para lograr el propósito de distinguir estos conceptos con palabras distintas de las empleadas por nuestro Código, diremos que el contrato es una convención. Pero una convención representa un concepto muy general, pues se reduce a CONSENTIR, ponerse de acuerdo sobre una cosa o varias. Por esto -según el decir de Valverde (20)- los acuerdos de amistad y cortesía o la coincidencia de dos sabios - en un punto serán convenciones, pero no son contratos. La convención puede ser o no jurídica, ella es el género y el contrato la especie; de modo que para que sea contrato se requiere que produzca obligaciones jurídicas. En resumen, el contrato (palabra que viene de CONTRACTUS, y esta de CONTRAHAU, venir en uno) se puede definir diciendo: - "que es una convención jurídica, productiva de una obligación civil. Decimos convención jurídica, porque no toda convención jurídica es contrato. Convenciones jurídicas son todos los acuerdos de voluntad que recaen en la órbita del derecho".

Valverde y Valverde (21) completa su idea cuando nos dice: "no basta para que exista contrato que sea acto jurídico bilateral o sea, que represente la voluntad concordada de varias personas, sino que es menester que las personas que consientan, presenten inte

- - - -

( 20 ) VALVERDE Y VALVERDE, Calixto.- Obra citada.- Pág. 223

( 21 ) VALVERDE Y VALVERDE, Calixto.- Obra citada.- Pág. 224

reses contrarios o al menos independientes y sea cada una de aquellas personas parte del contrato; el acuerdo pues, tiene que ser de las partes\*.

En realidad, para nuestra legislación vigente no existe el problema, pues es bastante clara la distinción que hace nuestro Código Civil. Estaremos en presencia de un CONTRATO cuando el acuerdo de voluntades tenga como finalidad jurídica CREAR O TRANSMITIR de rechos y obligaciones.

A pesar de lo claro del concepto, es común observar que a todo estudiante de los primeros años de la carrera de Licenciado en Derecho o bien, a cualquiera otra persona que se inicie en la ciencia del derecho, estos conceptos les parecen demasiado teóricos o exageradamente técnicos; esta razón nos obliga a mencionar una de las más bellas y sencillas explicaciones, la de RAUL ORTIZ URQUIDI, que en una de sus cátedras sentenciaba la regla general respecto de la distinción del convenio y del contrato: "el nombre no hace a la institución".

A continuación dijo: "El convenio debe entenderse en -- sentido lato y en sentido estricto; EN SENTIDO LATO es la manifestación de voluntad hecha para crear, transferir, modificar o extinguir obligaciones y derechos"

"EN SENTIDO ETRICTO, el convenio es la manifestación de voluntad hecha para modificar o extinguir obligaciones y derechos"

"Finalmente estaremos en presencia del CONTRATO cuando la manifestación de voluntad está dirigida a crear o transferir obligaciones o derechos".

Entiéndase bien: en el primer caso, el convenio es el -

género; el segundo y el tercero representan sus especies.

La regla general se confirma: cada tipo de contrato o de convenio que presente sus características inherentes (de crear, transferir, modificar o extinguir) permitirá tipificarlos adecuadamente, determinando la relación contractual que originó la manifestación de voluntad.

Antonio Aguilar Gutiérrez ( 22 ) nos dice que: "El Código de 1928 hizo una distribución metódica de las figuras especiales de contrato, terminando con la anarquía que en esta materia reinaba en los Códigos anteriores y al efecto y tomando en cuenta su función económico-jurídica los dividió y agregó en las siguientes categorías: CONTRATOS TRANSLATIVOS DE USO: Arrendamiento y Comodato. CONTRATOS DE GUARDA: Depósito y secuestro. CONTRATOS DE PRESTACION DE SERVICIOS: Mandato para la realización de actos jurídicos y otros para la ejecución de trabajos materiales. CONTRATOS DE ASOCIACION: La asociación propiamente dicha, la sociedad civil y la aparcería. CONTRATOS ALEATORIOS: Juego, apuesta, renta vitalicia y compra de esperanza. CONTRATOS DE GARANTIA: Fianza, Prenda e Hipoteca. Por último y en una categoría especial, nuestra Ley trata de la transacción".

Agrega nuestro autor que: "no contiene la Ley Civil Mexicana una regulación de las formas atípicas de contrato en la que se estudiaran, por ejemplo, algunas de las clases mas importantes de contrato innominado, como los contratos mixtos caracterizados por tener combinadamente prestaciones de los diversos contratos típicos, y sólo contiene al respecto la regla según la cual los contratos innominados quedarán sujetos a las reglas generales del contrato, a las estipulaciones de las partes y en lo que fueren omisas, a las dispo-

siciones del contrato con el que tenga más analogía, de los legalmente tipificados\*.

De esta clasificación de los contratos, nos interesa en general la de los Contratos Translativos de Uso y en particular: EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO.

2.- ANTECEDENTES HISTORICOS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO.- Muy difícil y casi imposible considero poder precisar el momento o época en que nació el contrato de arrendamiento; en cambio, sí se puede afirmar que apareció como una consecuencia del derecho de propiedad, en el momento mismo en que el individuo cree o piensa que no está en condiciones de obtener los frutos del bien, y le cede a otra persona para que lo haga, a cambio de una determinada retribución.

Los antecedentes legislativos más antiguos de nuestro contrato de arrendamiento, los encontramos en el Derecho Romano y -- los antecedentes inmediatos en el Derecho Francés y el Español. Esto, sin negar la estrecha relación que conserva con la legislación de otros países.

Veamos pues lo que entendían los Romanos por arrendamiento, Eugene Petit ( 23 ) nos dice que: "El arrendamiento en Roma, es un contrato por el cual una persona se compromete con otra a procurarle el goce temporal de una cosa, o a ejecutar por ella cierto trabajo mediante una remuneración en dinero, llamada MERCES. El que se obliga a suministrar la cosa o trabajo en el LOCATOR; hace una LOCATIO y tiene contra la otra parte la acción LOCATI o EX LOCATO. El que debe el precio del alquiler, o MERCES, toma el nombre de CONDUCTOR; hace una CONDUCTIO, y puede ejercitar contra el locator la CONDUCTIO o EX CONDUCTIO.

( 23 ) PETIT, Eugene.- Tratado Elemental de Derecho Romano.- Libro II.- 2a. - parte.- De las Obligaciones.- Editora Nacional.- 1966.-Pág. 401

Así como los Romanos empleaban dos términos distintos para designar al que presta los servicios (LOCATOR) y al que satisface la remuneración (CONDUCTOR) en materia de arrendamiento de cosas, así nosotros emplearemos la expresión ARRENDADOR para designar al LOCATOR y ARRENDATARIO para designar al CONDUCTOR.

Concretamente, podemos decir que en Roma, había dos clases de arrendamiento:

- a).-Arrendamiento de cosas, y
- b).-Arrendamiento de servicios

Sin embargo, algunos autores distinguen tres clases de arrendamiento, a saber:

- 1.- La Locatio Conductio Rerum.-Que era la figura jurídica que tenía mayor aplicación y que era EL ARRENDAMIENTO DE COSAS.
- 2.- La Locatio Conductio Operarum o sea EL ARRENDAMIENTO DE SERVICIOS.
- 3.- La Locatio Conductio Operaris, que era EL CONTRATO DE OBRA.

Esta diferencia en cuanto al arrendamiento de servicios, estriba fundamentalmente en que la primera no da importancia a la extensión de los servicios que prestan a la otra parte; mientras que la segunda, considera a la LOCATIO OPERARUM como un contrato por el cual una persona pone toda su actividad al servicio de la otra; y la LOCATIO OPERIS; como un contrato en cuya virtud el LOCATOR no pone toda su actividad al servicio de la otra parte, mas que para la ejecución de una obra determinada.

El hecho de que los romanos hablaran de arrendamiento de servicios, nos hace pensar en un criterio propio de la época, pero el hecho de que algunas legislaciones contemporáneas lo sigan

considerando así, nos demuestra hasta qué punto tuvo influencia la situación de que los romanos consideraran a los hombres como objetos en determinado momento. Esto, ha ocasionado numerosas críticas al respecto, particularmente, con el argumento de que se comete una grave falta al considerar el trabajo humano como una MERCANCIA.

En nuestro país, esta falla no fué asimilada al primer Código Civil de 1870; por el contrario se dijo que el trabajo humano no podía asemejarse a una cosa, pues es un trabajo *intuitu personae* y se lesiona la dignidad humana.

Esta consideración, más que un contenido social, tiene un contenido profundamente humano. Por ello, la Constitución vigente en nuestro país, la de 1917, hizo efectiva esta dignidad estatuyendo medidas proteccionistas y normas reivindicatorias para la clase trabajadora.

El arrendamiento en México pues, se limitó al arrendamiento de cosas.

Volviendo a nuestro tema, diremos que los romanos conocieron el problema del arrendamiento urbano y como testimonio de ello, tenemos las disposiciones que se dictaron con el propósito de evitar los abusos de los inquilinos y el profundo egoísmo de los propietarios. Entre estas disposiciones, tenemos el famoso Decreto del Emperador Julio César, por medio del cual estableció la moratoria de un año para el pago de rentas.

Más tarde, durante la edad Media, el feudalismo como medio de detentar la propiedad de enormes extensiones de tierras, permite una forma de arrendamiento rural al conceder a algunos de los siervos del señor feudal la explotación de la tierra, a cambio



de ciertos tributos y de determinadas obligaciones. Generalmente, este contrato era a perpetuidad, pero podía ser revocado en cualquier momento por ingratitud, falta de ayuda, consejo o contribución para con su señor.

El Diccionario de Derecho Privado (24) nos dice a este respecto: "Durante la Edad Media se desdibujan los contornos del arrendamiento, ya que lo que realmente existieron en aquella época fueron (concretando el arrendamiento a su manifestación rústica) concesiones de tierras a largo plazo, imperando sobre estas instituciones, más que las características obligacionales o crediticias, las propias de los derechos reales. Por el contrario en el siglo XIX, el contrato de arrendamiento recobra su fisonomía peculiar; se acentúa su carácter obligacionista, se impregna su ordenación legal del sentido individualista propio de la época y se consagra el predominio absoluto del principio de la autonomía de la voluntad".

Debemos recordar, que este tipo de explotación de la tierra a que dió origen el contrato de feudo, permitió enormes abusos que ni el mismo monarca, ni la iglesia pudieron controlar, pues ambos dependieron durante largo tiempo del poder económico del señor feudal, señor todopoderoso que dictaba las leyes que se debían aplicar en toda la extensión territorial de su propiedad.

Aún años después, al sobrevenir la Revolución Francesa, cuando el pueblo francés logra sacudirse el yugo del despotismo reinante de los Luises, la propiedad privada conserva el concepto romano absoluto, privatístico e individualista.

Como producto del liberalismo reinante, se instituye el principio de la libre contratación, en notorio detrimento del arren-

- - - -

datario que, ante su imperiosa necesidad de habitación, acepta la im-  
posición de cláusulas leoninas por parte de su arrendador.

El Código Napoleón en su Art. 1714, consideraba sufi-  
ciente el consentimiento de las partes, para que el contrato de --  
arrendamiento se perfeccionara; haciendo del contrato escrito un me-  
dio de prueba.

En nuestro breve recorrido histórico, hemos llegado a --  
una de las etapas más interesantes y conflictivas: La de 1914-1918.  
Momento en que hace su aparición la mal llamada "Primera Guerra Mun-  
dial", pues en ella participaron únicamente naciones Europeas y Esta-  
dos Unidos. Independientemente de esta situación, su repercusión --  
esta sí de carácter mundial- hace mas agudo y patente el problema in--  
quilinario en nuestro país.

El Poder Público, atento a esta situación, ve como nues-  
tra Nación se ve atacada por corrientes ideológicas y temores ajenos,  
provocando un desequilibrio de peligrosas repercusiones. Esto, suma-  
do al esfuerzo exhaustivo que había realizado nuestro pueblo, en su  
acción revolucionaria por la consecución de sus anhelos de libertad  
y justicia social, hicieron que esa etapa fuera difícil pero propi-  
cia, para aplicar los preceptos recién plasmados en la Magna Consti-  
tución de 1917.

Hacer prevalecer el interés colectivo sobre el indivi-  
dual, invadir con el derecho público la esfera del derecho privado,  
y hacer profundamente social lo estrictamente privativo, era la meta  
que el momento requería.

Poco a poco se fueron recogiendo estas experiencias en  
la materia civil, desde el primer cuerpo legislativo el Código Civil

de 1870 hasta el de 1928 que actualmente se encuentra en vigor.

La exposición de motivos del Código de 1870 nos señala al derecho romano como el antecedente más remoto y como más inmediata a la legislación española, y al Derecho Francés. Además, los proyectos de códigos formulados en México y España, redactado por don Justo Sierra; el proyecto de Código comentado de don Florencio García Goyena. Así también, como algunos códigos inspirados en el Código Civil Francés, tales como el de Holanda, Austria y Portugal.

El Código Civil de 1884 que deroga al de 1870, se nos presenta con mayores cualidades proteccionistas, pues además de personalizar el derecho del arrendatario al consignar como obligación del arrendador, la de garantizar al inquilino el uso y goce pacífico de la cosa dada en arrendamiento, durante la vigencia del contrato, prohibía al arrendador en su artículo 3012, rescindir el contrato de arrendamiento, aún en el caso de que alegara necesitar para su propio uso la cosa dada en arrendamiento.

Estos avances, nos muestran cómo va quedando atrás - - aquel concepto tan rígido e individualista que tenían los romanos de la propiedad.

En este Código se profesaba también el respeto a la temporalidad, estableciéndose una duración que nunca podría exceder de diez años y proscribiéndose los contratos y vinculaciones perpetuas de la propiedad inmueble.

Ignacio García Téllez. ( 25 ) respecto del Código Civil de 1928, en el capítulo destinado al arrendamiento, nos hace las siguientes observaciones:

la.- Se hizo más precisa su definición al ordenarse el

- - - -

uso o goce de la cosa arrendada debe ser temporal.

2a.- Se fijó el máximo de duración al contrato de arrendamiento para evitar la depresión que forzosamente sufren en su valor los bienes alquilados para larguísimos plazos.

3a.- Se modificó el artículo que concedía al arrendatario el derecho para retener de la renta el costo probable, fijado -- por peritos, de las reparaciones urgentes que el arrendador se negare a hacer en la finca arrendada. En su lugar, se creó un procedimiento sencillo y breve, mediante el cual el arrendatario puede obligar al arrendador a que le haga las reparaciones de que se trata.

4a.- Se modificó la disposición relativa al pago que debe hacer el arrendador de las mejoras introducidas por el arrendatario, estableciendo que está obligado a pagarlas si, en el contrato o posteriormente, autorizó al arrendatario para hacerlas y se obligó a pagarlas.

5a.- Se variaron los artículos 2419 y 2420 del proyecto y en su lugar se dispuso (Arts. 2448 y 2489 del Código) que no podrá darse en arrendamiento una localidad que no reúna las condiciones de higiene y salubridad.

6a.- Se modifica el artículo que concedía al arrendatario el derecho de constituir un depósito de dinero equivalente a dos meses de renta, cuando no podía dar fiador, porque se creyó que ese artículo no produciría resultados prácticos, y en su lugar se puso -- el Art. 2450 que prohíbe al propietario rehuse como fiador a una persona que reúna los requisitos exigidos por la ley para serlo, y que si la renta no excede de veinticinco pesos mensuales es potestativo para el arrendatario dar fianza o substituir esa garantía con el de-

pósito de un mes de renta. De esa manera se procuró favorecer a las clases humildes que son las que principalmente encuentran dificultades para dar fiadoras y ...".

De 1928 en que se redactó nuestro Código Civil Vigente a estos años setentas que corren, los alquileres han sufrido tal alza que resulta irrisoria la cantidad de veinticinco pesos que menciona el Art. 2450. Sería deseable la derogación de este artículo, o -- bien su modificación, en el sentido de establecer una garantía alterna en viviendas con un mínimo de trescientos pesos mensuales.

El Código de 1928 conservó en gran parte las disposiciones de los Códigos anteriores; tomando especialmente de los Códigos Argentino y Chileno, algunas de las innovaciones más importantes.

### 3.- EL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO

T.º . - Clemente de Diego ( 26 ), autor español, nos dice que el -- término ARRENDAMIENTO comprende tres especies:

1.- ARRENDAMIENTO DE COSAS

2.- ARRENDAMIENTO DE SERVICIOS

3.- ARRENDAMIENTO DE OBRAS

Este autor, agrega que "es difícil reducir a una fórmula común tanta variedad de contratos, tanto más hoy, que al arrendamiento de cosas habría que agregar el de patentes industriales, establecimientos comerciales, etc., en que también el de servicios ha tomado la extensión del contrato de trabajo, de empleo, de profesiones liberales y en el que el de obra se ha intensificado tan enormemente y diversificado a la vez, formando como un grupo aparte de los contratos de empresa, en que el objeto es una obra a realizar y la remu-

- - -

neración es proporcional no al tiempo sino a la importancia de la obra\*.

Finalmente nos dice: "En el fondo del arrendamiento no hay otra cosa sino el cambio de transmisión del goce de una cosa o del servicio de una persona a otra mediante un precio".

Zacharie, citado por Castán Tobeñas ( 27 ), comprendiendo las tres clases de arrendamiento, nos dice que este, "es un contrato por el que una de las partes se compromete, mediante un precio que la otra se obliga a pagarle, o a procurar a esta el uso o goce temporal de una cosa (locatio rerum), o a prestarle temporalmente -- sus servicios (locatio operarum), o a hacer por cuenta de ella una obra determinada (locatio operis)".

En México, desde la promulgación del primer Código Civil de 1870, el arrendamiento se limitó al primer caso y se dijo que el trabajo humano no podía asimilarse a una cosa, porque debido a la dignidad humana no podría reglamentarse como un arrendamiento y que dado el elemento Intuitu Personae que existía en el contrato de trabajo, debería reglamentarse junto con el mandato.

Los Códigos de Alemania y Suiza, iniciaron ya este camino. El primero, no sólo regula por separado el contrato de servicios o de trabajo y el de obras, sino que de la locación de cosas hace -- dos tipos: El alquiler de fundos urbanos y cosas muebles y el arrendamiento de fundos rústicos. El Suizo trata, a su vez, por separado, la antigua Locación de Servicios, la de Obra, el Contrato de Transporte y el de Edición y hace de la Locación de Cosas dos tipos: El arrendamiento de cosas no productivas, que no confiere mas que el -- uso y el arrendamiento de inmuebles y derechos productivos, que con-

- - - -

( 27 ) CASTAN TOBEÑAS, José.- Derecho Civil Español, Común y Foral.- Tomo IV 7a. Edición.- Derecho de Obligaciones.- Instituto Editorial REUS.- Madrid 1952.- Pág. 224.

fiere al uso y el disfrute.

El artículo 3068 del Citado Código de 1870, define al arrendamiento de la siguiente manera: "Se llama ARRENDAMIENTO al contrato por el que una persona cede a otra el uso o el goce de una cosa por tiempo determinado y mediante un precio cierto. Se llama arrendador el que dá la cosa en arrendamiento y arrendatario el que la recibe".

Es curioso observar que este Código, reglamenta por separado el arrendamiento de inmuebles y de muebles; pero estos últimos, en lo conducente, se encuentran apagados a las disposiciones aplicables a los primeros. Es decir, la distinción es meramente conceptual.

El citado ordenamiento de 1870, exige la forma escrita en dos casos:

1o.- Para el arrendamiento cuya renta pase de trescientos pesos al año.

2o.- Para los predios rústicos, el contrato deberá otorgarse en Escritura Pública, si la renta pasa de mil pesos anuales.

El Código Civil de 1884, en su artículo 2936 nos define el arrendamiento de la siguiente manera: "Se llama arrendamiento al contrato por el que una persona cede a otra el uso o el goce de una cosa por tiempo determinado y mediante un precio cierto. Se llama arrendador el que da la cosa en arrendamiento y arrendatario el que la recibe".

Hacemos notar que este Código, conserva la definición original del Código de 1870.

Este ordenamiento, conserva el respeto a la dignidad hu

mana, al no incluir dentro del arrendamiento el contrato de Prestación de Servicios. Asimismo, sostiene igualmente la separación de bienes inmuebles y muebles.

En cuanto a los requisitos formales, exige forma escrita para el arrendamiento de inmuebles cuya renta es mayor de cien pesos anuales. Para los predios rústicos, continúa lo establecido por el Código anterior.

El Código Civil de 1928 que se encuentra actualmente en vigor, en su artículo 2398 nos dice al respecto: "Hay ARRENDAMIENTO cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente, una, a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra, a pagar por ese uso o goce, un precio cierto".

En este Código podemos observar claramente, la tendencia de evitar -el error o acierto- de dar conceptos; en cambio dice con toda precisión cuándo estamos en presencia de determinado tipo de contrato.

Nuestra legislación de arrendamiento, actualmente es más precisa que la de otros países, pues la única denominación de este contrato es: ARRENDAMIENTO.

Rojina Villegas en su obra ( 28 ) nos dice a este respecto: "Desde otro punto de vista (supongo que de su materia) el arrendamiento se clasifica como: Civil, Mercantil o Administrativo. El carácter Civil se determina por exclusión: cuando no es mercantil o administrativo será civil".

Esta distinción es inteligente, en virtud, a que el fundamento legal se encuentra fácilmente en el artículo 75 del Código de Comercio que dice: " La Ley reputa actos de comercio: 1.- Todas

- - - -

( 28 ) ROJINA VILLEGAS, Rafael.- Compendio de Derecho Civil.- Tomo IV.- Contratos.- 2a. Edición.- Antigua Librería Robredo.-Pág. 215.



Las adquisiciones, enajenaciones y alquileres verificados con propósito de especulación comercial, de mantenimientos, artículos, muebles o mercaderías, sea en estado natural, sea después de trabajados o labrados\*.

En cuanto a los arrendamientos administrativos el artículo 2411 del Código Civil en vigor es claro: "Los arrendamientos de bienes nacionales, municipios o de establecimientos públicos estarán sujetos a las disposiciones del Derecho Administrativo, y en lo que no estuvieren, a las disposiciones de este título".

Finalmente, señalaremos que, en cuanto a las formalidades, nuestro Código en vigor, conserva la forma escrita para los arrendamientos cuya renta exceda de cien pesos anuales y varía en relación a los predios rústicos estableciendo en su artículo 2407: "Si el predio fuere rústico y la renta pasare de \$ 5,000.00 anuales, el contrato se otorgará en escritura pública".

Bien creemos que podríamos dar nuestra propia definición: EL ARRENDAMIENTO, es un contrato por virtud del cual una parte llamada arrendador, concede a la otra parte llamada arrendatario, el uso o goce temporal, o sólo el uso de una cosa, mediante cierto precio. Nótase que no empleamos el término persona, sino "parte" como integrante de la relación contractual recíproca existente en todo contrato; misma relación que da vida al consentimiento.

En esta definición, podemos distinguir los elementos del contrato de arrendamiento:

- 1o.- Produce o transfiere obligaciones y derechos
- 2o.- Permite el uso o goce temporal de un bien
- 3o.- Obliga a restituir la cosa

4o.- Establece una relación de provecho y de carga para ambas partes.

Sabemos que la definición dada, adolece del defecto de ser descriptiva y no genérica; pero el hecho de reunir los elementos de este tipo de contrato, lo hacemos pensando en un concepto más inteligible y no más elegante.

**4.- CARACTERISTICAS DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO.**- El arrendamiento, como contrato típico de traslación de uso, tiene características especiales que lo distinguen de los demás contratos. Estas son:

**ES PRINCIPAL.**- Porque tiene existencia propia; es decir, no depende de otro contrato más importante. Ejemplo: La Fianza, cuya existencia está supeditada al convenio principal de las operaciones concertadas.

Inexplicablemente textos como el Diccionario de Derecho Privado ( 29 ) y el tratado de Derecho Civil Español ( 30 ), no mencionan esta característica.

**FORMAL.**- Pues para ser válido, requiere su constancia por escrito. De conformidad con los artículos 2406 y 2407 del Código Civil en vigor.

Podrá ser **CONSENSUAL**, excepcionalmente, pues podríamos afirmar sin temor a equivocarnos, que no existe en el Distrito Federal una habitación, en sentido estricto, que pague una renta anual inferior a cien pesos.

**ONEROSO.**- Porque las prestaciones de provecho o de carga, son mutuas para ambos contratantes.

**COMUTATIVO.**- Porque los provechos y gravámenes, son co-

- - - -

( 29 ) DICCIONARIO DE DERECHO PRIVADO.- Obra citada.- Pág. 479 a 511.

( 30 ) VALVERDE Y VALVERDE, Galixto.- Obra citada.-Pág. 183

nocidos por las partes al celebrar el contrato.

Rojina Villegas ( 31 ) nos dice al respecto: "Insistimos una vez más en que el carácter conmutativo no depende del dato económico de la ganancia o pérdida en la operación celebrada, sino de que los provechos y gravámenes sean ciertos y determinados al celebrarse el contrato".

**DE TRACTO SUCESIVO.**- Porque las prestaciones de ambas partes, están ligadas por actos periódicos e ininterrumpidos.

**TEMPORAL.**- Porque su vigencia está sujeta a término. Es to de conformidad al párrafo II del artículo 2398 del Código Civil - Vigente.

Todas las características enunciadas, conforman la naturaleza del contrato de arrendamiento.

**5.- ELEMENTOS ESSENCIALES DEL --  
CONTRATO DE ARRENDAMIENTO .** - Los elementos de **ESSENCIA**, de estructura o de existencia del contrato, son aquellos que le dan vida al contrato mismo; sin ellos, no es posible conseguir su presencia en las relaciones interhumanas. Estos elementos, se encuentran como normas generales de todos los contratos.

son **DOS** los elementos de existencia: El Consentimiento y el Objeto.

**EL CONSENTIMIENTO.**- Como elemento esencial de los contratos, que genera la obligación contractual, es un acto jurídico bilateral que exige el concurso de dos o más partes o personas. Cuando la declaración de voluntad la hace una parte con la pretensión de que sea aceptada por la otra, no estaremos en presencia del consenti

- - - -

miento, sino de una simple y pura PROPOSICION, OFERTA O POLICITACION.

Se necesita pues, su libre concurrencia, su presencia simultánea; cuando esto sucede, cuando a una oferta corresponde una aceptación, estaremos en presencia del consentimiento.

En el contrato de arrendamiento, según consideraciones de PLANIOL Y RIPERT ( 32 ), el consentimiento requiere "el acuerdo de las partes":

1o.- Sobre la naturaleza del contrato y sobre la cosa objeto del arrendamiento. No existe arrendamiento en aquellos casos en que, teniendo el propietario intención de dar en arrendamiento su inmueble, la otra parte entiende obtener su disfrute gratuitamente, o adquirir su propiedad a título de comprador, o cuando tenga en consideración un inmueble diverso.

2o.- En cuanto al precio del arrendamiento, "que en la mayoría de los casos se determina en el contrato".

3o.- Sobre la duración del arrendamiento.

Estas consideraciones nos parecen parcialmente aceptables, pues diferimos en cuanto a que el precio en nuestro contrato de arrendamiento, deberá fijarse forzosa y necesariamente. De lo contrario, el contrato existirá, pero no estaremos en presencia del arrendamiento, sino de cualquier otro tipo de contrato, como el Contrato, La Aparcería, etc.

En consecuencia, tendremos arrendamiento cuando el arrendador y el arrendatario se hallan puesto de acuerdo sobre la naturaleza del contrato, identificando la cosa arrendada y fijando el monto del precio de renta.

Nuestro Código Civil en vigor, nos dice al respecto: -

Artículo 1803.- "El consentimiento puede ser expreso o o tácito. Es expreso cuando se manifiesta verbalmente, por escrito o por signos inequívocos. El tácito resultará de hechos o de actos que lo presupongan o que autoricen a presumirlo, excepto en los casos en que por ley o por convenio la voluntad deba manifestarse expresamente".

Tal parece, que Planiol y Ripert ( 33 ) tienen otra manera de entender el consentimiento; a saber: "Teóricamente la noción de concurso de voluntades implica que, en el mismo momento dado, las dos voluntades existan, cada una con el conocimiento de su concordancia actual con la otra. Pero en la práctica, esto haría imposible el contrato entre ausentes, actualmente tan corriente". Creo que aún entre ausentes el consentimiento se perfecciona cuando concurren las voluntades, cuando -en sentido figurado- se unen en ese punto llamado vértice y que no es otra cosa que el consentimiento. Así pues, carece de importancia que una nazca primero que la otra, lo fundamental es que en determinado momento se identifiquen, se unan y persigan el mismo fin: LA CREACION DE UNA O MAS OBLIGACIONES.

En resumen, el consentimiento en el arrendamiento, sigue las reglas generales del contrato.

EL OBJETO.- Efectivamente, la observación que hace el maestro Manuel Borja Soriano ( 34 ), cuando se refiere al objeto del contrato es conveniente mencionarla: "Teóricamente el estudio del objeto corresponde mas bien a la materia de las obligaciones en general; pero como la mayor parte de las cuestiones relativas al objeto se refieren a las obligaciones contractuales, los autores, por esta consideración práctica, tratan el objeto a propósito de los contra--

( 33 ) PLANIOL Y RIPERT.- Obra citada.- Pág. 168.

( 34 ) BORJA SORIANO, Manuel.- Teoría General de las Obligaciones.- Tomo I.- 5a. Edición.- Editorial FORRUÁ.- México 1966.-Pág. 161.

tos\*.

Nuestra legislación civil vigente, reglamenta el OBJETO de la siguiente manera:

I.- Como parte esencial del contrato ( Art. 1794).

II.- En cuanto a la materia u objeto mismo de los contratos ( Art. 1824).

a).- La cosa que el obligado debe dar;

b).- El hecho que el obligado debe de hacer o no hacer.

III.- En cuanto a la cosa objeto del contrato, que debe: ( Art. 1825 )

1o.- Existir en la naturaleza

2o.- Ser determinado o determinable en cuanto a su especie.

3o.- Estar en el comercio.

Cuando nos dice en el primer punto que debe existir en la naturaleza, nos da a entender que su existencia puede ser presente o futura; por ello, en el artículo 1826 nos dice: "Las cosas futuras pueden ser objeto de un contrato. Sin embargo, no puede serlo la herencia de una persona viva, aún cuando ésta preste su consentimiento\*.

Nuestro Código Civil de 1928 en vigor, nos dice, que el hecho positivo o negativo, OBJETO DEL CONTRATO debe ser: ( Art.1827)

1.- Posible

2.- Lícito

Las generalidades anteriores, seguramente nos van a permitir comprender mejor, cuál es y qué función tiene el objeto dentro del contrato de arrendamiento.

Finalmente, en su artículo 2400 el multicitado Código Civil nos dice: "Son susceptibles de arrendamiento todos los bienes que pueden usarse sin consumirse; excepto aquellos que la ley prohíba arrendar y los derechos estrictamente personales".

Este artículo exagera un poco al decir: "Todos los bienes que pueden usarse sin consumirse"; pues bien sabemos la tendencia general de las cosas muebles y de las corporales a deteriorarse o destruirse después de cierto uso o de haber prestado determinada utilidad. El arrendamiento pues, comprende bienes fungibles, únicamente que su fungibilidad debe estar condicionada a no consumirse por el primer uso.

Este concepto, ha llevado a numerosos autores a tener un concepto distinto de "fungibilidad"; así tenemos que Valverde ( 35 ) en uno de sus párrafos nos dice: "como prohibición especial del Código, están las cosas o bienes fungibles que se consumen por el uso, las cuales no pueden ser materia de arrendamiento".

Consideramos pues, necesario proponer la reforma del artículo 2400 del Código Civil en vigor en este sentido: "Son susceptibles de arrendamiento todos los bienes que no se consuman en su primer uso; excepto aquellos que la ley prohíba arrendar y los derechos estrictamente personales".

**6.- ELEMENTOS DE VALIDEZ DEL CONTRATO DE ARRENDAMIENTO.** - Interpretando "Contra Sensus" el artículo 1795 del Código Civil en vigor, encontramos que los requisitos de validez del contrato son:

A).- Capacidad

B).- Consentimiento, exento de vicios.

C).- Objeto, motivo o fin lícitos.

D).- La forma.

Rojina Villegas ( 36 ) al respecto, nos dice: "...en -- términos generales, tienen capacidad para arrendar todos aquellos -- que tengan la plena propiedad o facultad de conceder el uso o goce -- de los bienes ajenos. Esta autorización puede ser conferida por man-- dato, como consecuencia de un contrato, de un derecho real, o por au-- torización expresa de la ley. En otras palabras, las personas que -- pueden arrendar, supuesta su capacidad de ejercicio son: lo.- Los -- propietarios; 2o.- Los que por un contrato tienen el uso o el goce -- de un bien, facultados por la naturaleza del contrato para transmi-- tir ese uso o goce; 3o.- Los que por virtud de un derecho real, pue-- den conceder el uso o goce de los bienes ajenos y 4o.- Los expresa-- mente autorizados por la ley en calidad de administradores de bienes ajenos, para celebrar arrendamiento".

Posiblemente este criterio seguido por el tratadista Rojina Villegas, lleve consigo el error de confundir la capacidad con la legitimación. Así, la capacidad para dar en arrendamiento la encontramos en los MAYORES DE EDAD y los menores de edad EMANCIPADOS, respecto de bienes muebles e inmuebles. En cambio, tendrán legitimación para arrendar: El propietario; los que por contrato tengan el uso y goce de un bien, siempre que estén autorizados a darlos en arrendamiento. Los que por virtud de un derecho real estén autorizados para conceder el uso y goce a otra persona, como acontece en el usufructo y los que, finalmente estén autorizados por la ley, en su calidad de administradores de bienes ajenos.

Por otra parte, deseamos hacer una proposición en este



sentido: reconociendo que los sujetos señalados en el párrafo anterior son las legítimamente capacitadas para arrendar bienes, es preciso reconocer que estos sujetos no siempre serán "parte" en la relación contractual. Esto es, cuando una persona moral, como lo es la Universidad Nacional Autónoma de México, por ejemplo, dá en arrendamiento bienes de su patrimonio, el representante legal será "sujeto" de la relación contractual; mientras que la mencionada Institución será "parte" de esa relación.

Ello, nos lleva a proponer lo siguiente: Que la denominación de ARRENDADOR ORIGINARIO se le dé exclusivamente al propietario y que en lo futuro, se le llame ARRENDADOR DERIVADO a todo sujeto de la relación contractual que facultado por la ley, por un contrato o por un derecho real dá en arrendamiento un bien que no sea de su propiedad.

Esto, además de representar una ventaja doctrinal, permitiendo una mejor comprensión de lo que es "parte" y "sujeto" de la relación contractual, será de gran beneficio en la práctica, para determinar la calidad de la intervención que tuvo el arrendador en relación con determinado bien.

Respecto de la copropiedad, el artículo 2403 del Código Civil en vigor, nos dice, que no podrá celebrarse el contrato de arrendamiento, mientras dure la indivisión, ya que se necesita el consentimiento de todos los copropietarios; pues cada uno de los comuneros tiene derecho sobre la cosa, estando imposibilitado uno de ellos para ejercer el derecho de todos, salvo pacto en contrario.

Otro caso de incapacidad lo tenemos en los tutores, quienes por mandato expreso de la ley (artículo 569 del Código Civil)

no podrán comprar ni arrendar los bienes del incapacitado, ni aún -- con licencia judicial ni en almoneda o fuera de ella, ya que no pueden celebrar contrato consigo mismo. El hacerlo produce la nulidad absoluta del contrato.

Ante esta situación, se encuentran también los que ejercen la Patria Potestad, Albaceasgo, y en general, todos los que administran bienes por mandato legal.

La limitación al tutor va mas lejos aún, cuando el Art. 573 del C. C. vigente preceptúa: "El tutor no puede dar en arrendamiento los bienes del incapacitado, por más de cinco años, sino en caso de necesidad o utilidad, previos el consentimiento del curador y la autorización judicial, observándose, en su caso, lo dispuesto en el artículo 564\*.

Por Ley (de conformidad con los Arts. 2404 y 2405 del C. C.) los magistrados, los jueces y cualesquiera otro empleado público, tienen prohibido tomar en arrendamiento ya sea por sí o por interpósita persona, los bienes que deban arrendarse en los negocios en que intervengan. Esta prohibición se hace extensiva a los encargados de los establecimientos públicos y a los funcionarios y empleados públicos, en relación a los bienes que con tal carácter administran.

Sin duda alguna, que el beneficio de estas disposiciones es altamente significativo, pues evita los arrendamientos simulados, que funcionarios sin escrúpulos realizarían constantemente, en detrimento de unos y en beneficio de otros; generalmente en beneficio propia y con afán de lucro.

Una vez tratada la capacidad, toca hacer referencia al:

## CONSENTIMIENTO EXENTO DE VICIOS.

Las disposiciones legislativas a este respecto, las encontramos en nuestro Código Civil en vigor, de su Art. 1812 a 1823.

Sin embargo, el Artículo más importante, por cuanto nos da la idea exacta de cuándo existen vicios en el consentimiento, es el 1812, que a la letra dice: "El consentimiento no es válido si ha sido dado por error, arrancado por violencia o sorprendido por dolo!"

En lo referente al OBJETO, MOTIVO O FIN LICITOS, nos atenemos a lo dispuesto por el Artículo 1830 del Código Civil que nos dice: "Contrario Sensu": "Es ilícito el hecho que es contrario a las leyes de orden público o a las buenas costumbres".

En cuanto a la FORMA, se estará a lo dispuesto por los Artículos 1832 a 1834. Los transcribimos por considerarlos de interés:

Art. 1832.- En los contratos civiles cada uno se obliga en la manera y términos que aparezca que quiso obligarse, sin que para la validez del contrato se requieran formalidades determinadas, fuera de los casos expresamente designados por la ley.

Art. 1833.- Cuando la ley exija determinada forma para un contrato, mientras que ésta no revista esa forma no será válido, salvo disposición en contrario; pero si la voluntad de las partes para celebrarlo consta de manera fehaciente, cualquiera de ellas puede exigir que se dé al contrato la forma legal.

Art. 1834.- Cuando se exija la forma escrita para el contrato, los documentos relativos deben ser firmados por todas las personas a las cuales se imponga esa obligación.

Si alguna de ellas no puede o no sabe firmar, lo hará -

otra persona a su ruego y en el documento se imprimirá la huella digital del interesado que no firmó.

La parte final del Art. 1833 es muy importante para nuestro estudio, ya que frecuentemente en materia de arrendamiento el contrato no es revestido por las partes con su forma jurídica.

Es pues un caso especial para proteger al arrendatario, supuesto el caso de que se le quiera desconocer un derecho adquirido por haber celebrado un contrato verbal, ya que el podrá exigir que se dé al contrato la forma legal, demostrando que la relación contractual existe de manera fehaciente.

Hemos pretendido analizar en este capítulo las consideraciones generales de mayor importancia en lo que se refiere al contrato de arrendamiento; sin embargo, para evitar la simple repetición de conceptos, hemos omitido citar las obligaciones y derechos del arrendador (Art. 2412 al 2424) y del arrendatario (Art. 2425 al 2447).

Por la razón expuesta, no consignamos el modo de terminar el arrendamiento, y que se encuentra comprendido del Art. 2483 al 2496.

C A P I T U L O    I V

DEL PROBLEMA DEL ARRENDAMIENTO EN MEXICO

=====

1.- LA LLAMADA "CONGELACION DE RENTAS".

a).- Las "facultades extraordinarias"

b).- El Decreto de 1942

c).- Otros Decretos

d).- El Decreto de 1948.

2.- INNECESARIA ELABORACION DE "LEYES INQUILINARIAS".

3.- POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA

----- . -----

## C A P I T U L O IV

### **DEL PROBLEMA DEL ARRENDAMIENTO EN EL DISTRITO FEDERAL**

Consideramos que la grave problemática de la vivienda - ha sido tratada ampliamente; sin embargo, nuestro enfoque a este problema ha sido referido a la necesidad de dotar a las personas de un hogar propio y no a los problemas surgidos del contrato translativo de uso mas importante: EL ARRENDAMIENTO..

La enorme concentración demográfica en el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión, ha hecho que el Gobierno Federal tome con carácter urgente, las medidas necesarias para evitar el caos ciudadano que se avizoraba en un futuro cercano.

La descentralización económica, política y administrativa y la creación de nuevas ciudades con adecuada planificación, son entre otras, medidas no menos importantes que se están realizando para frenar este problema.

El abuso desmedido de los propietarios de casas habitación y de locales comerciales, ha originado situaciones especiales en nuestra legislación.

La intervención del Estado en nuestro país ha sido decisiva en todo momento, pero su férrea actuación frente a las crisis lo ha sido más. Así tenemos, que la conjugación del conflicto mundial mas importante de nuestro siglo, la mala situación económica -- reinante, la explosión demográfica y el descontrol político en determinada época, propiciaron el abuso de los arrendadores, que reflejando su excesiva voracidad elevaban los precios de sus viviendas en da

trimento de las clases económicamente débiles.

Estas consideraciones, nos llevan necesariamente y obligatoriamente, a un tema imprescindible cuando de arrendamiento se habla: LOS DECRETOS DE CONGELACION DE RENTAS.

a).- LAS "FACULTADES EXTRAORDINARIAS".- En el transcurso del devenir histórico de la vida de las naciones se puede observar la existencia de situaciones de emergencia a que se tienen que enfrentar.

En la antigüedad los mandatarios o gobernantes de los diversos países, generalmente gozaban de una autodeterminación en los momentos en que se presentaban estas situaciones críticas; excepción hecha de la época feudal en donde el monarca no podía declarar la guerra a otros reinos si no contaba con la anuencia y apoyo económico del señor feudal.

Debemos recordar que tanto en las primeras generaciones de la monarquía española, como en la Francia absolutista y en la Rusia de los zares, no se necesitó de "facultades extraordinarias" para hacer frente a los casos de emergencia que se presentaron.

Fue a finales del siglo pasado en otras naciones ( E.U. A., FRANCIA, etc.) y a principio de este en nuestro país, cuando encontramos los primeros antecedentes de las "facultades extraordinarias".

Como consecuencia de la reinante dominación española en la Nueva España, la legislación imperante fue la establecida por la Constitución Española de 1812. En ella no se autorizaba el empleo de las facultades extraordinarias, aunque establecía un caso para la suspensión de garantías individuales: cuando la seguridad del Estado

lo exigía, se suspendían las formalidades prescritas para el arresto de los delincuentes, sólo por tiempo determinado.

Como antecedente de las facultades extraordinarias tenemos el Decreto Constitucional de Apatzingán o Constitución de 1814.- Aunque no se refiere de manera expresa y directa al tema aludido, esto no quiere decir que no contenga alusión alguna a este respecto.

Ernesto de la Torre Villar ( 37 ) refiriéndose a la - - Constitución de Apatzingán nos dice: "Si en cuanto a principios de - filosofía jurídica y política nuestros primeros códigos fundamenta-- les fueron avanzados, no se puede decir que hayan sido eficaces en - su aplicación, pues resultaron inadecuados para la época de lucha -- que iba a acrecentarse, la cual requería poderes CONCENTRADOS Y DIS-- CRESIONALES".

En la obra citada ( 38 ), Héctor Fix Zamudio nos dice:

" La máxima política de los tres poderes la encontramos consagrada - expresamente en los artículos 10 y 11 de la Ley Constitucional de -- Apatzingán, que establecían: "Tres son las atribuciones de la sobera-- nía: la facultad de dictar leyes, la facultad de hacerlas ejecutar y la facultad de aplicarlas a los casos particulares. Estos tres poder-- res,, legislativo, ejecutivo y judicial, no deben ejercerse ni por -- una sola persona, ni por una sola corporación".

Mas adelante agrega: "Esta tripartición la encontramos consignada también en los tres documentos que se consideran como las fuentes próximas de la Constitución de 1814, es decir, en los Puntos Constitucionales de Ignacio Rayón (punto 21), en los "Sentimientos - de la Nación" expresados por el mismo Morelos como bases de la Ley - suprema ( 5o. ) y el Reglamento del Congreso de Chilpancingo, cuya -

( 37 ) EL DECRETO CONSTITUCIONAL DE APATZINGAN.-"El Constitucionalismo Mexicano y su Origen.- U.N.A.M.- 1964.- Pág. 186.

( 38 ) EL DECRETO CONSTITUCIONAL DE APATZINGAN.-"La defensa de la Constitución en el Decreto Constitucional para la libertad de América Mexicana, sancionado en Apatzingán el 22 de oct. de 1814".-U.N.A.M.-1964.-Pág. 598.



redacción se atribuye a Andrés Quintana Roo (Art. 39). Tenía gran importancia este último precepto, ya que ordenaba que cada uno de los poderes debería tener por límite su esfera sin salirse de ella **sine EN CASO EXTRAORDINARIO Y DE APELACION\***.

Estas ideas embrionarias de conceder facultades extraordinarias al ejecutivo, merecen un lugar especial en este estudio.

El legado cultural, recogido en Apatzingán, es captado por la Constitución de 1824 que nos presenta de manera clara algunas facultades extraordinarias concedidas al poder ejecutivo en los casos de rebelión, invasión y por causas de utilidad pública.

Es la Constitución Política de 1857 la que por primera vez de manera clara y precisa, habla de las facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo, que pueden suspender las garantías individuales y permitir al Ejecutivo legislar bajo ciertos principios. Esto se encuentra contenido en su Art. 29:

"En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República, de acuerdo con el Consejo de Ministros y aprobación del Congreso de la Unión, y en el receso de éste, de la Diputación Permanente, pueden suspenderse las garantías otorgadas en esta Constitución con excepción de las que aseguran la vida del hombre; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales, y sin que la suspensión pueda contraerse a determinado individuo\*.

El Constituyente de 1917, fué más explícito y determinante en sus conceptos, agregando algunas consideraciones para impedir el uso imoderado de estas facultades.

La transcripción del Art. 29 de nuestra Constitución de 1917 en vigor, nos permitirá un estudio comparativo más claro:

ART. 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquiera otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de la República Mexicana, de acuerdo con el Consejo de Ministros y con aprobación del -- Congreso de la Unión, y, en los recesos de éste, de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país, o en lugar determinado, -- las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente rápida y fácilmente, a la situación; pero deberá hacerla por un tiempo limitado, -- por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación. Si la suspensión se verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde\*.

Decimos que este precepto es más claro, porque en la -- Constitución de 1857 se omite precisar si la suspensión podrá hacerse en todo el país o en un lugar determinado. Esta situación permite enfocar los medios de apremio hacia aquellas situaciones que ponen -- en grave peligro a nuestra sociedad; evitando a su vez, restricciones innecesarias en aquellas regiones del país en que no se requiere aplicación alguna de las facultades extraordinarias.

Este precepto, agrega además, que las facultades extraordinarias que se estimen convenientes, deberá otorgarlas el Congreso si se hallase reunido. En caso contrario, convocarlo de inmediato para que las acuerde.

b).- EL DECRETO DE 1942 .- Así, llegamos al momento histórico, cuando siendo Presidente Constitucional de nuestro país, Don Manuel Avila Camacho, hace uso de las facultades extraordinarias que el Honorable Congreso de la Unión le concedía en el Art. 5o. del Decreto expedido con fecha 10 de julio de 1942, expidiendo el "Decreto por el cual se previene que no podrán ser aumentadas las rentas por ocupación de inmuebles mientras rija la suspensión de garantías individuales". Este Decreto, fué publicado en el "Diario Oficial" de 24 de julio de 1942.

Las consideraciones de este primer decreto de emergencia, nos señalan la imperiosa necesidad que tuvo el Gobierno de proteger con medidas enérgicas a las clases laborantes; en las que comprendía a los trabajadores particulares y del Estado y a los obreros. Eran pues, momentos de crisis que no aceptaban vacilación alguna: -- nuestro país sufría las consecuencias de La Segunda Guerra Mundial, y los dineros escaseaban por todas partes, los precios de los artículos de primera necesidad se elevaban extraordinariamente y el lucro de las clases económicamente poderosas se hacía presente para aniquilar más aún a los indefensos sectores populares.

Los propietarios de inmuebles con su inmoderada insatisfacción, provocaron que aparte del control ejercido por la entonces Secretaría de la Economía Nacional, se dictara el Decreto que "congelaba" las rentas de las casas, departamentos, viviendas y cuartos alquilados o rentados o cualesquiera otros locales susceptibles de arrendamiento o alquiler ubicados en el Distrito Federal.

La sanción establecida por el Decreto en su Art. 5o. para los arrendadores que violaran las disposiciones que enunciaba, --

consistía en una multa que equivalía al importe del aumento de los alquileres o arrendamientos en doce meses.

Estas disposiciones nos parecen sumamente elogiosas en tanto que el Estado se concretó a velar por los intereses de las clases más necesitadas. Empero, para hacer algunas consideraciones posteriores, transcribiremos textualmente el transitorio UNICO de esta disposición inquilinaria: "Este Decreto surtirá efectos a partir de la fecha de su publicación en el "Diario Oficial" de la Federación, y estará en vigor mientras dure la suspensión de garantías individuales, establecida por Decreto de fecha primero de junio del presente año".

c).- OTROS DECRETOS.- El Decreto de 1943.- Nuevamente el Presidente Avila Camacho haciendo uso de las mencionadas facultades extraordinarias que le habían sido concedidas, expide el "Decreto que prorroga en el Distrito Federal, por el tiempo que dure el estado de guerra en que se encuentra el país, toda clase de contratos de arrendamiento de casas habitación vigentes" y que fué publicado en el "Diario Oficial" de fecha 11 de noviembre de 1943.

Este Decreto, según las consideraciones que se hacen valer: "aseguraba a los inquilinos la duración de los contratos de arrendamiento en curso, por todo el tiempo que subsistiera el estado de guerra en que se encontraba nuestro país".

Además, expresamente suspende la vigencia de los Artículos 2483 en su frac. I, 2484, 2478 y 2479 del Código Civil en vigor. ( Art. 4o. de la citada Ley Inquilinaria ).

El decreto de referencia, tuvo que ser adicionado por haberse limitado a prorrogar los contratos de casas habitación y no

haber incluido los locales que albergaban algunos giros comerciales.

Consideramos que esta omisión se hizo, quizá no por error como casi la totalidad de juristas mexicanos lo afirman, sino porque el gobierno mexicano comprendió que mientras las rentas de los locales donde se expendían artículos de primera necesidad fueran subiendo, en esa medida subirían los precios de éstos; así, el alza de precios sería irrefrenable. Pensamos pues, que fué esta situación y no otra, la que obligó al Presidente de la República a hacer uso de las facultades extraordinarias que le habían sido concedidas, para adicionar el Decreto que incorporaba a los beneficios de prórroga a algunos contratos de arrendamientos de accesorias.

Esta adición, publicada en el "Diario Oficial" de 20 de enero de 1945, comprendió los locales en que estuvieran instalados giros comerciales de misceláneas, estanquillos, recauderías, tortillerías, hueverías, fruterías, molinos de nixtamal, cremerías, carbo-nerías y expendios de pan.

Esta medida evitó que este tipo de comerciantes, llevaran a cabo una constante elevación en los precios de sus mercancías y que el control ejercido por el Gobierno Federal fuera más efectivo; pues no existiendo carestía en las rentas, en los productos, en la mano de obra, había desaparecido el fantasma económico que ellos mismos intentaban crear.

Al final de este año de 1945, llegó por fin el Decreto que todos los propietarios habían estado esperando, y que también expidió el ya citado Presidente Avila Camacho: "EL DECRETO QUE LEVANTA LA SUSPENSIÓN DE GARANTÍAS DECRETADA EL 1o. DE JUNIO DE 1942, Y RESTABLECE EL ORDEN CONSTITUCIONAL, RATIFICANDO Y DECLARANDO VIGEN--

TES LAS DISPOSICIONES QUE EL MISMO ESPECIFICA, Y REFORMAS A LOS ARTICULOS 6o. y 7o."

Cierto que esta espera por parte de los propietarios -- era peligrosa, pues traía consigo una ambición desmedida y un deseo de recuperación; pero también hay que reconocer que algunos querían lo justo, lo suyo, actualizar las rentas de manera equitativa.

Pero este Decreto terminó con las especulaciones al respecto, pues en el Art. 7o. (reformado y adicionado por decreto de 28 de diciembre de 1945, publicado en el "Diario Oficial" de 21 de enero de 1946) declara: "Las leyes y disposiciones relativas a arrendamientos, de fechas 10 de julio de 1942, 24 de septiembre de 1943 y 5 de enero de 1945, que previenen la congelación de rentas, la continuidad de los contratos de arrendamiento para las casas habitación y la ampliación de este último a establecimientos de comercio en pequeño, respectivamente, QUEDARAN VIGENTES HASTA ENTRETANTO SEAN DEROGADAS POR UNA LEY POSTERIOR".

Este precepto, viola el Art. 29 de nuestra Constitución General, al no atender lo que de manera terminante dice: "... pero - deberá hacerlo por un tiempo limitado...". Esto nos permite afirmar que el Decreto en estudio fué ANTICONSTITUCIONAL.

El 21 de enero de 1946, fué expedido otro Decreto, en vista de los errores respecto de las fechas que consignaba el primero, y aclara que los Decretos que mantienen su vigencia, son: el 10 de julio de 1942, 25 de septiembre de 1943 y 5 de enero de 1945.

Posterior a este Decreto, vino el de 11 de febrero de 1946 y fué publicado en el "Diario Oficial" de 2 de mayo del mismo año. En él se especifica que las rentas no podrán ser aumentadas y los plazos de los arrendamientos se considerarán forzosamente prorro-

gados en beneficio de los inquilinos; pero siempre y cuando ocurran las siguientes circunstancias:

a).- Que sean exclusivamente para habitación del inquilino y sus familiares.

b).- Los ocupados por trabajadores a domicilio y;

c).- Por talleres a domicilio.

Los precios de los arrendamientos de las casas o locales cuyas rentas fuesen superiores a trescientos pesos mensuales, quedaban excluidas de los beneficios de este Decreto. Asimismo, dispuso que en caso de desocupación, las rentas deberían de conservarse igual en el nuevo contrato y que, en caso de mejoras que justificaran un aumento de rentas, mediara autorización previa del Ministerio Público, quién determinaría la procedencia o improcedencia del aumento en un trámite por la vía sumaria.

Este Decreto, a diferencia de los demás que eran producto de las facultades extraordinarias concedidas al Presidente de la República, fué expedido por el Congreso de la Unión; con ello, se da cumplimiento a la parte final, del Art. 7o del decreto de 28 de diciembre de 1945, que reformara el Art. 6o y adicionara el 7o. del Decreto de 28 de septiembre de 1945 que levantó la suspensión de garantías.

EL 30 DE DICIEMBRE DE 1947, es expedido el penúltimo decreto, y publicado al día siguiente. En él se reitera la prohibición para aumentar las rentas y se prorrogan los contratos, siempre y cuando se refieran a casa habitación que ocupe el inquilino y los miembros de su familia que vivan con él de una manera permanente, los ocupados por talleres a domicilio y los ocupados por talleres fa

miliarios.

En su Art. 10., contiene la derogación expresa del decreto anterior de 11 de febrero de 1946.

Entre sus disposiciones más importantes, encontramos -- que prohíbe al arrendatario subarrendar o ceder sus derechos, todo o en parte, sin la voluntad del arrendador. Al que incurra en esta falta, le es rescindido su contrato.

En otra parte, señala que en caso de desocupación, deberá arrendarse en la misma cantidad.

Insiste en que sus disposiciones son de orden público, por lo que no pueden renunciarse en perjuicio de los inquilinos y -- que cualquier estipulación en contra de sus disposiciones, no producirá efecto legal alguno.

Este decreto, tiene un término legal de vigencia de dos años; pero se precisa que el Ejecutivo Federal puede anticipar su derogación.

d).- EL DECRETO DE 24 DE DICIEMBRE DE 1948.- Este Decreto, será motivo de un estudio especial de nuestra parte, pues además de ser causa de unos efectos, es efecto de otras causas.

En el primero de los casos, desde el primer Decreto de 1942 hasta el de 1945, que terminaba con la suspensión de las garantías individuales, se trató de justificar una depresión económica -- propiciada por el estado de guerra. Con los Decretos de 21 de enero de 1946, 11 de febrero de 1946 y 30 de diciembre de 1947, se trató de afrontar las consecuencias derivadas de la crisis económica sufrida y la prolongación de sus efectos, independientemente de que terminado el estado de guerra sería la etapa de ambición desmedida para --



unos y de recuperación para otros.

¿ y el Decreto de 1948 que vino a ser en esos momentos y qué es en la época actual ?

Respecto a la primera interrogante, trataremos de dar respuesta con la exposición de motivos del citado Decreto: "Es el propósito del Ejecutivo a mi cargo someter a la mayor brevedad posible a esa H. Cámara, un proyecto de ley que regule de un modo definitivo los arrendamientos urbanos. En él habrán de determinarse las modalidades o condiciones a que deberá sujetarse el contrato de arrendamiento de casas-habitación o locales destinados a comercios o industrias, pero la proximidad del término en que expira la vigencia del Decreto de Congelación de Rentas de fecha 30 de diciembre de 1947 y publicado en el "Diario Oficial" de 31 del mismo mes y año, tomadas en consideración LAS CONDICIONES SOCIALES Y ECONOMICAS DEL MOMENTO, obligan a expedir con carácter transitorio, una ley que prorroge los contratos de arrendamiento de las casas o locales destinadas a habitación y a comercios o industrias, permitiendo un aumento moderado, y que se estima justo respecto de las casas o locales cuyas rentas han permanecido congeladas por decretos anteriores, congelándose, a la vez las rentas de locales destinados a comercio o industrias que hasta ahora han podido fijarse libremente".

De esto deducimos, que el Decreto de 48, vino a ser uno de los frentes que subsistieron para aniquillar la crisis económica, que sentaba sus reales principalmente en la Ciudad Capital mas importante de nuestro país; ya que los arrendamientos urbanos eran bastante numerosos en relación a todas las provincias de la República.

El Decreto pues, vino a ser un arma legal de importante

trascendencia y justificación humana, económica, política y social - que permitió la evolución adecuada de nuestras Instituciones; que -- palpando el desequilibrio existente entre los diversos sectores poblacionales, optó por seguir sosteniendo la protección inquilinaria a los núcleos sociales económicamente débiles.

Este punto de vista sería totalmente válido, si no se -- hubiera prolongado indefinidamente; pues si bien es cierto que nuestro país no está en jauja, también es cierto que la crisis ha sido -- superada.

En relación a la segunda pregunta que planteamos, exponemos un punto de vista muy personal y que no coincide con la opinión de respetables maestros y alumnos de nuestra Facultad. No nos -- mueve a ella, un deseo de originalidad o de simple criterio de contradicción, sino que solamente diferimos con base en el espíritu de inconformidad que nos nace cuando vemos o sentimos que algo anda mal. Expongamos pues nuestros

#### C O N S I D E R A N D O S :

Primero.- Que nuestra Constitución General de la República establece en su Art. 14, párrafo segundo: "Nadie podrá ser privado de la vida, de la libertad o de sus propiedades, posesiones o -- DERECHOS, sino mediante JUICIO seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales -- del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho".

Segundo.- Que el Derecho de Propiedad, implica la facultad de disponer, gozar y disfrutar libremente; con excepción de las limitaciones que en general establece la ley.

Tercero.- Que el Decreto no sólo restringe la autonomía contractual, sino que la nulifica.

Cuarto.- Que ya desapareció la causa (las necesidades sociales y económicas que ORIGINARON dicha prórroga) que justificaba la expedición del multicitado Decreto y le daba fundamento legal.

Podemos concluir que: **EL DECRETO DE 2º DE DICIEMBRE DE 1948, ES INCONSTITUCIONAL.**

Ahora bien, a pesar de que el Art. 27 Constitucional establece textualmente: "...La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público...", la Suprema Corte de Justicia de la Nación en una de sus ejecutorias nos dice a este respecto: "Por modalidad a la propiedad privada debe entenderse el establecimiento de una norma jurídica de carácter general y permanente, que modifique la forma jurídica de la propiedad. Son pues dos los elementos que constituyen la modalidad: el carácter general permanente de la norma que la impone y la modificación substancial del derecho de propiedad, en su concepción vigente. El primer elemento exige que la regla jurídica se refiera al derecho de propiedad sin especificar ni individualizar cosa alguna, es decir, que introduzca un cambio general en el sistema de propiedad y, a la vez que esa norma llegue a crear una situación jurídica estable. El segundo elemento, esto es, la modificación que se opera en virtud de la modalidad, implica una limitación o transformación. El concepto de modalidad se aclara con mayor precisión si se estudia el problema desde el punto de vista de los efectos que aquella produce, en relación con los derechos del propietario. Los efectos de las modalidades que se imprimen a la propiedad privada, con--

sisten en una extinción parcial de los atributos del propietario, de manera que este no siga gozando, en virtud de las limitaciones establecidas por el Poder Legislativo, de todas las facultades inherentes a la extensión actual de su derecho. La prórroga forzosa de los contratos de arrendamiento adopta, en beneficio del arrendatario que ha cumplido fielmente las obligaciones derivadas del contrato, una disposición imperativa que prevalece sobre la voluntad manifestada expresamente en el contrato de arrendamiento, mas no entraña MODALIDAD DEL DERECHO DE PROPIEDAD del dueño de la finca arrendada, puesto que éste continúa gozando íntegramente de su derecho, a través de las relaciones contractuales en virtud de los cuales, a cambio del derecho de usar la cosa se le paga la renta por él mismo estipulada" (Tomo CIX página 182<sup>4</sup> del Semanario Judicial de la Federación). Esto es, - aparentemente la Suprema Corte piensa que es preferible darle otro calificativo a esa limitación contractual, siendo que la Nación tiene el derecho a establecer la modalidad conveniente a la propiedad - en beneficio del interés público y que además, el Decreto sí tiene - el carácter de permanente en la actualidad.

Esta consideración la hacemos, porque la misma Corte en una ejecutoria posterior reconoce que las limitaciones al derecho de propiedad a través del contrato de arrendamiento sí constituyen modalidades a la propiedad privada. Esta ejecutoria, analiza el problema en relación con las Legislaturas de los Estados, y declara constitucionales las leyes inquilinarias de las entidades, por considerar -- que éstas tienen el derecho de imponer modalidades al derecho de propiedad, puesto que tal facultad no está expresamente concedida al -- Congreso Federal y porque "un derecho inquilinario, por la naturale-

za de las normas que contiene, no difiere esencialmente del Código Civil o del de Procedimientos Civiles" y que "si los Estados pueden expropiar con mayor razón pueden limitar el derecho de disposición de un propietario a través del contrato de arrendamiento" (Tomo CXII página 617 del Semanario Judicial de la Federación).

La primera afirmación de La Suprema Corte, trae consigo el error de aseverar que los Decretos de Congelación de Rentas no son de carácter general; lo que quiere decir entonces que son de carácter privativo?. Esta afirmación sería temeraria, pues el hecho de que regule un grupo especial de contratos -los celebrados con anterioridad al primero de enero de 1949- no es suficiente para atribuirle ese carácter. Esto es, según mi personal opinión, y a pesar de opiniones contrarias, estas leyes inquilinarias son de carácter general, pero comprenden únicamente a todos aquellos contratos que caen dentro de sus supuestos.

Deseo precisar que el error estriba en no reconocer que se establece una modalidad al derecho de propiedad, por no tener el carácter general.

Finalmente, transcribiremos el Decreto de 1948 y haremos los comentarios y consideraciones que creemos convenientes:

"ART. 1o.- SE PRORROGA POR MINISTERIO DE LEY, SIN ALTERACION NINGUNA DE SUS CLAUSULAS, salvo lo que dispone el artículo siguiente, los contratos de arrendamiento de las casas o locales que a continuación se mencionan:

a).- Los destinados exclusivamente a habitación que ocupen el inquilino y los miembros de su familia que viven con él;

b).- Los ocupados por trabajadores a domicilio;

c).- Los ocupados por talleres; y

d).- Los destinados a comercios o industrias.

Esta prórroga que beneficiaba a los arrendatarios que hubiesen celebrado su contrato con anterioridad al primero de enero de 1949, sería de efectos positivos, si se hubiera limitado su vigencia a un término prudente de dos o tres años; pues su obligatoriedad indefinida trajo a la larga efectos negativos que se han recrudecido al paso del tiempo, agudizando el problema de la vivienda y permitiendo condiciones infrahumanas de vida en habitaciones que a la fecha no reúnen siquiera el mínimo indispensable de higiene y confort. Además, propicia situaciones de fraude, al permitir que los arrendatarios obtengan un lucro o enriquecimiento ilegítimo al subarrendar asiladamente parte de las viviendas por las que pagan ridículas -- rentas.

ART. 2o.- No quedan comprendidos en la prórroga que establezca el artículo anterior, los contratos que se refieran:

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

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

III.- A las casas o locales destinados a cantinas, pulquerías, cabarets, centros de vicio, a explotación de juegos permitidos por la ley, y a salones de espectáculos públicos como teatros, - cinematógrafos y circos. (Esta fracción se adicionó por Decreto de -

30 de noviembre de 1951).

La exclusión de determinado tipo de contratos de arrendamiento que dieran cabida a negociaciones que no tuvieran como propósito satisfacer las necesidades urgentes del pueblo, fué un punto acertado dentro del contenido de dicho Decreto.

ART. 3o.- Las rentas estipuladas en los contratos de arrendamiento que se prorrogan por la presente ley, y que no hayan sido aumentadas desde el 24 de julio de 1942, podrán serlo en los siguientes términos:

a).- De más de CIEN A DOSCIENTOS PESOS, hasta un 10 %;

b).- De mas de DOSCIENTOS A TRESCIENTOS PESOS, hasta un 15 %.

c).- Las rentas que no excedan de CIEN PESOS, no podrán ser aumentadas".

Por imposibilidad jurídica interpretativa ya que el Decreto es obscuro en este aspecto, no queremos tener la osadía de calificar de contradictoria la situación que trae consigo este artículo y que a continuación exponemos:

Primero.- En el Art. 2o. frac. I, se señala que las rentas mayores de \$ 300.00 (trescientos pesos), no quedan comprendidas dentro de los beneficios establecidos por el Decreto.

Segundo.- Frente a ello, encontramos que el Art. 3o. en su inciso b).- precisa: "que podrán ser aumentadas hasta en un quince por ciento las rentas estipuladas de más de \$ 200.00 hasta \$ - - 300.00.

De lo que deducimos que un arrendador que tiene su vivienda rentada en \$ 290.00 -a guisa de ejemplo- al aumentar el 15 %

autorizado, podrá cabrar en lo futuro \$ 333.90, que rebasa la cantidad tope para la congelación de renta; ¿Esto quiere decir que el Decreto ya no surte efectos de congelación de renta para esa relación contractual de arrendamiento ejemplificada anteriormente?. En caso contrario ¿será este el único aumento que podrá efectuarse al monto de la renta durante todo el período que dure vigente el decreto que se comenta?.

Estas cuestiones las sometemos a la consideración de -- los estudiosos del derecho y en última instancia a los tribunales -- competentes, quienes deberán hacer la interpretación correspondiente.

ART. 4o.- Aclara que la prórroga referida en los números citados con antelación, no exime a los arrendadores del derecho de pedir la rescisión del contrato y la desocupación del predio en los casos previstos en el Art. 7o.

Es natural, que el arrendador conserve el derecho a rescindir el contrato, de conformidad a los casos previstos en el citado Art. 7o., pues en el caso contrario se desvirtuaría la naturaleza del contrato y convertiría a los arrendatarios en propietarios "extra legem".

Es necesario enfatizar, que muchas de los casos de rescisión basados en la frac. 8a., en la práctica son desconocidos por los responsables de aplicar la ley a los casos concretos; derivando responsabilidades injustas en contra de los propietarios de los inmuebles que en su debida oportunidad pidieron la desocupación de las viviendas por el mal estado de las mismas, y que en ocasiones han originado verdaderas tragedias.

ART. 5o.- En los casos previstos en el Inciso II del --



Art. 2o., los arrendatarios tendrán derecho a una compensación por la desocupación del local arrendado, que consistirá:

a).- En el importe del alquiler de tres meses, cuando el arrendamiento sea de un local destinado a habitación;

b).- En la cantidad que fijen los tribunales competentes, tratándose de locales destinados a comercio o industria, tomando en consideración los siguientes elementos:

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

Estas disposiciones no sólo son olvidadas, sino ignoradas por ambas partes; los arrendadores no pagando las cargas señaladas y los arrendatarios no desocupando la vivienda, apoyándose en -- distintos subterfugios.

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

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

El comentario a este artículo, está condicionado a que se llegue al acuerdo preceptuado en el numeral anterior.

ART. 7o.- Procada la rescisión del contrato de arrendamiento en los siguientes casos: (se deduce que se derogan las disposiciones relativas del Código Civil, según el Art. 3o. transitorio).

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

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

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

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

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

VI.- Cuando el arrendatario, sus familiares, sirvientes o subarrendatario causen daños al inmueble arrendado que no sean la consecuencia de su uso normal;

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

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

tos;

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

De los casos de rescisión señalados, a nuestro juicio únicamente operan en la práctica los comprendidos en las fracciones I, IV, V y VI.

ART. 8o.- La rescisión del contrato por las causas previstas en el artículo anterior, no da derecho al inquilino a indemnización alguna.

Esto nos resulta lógico y comprensible, pues se llegaría al absurdo en el caso de que el arrendatario además de faltar a lo estipulado en el contrato de arrendamiento, todavía se le "premiara" con una indemnización.

ART. 9o.- Serán nulos de pleno derecho, los convenios que en alguna forma, modifiquen el contrato de arrendamiento en contravención a las disposiciones de esta Ley. Por lo tanto, no producirán ningún efecto jurídico los documentos de crédito suscritos por los inquilinos con el objeto de pagar rentas mayores que las autorizadas en esta ley.

De esta manera se procura darle mayor eficacia a la ley, pues no hubiera faltado un caso en que el arrendador ejerciera presiones sobre su inquilino para hacerle firmar títulos de crédito que le garantizaran una renta más alta.

Todo lo expuesto en relación a este Decreto, nos hace meditar y resolver que es obsoleto e inoperante para las necesidades actuales, que obstruye el desarrollo económico y propicia un malsano desarrollo social. Pedimos pues la derogación gradual o la abroga-

- - - -

ción del citado Decreto.

## 2.- INNECESARIA ELABORACION DE "LEYES INQUILINARIAS".-

Numerosos estudios relacionados con el contrato de arrendamiento pretenden llevarnos a pensar en una necesaria elaboración de "leyes inquilinarias" sobre todo para el Distrito Federal.

Los proyectos de leyes inquilinarias, vienen a ser el conjunto de disposiciones que pretenden regular todas o casi todas, las relaciones derivadas del contrato de arrendamiento.

Ahora bien, el Código Civil del Distrito y Territorios Federales es el que contiene desde 1928 las disposiciones para regular estas relaciones contractuales, siendo una contradicción el que muchos estudiosos del derecho se quiebran la cabeza pensando en que sería provechosa una ley inquilinaria.

Pensamos que no sólo no sería provechosa sino antijurídica, pues el hecho de sacar estas disposiciones del Código Civil o bien convertirlas en una rama de este, sería en el primer caso desconocer la esfera del derecho privado y en el segundo quebrantar -- sin ningún provecho la unidad de las disposiciones jurídicas.

## 3.- POSIBLES SOLUCIONES AL PROBLEMA.-

A lo largo de nuestro trabajo pudimos palpar el enorme problema que existe para que cada uno de los mexicanos pueda tener en propiedad su vivienda. Sin embargo, los gigantes esfuerzos que el Gobierno Federal coordina, nos hacen pensar que en un futuro no muy lejano llegaremos a -- ver convertido en realidad este anhelo que hoy parece tan lejano.

Mientras tanto seguirá siendo el arrendamiento la figura jurídica más importante de los contratos translativos de uso y el medio más común en la práctica para gozar y disfrutar de un bien ajeno mediante una remuneración al propietario.

En el punto que nos ocupa, relativo a la congelación de rentas, hemos manifestado nuestra opinión en el sentido de descongelar totalmente o de manera gradual las rentas.

Entendemos que ésta ha sido una mera proposición; sin embargo, no queremos dejar incompleto nuestro trabajo. Por ello, que remos presentar las siguientes soluciones a este problema, a manera de

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

PRIMERA.- Se podría derogar el "Decreto de Congelación de Rentas" estableciendo una indemnización para los inquilinos, con base en un 40 % sobre el valor no catastral, sino real del terreno.- Este cuarenta por ciento sería dividido por partes iguales entre el total de inquilinos de "X" edificio. Tratándose de casa habitación, en la que no se albergaran más de cuatro familias, la indemnización sería de un 10 %.

Creemos que esta situación traería consigo enormes ventajas al lograr cierto beneficio económico que permitiera a los arrendatarios de esas viviendas dar el enganche para adquirir una vivienda propia.

SEGUNDA.- Permitir una descongelación gradual de las propias rentas, concediendo un aumento del 20 % anual a todos los propietarios de esos edificios e viviendas que invirtieran el 15 % en la reconstrucción de sus inmuebles. Esta situación tendría una duración de 10 años, a cuyo término quedarían las rentas totalmente descongelados y las partes en libertad para celebrar el contrato de arrendamiento que mejor conviniera a sus intereses.

TERCERA.- Como una situación especial, se incorporara

al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda a todos aquellos - - arrendatarios que aceptaron la indemnización, siempre y cuando ésta, fuera íntegramente aportada como enganche inicial en la adquisición de una vivienda de las que está construyendo el mencionado Instituto, independientemente de los subsecuentes pagos que tuvieran que hacer para completar el monto total y que no sería otra cosa que el equivalente de las raquíticas rentas que pagaban con anterioridad.

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

-----

- AGUILAR CARVAJAL, Leopoldo.  
Contratos Civiles.  
Editorial HAGTAM.  
1/a. Edición.  
México, 1969
- AGUILAR GUTIERREZ, Antonio. (coautor)  
Panorama del Derecho Mexicano.  
Tomo II.  
Editorial U.N.A.M.  
México, 1965
- BORJA SORIANO, Manuel.  
Teoría General de las Obligaciones.  
Tomo I.  
5/a. Edición.  
Editorial Porrúa.  
México, 1966
- CASTAN TOBEÑAS, José.  
Derecho Civil Español, Común y Foral.  
Tomo IV.  
7/a Edición.  
Editorial REUS.  
Madrid, 1952.
- CLEMENTE DE DIEGO, Felipe.  
Instituciones de Derecho Civil.  
Tomo II.  
Madrid, 1959
- DE LA TORRE VILLAR, Ernesto. (coautor)  
El Constitucionalismo Mexicano y su Origen.-  
"El Decreto Constitucional de Apatzingan".  
Editorial U.N.A.M.  
México, 1964
- DICCIONARIO DE DERECHO PRIVADO.  
Tomo I.  
3/a Edición.  
Editorial LABOR, S.A.  
Barcelona-Madrid-Buenos Aires-Río de Janeiro-  
México y Montevideo, 1967
- - - -

- FIX ZAMUDIO, Héctor. (coautor)  
El Decreto Constitucional de Apatzingán.  
"La Defensa de la Constitución en el Decreto  
Constitucional para la Libertad de América -  
Mexicana".  
Editorial U.N.A.M.  
México, 1964
- GARCIA RAMOS, Domingo.  
Iniciación al Urbanismo.  
Editorial U.N.A.M.  
México, 1965
- GARCIA TELLEZ, Ignacio.  
Motivos, Colaboración y Concordancias del --  
Nuevo Código Civil Mexicano.  
1/a Edición.  
Editorial Porrúa.  
México, 1970
- GONZALEZ CASANOVA, Pablo (coautor)  
Ensayos sobre las clases Sociales en México.  
"Enajenación y conciencia de clases en México"  
1/a. Edición.  
Editorial Nuestro Tiempo.  
México, 1968
- MESSINEO, Francesco.  
Doctrina General del Contrato.  
Tomo I.  
Ediciones Jurídicas Europa-América.  
Buenos Aires, Argentina. 1952
- PETIT, Eugene.  
Tratado Elemental de Derecho Romano.  
Traducción de José Fernández Gonzalez.  
Libro II, Parte 2/a.  
Editora Nacional, 1966
- PLANIOL Marcelo y RIPERT, Jorge.  
Tratado Práctico de Derecho Civil Francés.  
Tomo VI.  
Editorial Cultural, S.A.  
Habana, Cuba 1946
- ROJINA VILLEGAS, Rafael.  
Compendio de Derecho Civil.  
Tomo IV.  
2/a Edición,  
Antigua Librería ROBREDO.  
México, 1966



VALVERDE y VALVERDE, Calixto.  
Tratado de Derecho Civil Español.  
Tomo III.  
Talleres Tipográficos "CUESTA".  
Valladolid, ESPAÑA.

VALVERDE y VALVERDE, Calixto.  
Los Códigos Civiles Modernos y el Derecho Nuevo.-  
Talleres Tipográficos "CUESTA".  
Madrid, 1923

## L E G I S L A C I O N

-----

- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES- 1920.
- LEY DEL SEGURO SOCIAL.
- LEY DEL I.S.S.S.T.E.
- LEY DE EXENCION DE IMPUESTOS PARA HABITACIONES POPULARES EN  
EL DISTRITO Y TERRITORIOS FEDERALES.
- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
- JURISPRUDENCIA DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA.
- DECRETOS: De 10 de julio de 1942.
  - " 11 de noviembre de 1943.
  - " 20 de enero de 1945.
  - " 28 de diciembre de 1945.
  - " 21 de enero de 1946.
  - " 11 de febrero de 1946.
  - " 30 de diciembre de 1947.
  - " 24 de diciembre de 1948.

## O T R O S

- Exposición de Motivos de la Iniciativa de Ley.- Reforma a  
la fracción XII apartado "A" del Artículo 123 Constitucio-  
nal.- Presidencia de la República.-22 de diciembre de 1971.
-

---Programa Financiero de Vivienda., Secretaría de Hacienda y  
Crédito Público.- México, 1969.

---VIVIENDA POPULAR.-Programa "Buena Vivienda", Banco Nacional  
de Obras y Servicios Públicos, S.A., México, 1970.

---Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabaja-  
dores del Estado.-"Seis años de Proyección Nacional", Méxi-  
co, 1965/70.

