



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL DERECHO A UNA VIVIENDA DIGNA Y DECOROSA
COMO UN DERECHO FUNDAMENTAL



DERECHO



FACU. DE DERECHO
PAGOS DE LA FACULTAD DE
DERECHO

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
SILVIA ABAD IBARRA

MEXICO, D. F.

LEGIS CON
FALLA DE ORIGEN

1990



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

Indice

Introducción

Capítulo Primero De los derechos humanos

pág.

I.	Denominación	1
	1. Derechos públicos subjetivos	
	2. Derechos del hombre	
	3. Derechos individuales	
	4. Derechos fundamentales	
	5. Derechos innatos	
	6. Libertades públicas	
	7. Derechos constitucionales	
	8. Derechos naturales	
	9. Derechos fundamentales del hombre	
II.	¿Qué son los derechos humanos?	5
III.	Análisis del avance histórico de los derechos humanos	13
IV.	Clasificación de los derechos humanos	16
	1. Derechos civiles y políticos	
	2. Derechos económicos, sociales y culturales	
	3. Derechos de la solidaridad	
V.	Fundamentación de los derechos humanos	21
	1. Fundamentación iusnaturalista	
	2. Fundamentación historicista	
	3. Fundamentación ética	

Capítulo Segundo La vivienda en el Distrito Federal

Análisis de la problemática habitacional	29
--	----

1. El acelerado crecimiento demográfico
2. Migraciones a la zona metropolitana
3. Disposiciones legales ineficaces
4. Problemas de índole económico

Capítulo Tercero El derecho a la vivienda como Garantía Social

I.	Antecedentes históricos del derecho a la vivienda en México	45
II.	El derecho a la vivienda en el artículo 123 constitucional como garantía social	52
	1. El congreso constituyente de 1917	
	2. La reforma del 14 de febrero de 1972	
	3. La adición de 1978	
	4. Artículo 123 constitucional apartado B	
	5. Fracción XI inciso f del apartado B	
	6. Fracción XII del artículo 123 constitucional apartado B	
III.	El artículo 4° constitucional	72
IV.	La Ley Federal de Vivienda	76

Capítulo Cuarto Las acciones del estado

I.	Organismos	84
	1. INFONAVIT	
	2. Fondo de vivienda para los trabajadores al servicio del estado (FOVISSSTE)	
	3. Fideicomiso fondo nacional de habitaciones populares	
II.	Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994	119
III.	Programa Nacional de Vivienda 1990-1994	123

pág.

Conclusiones 144

Bibliografía 152

2. De conformidad a datos presentados por el Instituto Nacional del Consumidor, el 85% de la población económicamente activa del país es insolvente para adquirir una vivienda de interés social, lo cual implica que este gran sector de la población mensualmente no percibe ingresos superiores al millón y medio de pesos.

3. El Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, señala que el déficit habitacional es de 6'100,000 viviendas, y que para hacerle frente se requiere que los sectores, público, social y privado construyan en esos cuatro años más de 1'390,000 viviendas y realicen unas 1'542,000 acciones de mejoramiento, lo que suma 2'932,000 acciones en materia habitacional.

Con el ánimo de analizar el origen y desarrollo de este problema es que hemos decidido realizar este trabajo, el cual se divide en cuatro capítulos y pretende revisar cuales son las acciones, especialmente dentro del ámbito jurídico, con las que el México actual trata de hacerle frente.

Así pues en el capítulo primero, "Los derechos humanos", elaboramos un breve estudio de lo que debemos entender bajo la denominación de derechos humanos, concluyendo que el derecho a la vivienda es un derecho fundamental del hombre, ubicado dentro de los llamados derechos económicos, sociales y culturales, o bien derechos de la segunda generación, los cuales deben ser garantizados y respetados por el Estado y por la sociedad en su conjunto.

En el segundo capítulo, se hace referencia a las que, a nuestro juicio, son las causas primordiales que han dado origen o en su defecto han agravado este conflicto social en la ciudad de México.

El tercer capítulo denominado, "El derecho a la vivienda como garantía social", analiza los antecedentes históricos del derecho a la vivienda, haciendo un somero recorrido por los debates del

Congreso Constituyente de 1917, los cuales dieron origen a la frac
ción XII del artículo 123 constitucional; así como los debates del
Congreso de la Unión del año de 1983 que dieron lugar al párrafo
cuarto del artículo cuarto constitucional, en el cual encontramos
como gran avance la consagración del derecho de toda familia a dís
frutar de una vivienda digna y decorosa.

Sin que el presente trabajo sea un análisis exhaustivo del derecho
a la vivienda, pretende subrayar la apremiante necesidad de una re
glamentación jurídica justa y la adopción de políticas más innova-
doras y acordes a la situación económica y social por la que atra-
viesa el país.

Capítulo primero De los derechos humanos

I. Denominación

Comenzaré por hacer referencia a las diferentes denominaciones que son utilizadas al referirnos al concepto de los derechos humanos.

El término de derechos humanos es, sin lugar a dudas, el más conocido y aceptado. No obstante lo anterior, muchos autores opinan que es redundante hacer referencia al término de "humanos" ya que en cierto modo es innecesario el calificativo, toda vez que solo el hombre puede ser titular de derechos. Otros autores nos indican que con el término de humanos se aspira a realzar la dignidad de la persona humana.

Maurice Cranston, nos señala que derechos humanos es el nombre nuevo de lo que se denominó derechos del hombre, agregando que fue Eleanor Roosevelt en la década de 1940 quien promovió el uso del término de derechos humanos al descubrir que en algunas partes del mundo no se sobreentendía que los derechos del hombre incluían a los de la mujer. (1)

Antonio Truyol Serra, nos señala al respecto:

"Decir que hay derechos humanos o derechos del hombre en el contexto histórico espiritual que es el nuestro, equivale a afirmar que existen derechos fundamentales que el hombre posee por el hecho de ser hombre, por su propia naturaleza y dignidad, derechos que le son inherentes y que lejos de nacer de una concesión política, han de ser por esta consagrados y garantizados." (2)

(1) Cranston, Maurice, "¿Qué son los Derechos Humanos?", Facetas Washington, Estados Unidos, año 1934, N° 4, p. 56

(2) Truyol, Antonio, Declaraciones y Convenios Internacionales con un estudio preliminar de Antonio Truyol, Madrid, Tecnos 1971

Así pues, entre las diferentes denominaciones encontramos las siguientes:

1. Derechos públicos subjetivos;
2. Derechos del hombre;
3. Derechos individuales;
4. Derechos fundamentales;
5. Derechos innatos;
6. Libertades públicas;
7. Derechos constitucionales;
8. Derechos naturales; y
9. Derechos fundamentales del hombre.

En todas estas denominaciones encontramos como común denominador al sujeto que es el hombre y sus derechos, los cuales le deben brindar a éste un ámbito satisfactorio para el desarrollo de su dignidad, entendiendo que la "dignidad de la persona humana descansa en el hecho de que es el único animal dotado de inteligencia, capaz de razonar y voluntad que, pese a sus múltiples limitaciones, es libre". (3)

Cada una de estas denominaciones atiende a diferentes épocas y corrientes ideológicas. A continuación brevemente haré alusión a cada uno de estos rubros:

1. Derechos públicos subjetivos. - Son subjetivos por que el hombre es titular del derecho, se alude a la facultad del titular del derecho para movilizar al aparato jurisdiccional del estado a efectos de su cumplimiento.

Este término surgió con el constitucionalismo moderno, cuando

(3) Contardo, Sergio, "Reflexiones de los derechos fundamentales" Revista Chilena de Derecho, Chile, Vol. 5, N° 16, Febrero, Diciembre de 1978. p. 15

el hombre tuvo un complejo de derechos frente al estado.

German Bidart, nos señala que en la actualidad los derechos humanos no son solo frente al estado sino también se busca sean oponibles a los demás particulares. Los derechos públicos subjetivos, son los derechos del hombre en su relación con el estado y con los particulares y frente a ellos como sujetos pasivos, todo dentro del marco publicístico del derecho constitucional en el cual reciben recepción cuando se les positiviza a tenor de una filosofía basada en la dignidad de la persona y en su espacio de libertad disponible. (4)

Benito de Castro Cid, citado por German Bidart, nos señala que los derechos públicos subjetivos, son aquellos que tiene el hombre-ciudadano y que se inscriben en el sistema de relaciones jurídicas entre el estado y los sujetos jurídicos particulares con reconocimiento del ordenamiento jurídico estatal. (5)

2. Derechos del hombre.- Este término se utilizó en la constitución Francesa de 1789. En la actualidad se considera que esta voz ha sido superada, toda vez que en 1789 solo abarcó los derechos que en la época se manejaron tales como los de igualdad, libertad y propiedad.

(4) Bidart Germán, Teoría general de los derechos humanos, México, U.N.A.M., 1986, p. 164

(5) Ibid., p. 167

3. Derechos individuales. - Hace referencia al titular del derecho. Rufz del Castillo, afirma que los derechos de las declaraciones típicas son individuales en cuanto tratan de determinar exenciones o libertades cuyo beneficiario es el individuo.

(6)

4. Derechos fundamentales. - Bajo esta voz se alberga un catálogo de derechos más amplio, ya que no sólo abarca a los derechos de la llamada primera generación o bien conocidos como "políticos y civiles", sino que además se incluyen a los de la segunda generación "Económicos, políticos y sociales" y los de la tercera generación, también llamados derechos de la solidaridad.

5. Derechos innatos. - Su origen lo encontramos en la idea de que el estado no crea sino reconoce el derecho, lo cual hace que el término sea impreciso al no señalarlos de que tipo son estos derechos.

6. Libertades públicas. - Al respecto Jean Morange nos señala: "Estas libertades presuponen que el estado reconoce al hombre el derecho de ejercer al abrigo de toda presión del exterior, cierto número de actividades determinadas. Son públicas porque corresponde a los órganos del estado realizar las condiciones que permitan aquel ejercicio. (7)

7. Derechos constitucionales. - A pesar de que algunos derechos humanos están reconocidos en la Constitución, no lo están todos como por ejemplo el derecho a la identidad sexual citado por Ger man Bidart, por lo que esta denominación queda corta.

(6) Ibid., p. 166

(7) Ibid., p 169

Asimismo se suele confundir a los derechos humanos con las llamadas garantías constitucionales. Las garantías constitucionales no fundamentan, únicamente enumeran derechos humanos, brindándoles de esta manera cierta protección.

8. Derechos naturales.- El hombre por su propia naturaleza goza de ciertos derechos que le son inherentes. Esta denominación puede llegar a presentarnos un poco de controversia por el concepto de ley natural al que va unido. El derecho natural lo podemos entender como un ordenamiento deducido de nuestra propia naturaleza, derechos que son inalienables anteriores y superiores al derecho positivo.

9. Coincido con la opinión del maestro Eusebio Fernández el cual se inclina por la expresión de derechos fundamentales del hombre, señalándonos al respecto: "Con ella se quiere manifestar que toda persona posee unos derechos morales por el hecho de serlo y que éstos deben ser reconocidos y garantizados por la sociedad, el derecho y el poder político, sin ningún tipo de discriminación social, económica, jurídica, política, ideológica, cultural o sexual, pero al mismo tiempo se quiere subrayar que esos derechos son fundamentales es decir que se hallan estrechamente conectados con la idea de dignidad humana y son al mismo tiempo las condiciones del desarrollo de esa idea de dignidad." (8)

II. ¿Qué son los derechos humanos?

El hombre a través de la historia, ha tenido la constante inquietud

(8) Fernández Eusebio, "El problema del fundamento de los derechos humanos", Anuario de Derechos Humanos, España N° 1, 1981, p. 76

tud y ha luchado por el reconocimiento y protección de los derechos humanos. Así encontramos movimientos en contra del señor feudal en la edad media, en contra del monarca absolutista, en contra de dictadores, etcétera.

Se puede afirmar que fué la segunda guerra mundial, la que dió un verdadero impulso a la idea de protección efectiva de estos derechos ya que se vivió la insuficiencia de su protección y la necesidad de su eficacia.

En la actualidad es de vital importancia para los estados respetar los derechos humanos de sus habitantes, ya que internacionalmente se le reconocerá y respetará por los derechos que mantengan. Benito de Castro Cid, nos señala al respecto: En la actualidad, la garantía de los derechos fundamentales de la persona humana ha llegado a convertirse en una especie de suprema instancia legitimadora del ejercicio del poder, hasta el punto de que es prácticamente imposible encontrar algún sistema de gobierno que de una u otra forma, no se preocupe por ofrecer una imagen pública de pleno acatamiento de los derechos de la persona. (9)

Por todos es sabido que el estado no crea derechos, sino que los reconoce. El estado no debe tener como fin el que sea ciegamente obedecido sino que debe de buscar el pleno desarrollo de sus habitantes, para que éstos vivan en armonía ya sea en el plano político, civil, económico, cultural y social.

Harold Laski, nos comenta al respecto: Los derechos son en realidad, las condiciones de la vida social sin las cuales no puede

(9) Bidart Germán, op. cit. supra, nota 4, p. 277

ningún hombre perfeccionar y afirmar su propia personalidad. (10)

Los derechos humanos al ser derechos, son oponibles frente a un sujeto pasivo obligado. Así pues será el sujeto activo de la relación el titular del derecho y el pasivo el que esté gravado con una obligación.

Las obligaciones pueden ser de tres tipos:

1. de dar o prestaciones de cosa;
2. de hacer o prestaciones de hecho; y
3. de no hacer o abstenciones.

En épocas pasadas se consideró al estado como el único sujeto pasivo de la relación y el tipo de obligaciones que se le exigió eran del tipo de no hacer.

Con el transcurso del tiempo, se vió que no sólo el estado violaba los derechos del hombre, sino que también lo eran los particulares. De aquí surge lo que German Bidart llama la ambivalencia de los derechos humanos, ya que son oponibles frente a un doble sujeto pasivo, el estado y los hombres. Asimismo las simples abstenciones del estado, fueron avanzando hasta las obligaciones de dar y de hacer.

German Bidart nos señala que la función de los derechos humanos es la de instalar al hombre en la comunidad política con un status satisfactorio para su dignidad y persona. (11)

Rudolf Smend, agrega que los derechos humanos, traducen, expresan y manifiestan un sistema cultural de valores y bienes que

(10) Laski Harold, Los Derechos Humanos, 2da. edición, Costa Rica, Universidad, 1978, p. 4

(11) Bidart Germán, op.cit.supra, nota 4, p. 73

componen el status material de la persona humana. (12)

Para la doctora Monique Lions, los derechos humanos son un conjunto de prerrogativas que permiten al individuo desarrollar su personalidad. (13)

Sergio Contardo nos señala como características de estos derechos:

1. El ser inalienables, es decir no se pueden enajenar o ceder;
2. El ser imprescriptibles, no se extinguen por el transcurso del tiempo; y
3. El ser universales, pertenecen a todo ser humano sin excepción.

Para Jesús Rodríguez y Rodríguez, los derechos humanos son el conjunto de facultades, prerrogativas, libertades y pretensiones de carácter civil, político, económico, social y cultural incluidos los recursos y mecanismos de garantía de todas ellas, que se reconocen al ser humano, considerado individual y colectivamente. (14)

Eusebio Fernández nos indica que los derechos humanos son algo (ideales, exigencias, derechos) que consideramos deseable, importante y bueno para el desarrollo de la vida humana. (15)

Pérez Luño afirma que los derechos humanos son un conjunto de facultades, instituciones que, en cada momento histórico, concretan las exigencias de la dignidad, la libertad y la igualdad humanas, las cuales deben ser reconocidas positivamente

(12) Id.

(13) Lions Monique, "Los derechos humanos en la historia y en la doctrina", 20 años de evolución de los derechos humanos, México, D.F., 1974, p. 480

por los ordenamientos jurídicos a nivel nacional e internacional.
(16)

Peces Barba, define lo que él llama derechos subjetivos fundamentales, como la facultad que la norma atribuye de protección a la persona en lo referente a su vida, a su libertad, a la igualdad a su participación política o social, o a cualquier otro aspecto fundamental que afecte a su desarrollo integral como persona en una comunidad de hombres libres, exigiendo el respeto de los demás hombres, de los grupos sociales y del estado y con posibilidad de poner en marcha el aparato coactivo del estado en caso de infracción. (17)

Por su parte Rubén Hernández al hablarnos de lo que él denomina Libertades Públicas, comienza por señalarnos que el hombre es libre, entendiendo por libertad el poder de autodeterminación, en virtud del cual el ser humano escoge a sí mismo y por sí mismo su comportamiento personal. No obstante esto, la libertad se tiene dentro de una determinada circunstancia, la cual condiciona su ejercicio. Al añadir el calificativo de públicas, hace referencia a las libertades que el poder estatal reconoce y protege aunque se ejercite en el ámbito de las relaciones privadas.

El reconocimiento que el estado hace de la libertad, le confiere a ésta su consagración en el derecho positivo, por lo que las libertades públicas son solo las que el ordenamiento jurídico reconoce y reglamenta.

(14) Rodríguez y Rodríguez, Jesús, voz de "Derechos Humanos", Diccionario Jurídico Mexicano, 3era. ed., México, D.F., Porrúa, 1987, tomo VI, p. 1063.

(15) Fernández, Eusebio, Teoría de la Justicia y Derechos Humanos Madrid, Debate, 1984, p. 116

(16) Bidart, German, op. cit. supra, nota 4, p. 234

(17) Peces Barba, Gregorio, Derechos Fundamentales, Madrid, Lahna 1980, p. 46

El autor en cuestión diferencia a los derechos humanos de las libertades públicas de la siguiente manera:

1. La concepción iusnaturalista del derecho, considera que el hombre por su propia naturaleza es titular de una serie de derechos inalienables, que son anteriores a la sociedad civil y que se imponen tanto a los otros ciudadanos como a la sociedad misma. Cuando los derechos humanos pasan del estadio de los derechos naturales al ordenamiento positivo se transforman en libertades públicas; y

2. No todos los derechos humanos tienen el carácter de libertades, el hombre tiene otras exigencias como lo son el derecho al trabajo o a la seguridad social, etc. (18)

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que el hombre para vivir como tal, requiere de un mínimo de condiciones que le permitan desarrollarse en varios aspectos como son el civil, el político, el económico, el social y el cultural. Ahora bien no basta que el estado le reconozca al hombre estos derechos, no basta que se abstenga, haga o dé algo sino que se requiere de una legislación que haga efectivos estos derechos fundamentales, ya que de lo contrario de que sirve que se reconozcan si no se cumplen. Lo que se debe buscar es la realización de políticas que efectivamente procuren el bienestar y la realización del hombre.

German Bidart nos señala que es difícil clasificar en categorías a los derechos humanos ya que muchos de éstos tienen contenidos diversos, lo cual permite agruparlos en más de una clasificación.

Bidart, enumera los siguientes derechos:

- (18) Hernández, Rubén, La tutela de los derechos humanos, San José Costa Rica, Juricentro, 1977, p. 11

- a) Derecho a la personalidad jurídica;
- b) Derecho a la vida;
- c) Derecho a la integridad física y psíquica;
- d) Derecho a la dignidad personal;
- e) Derecho al nombre;
- f) Derecho a una nacionalidad;
- g) Derecho a la identidad sexual;
- h) Derecho al honor;
- i) Derecho a la libertad personal que cabe desglosar en:
 - 1. a la libertad corporal y de locomoción
 - 2. a la libertad de intimidad o privacidad
 - 3. a la inviolabilidad del domicilio, de la correspondencia de las comunicaciones privadas, de los papeles privados, de la sexualidad, de la moral autorreferente.
- j) Derecho a la libre expresión por cualquier medio, que involucra:
 - 1. libertad de dar y recibir información
 - 2. libertad de crónica
 - 3. libertad de comunicación
 - 4. derecho de rectificación y respuesta
- k) Derecho a la libertad religiosa de conciencia y culto;
- l) Derecho a la libertad de enseñanza, que puede desglosarse:
 - 1. a la libertad de enseñar y aprender
 - 2. a la libertad de educar a los hijos
 - 3. a la libertad de cátedra
- m) derecho de trabajar que involucra:
 - 1. el aspecto remuneratorio
 - 2. el aspecto referente a las condiciones dignas de trabajo
 - 3. el aspecto referente a la duración del trabajo (descanso

- n) derecho a la libre asociación;
- o) derecho de reunión;
- p) derecho a contraer matrimonio
- q) derecho de petición;
- r) derecho de contratar, incluyendo la contratación colectiva;
- s) derecho de huelga;
- t) derecho de propiedad incluyendo el derecho sucesorio;
- v) derecho de ejercer comercio, industria y actividades lícitas;
- w) derecho a la jurisdicción, que involucra el acceso a ella, el debido proceso y la sentencia justa y eficaz;
- x) derecho a la libertad política y de participación;
- y) derechos implícitos, involucrando en ellos a todos los comprendidos en la denominada tercera generación, tienen entidad ontológica para enmarcarse en la categoría de los derechos humanos. (19)

Antonio Carrillo Flores, nos comenta que muchos de los que llamamos derechos humanos, tienen la forma de reglas jurídicas, pero otros son simplemente valores, aspiraciones de justicia social en el marco de varias culturas. (20)

Por su parte Harold Laski, nos dice en una forma muy general que los derechos que debemos reconocer son aquellos que a la luz de la historia suponen una verdadera calamidad cuando quedan incumplidos o insatisfechos. (21)

(19) Bidart, Germán, op. cit. supra, nota 4, p.p. 175

(20) Carrillo Flores, Antonio "La Naturaleza Jurídica de los Derechos Humanos", Revista Mexicana de Justicia, México, Vol. IV, N° 1, enero, marzo de 1986. p. 1114

(21) Laski Harold, op. cit. supra, nota 10

III. Análisis del avance histórico de los derechos humanos

Como había ya señalado, el hombre desde tiempos antiguos, ha venido luchando por el respeto de su libertad y de sus derechos. Así encontramos en la antigua Grecia, con la escuela estoica, la importancia de conceptos como libertad e igualdad entendidos como derechos naturales de todos los hombres, los cuales son anteriores y superiores al estado.

En la edad media, surgen los pactos, fueros, contratos o cartas en los cuales se reconocen ciertos derechos a los miembros integrantes de grupos sociales. Entre estos cabe citar el Fuero de León de 1188, el Fuero de Cuenca de 1189, la Carta Magna Inglesa de 1215 y el Bill of Rights de 1689, con estos documentos se trato de limitar a los monarcas ingleses del ejercicio arbitrario del poder y se garantizó en cierta medida los derechos civiles de los ingleses.

También se pueden citar como instituciones que buscaron la protección de los derechos humanos, las Siete Partidas de Alfonso X El Sabio, en España y las Leyes de Indias.

Miguel Blanco Quirós, nos señala que hasta aquí podemos hablar de una primera etapa que se distingue por su carácter teórico o doctrinario y en la que sólo esporádicamente se incluyen en algunas leyes. (22)

- (22) Blanco Quirós, Miguel, "Los derechos humanos", Revista de Ciencias Jurídicas, Costa Rica, N° 38, mayo-agosto de 1979. p.34

Podemos ya en el siglo XVIII hablar de una segunda etapa, la cual se caracterizó por la introducción en los textos constitucionales de los derechos y libertades fundamentales de los hombres, incluyéndose la división de poderes como garantía para limitar los abusos de los gobernantes.

Así encontramos la constitución del estado de Virginia de 1776, obra de Jorge Madison, más adelante la constitución de los Estados Unidos de 1787, las cuales influyeron notablemente en la inserción de los derechos del hombre en casi todas las constituciones. La constitución del estado de Virginia de 1776, en su artículo 1º señalaba:

"Todos los hombres por naturaleza son igualmente libres e independientes y tienen ciertos derechos inherentes de los cuales no pueden ser privados cuando entran al estado de sociedad, ni su descendencia despojada de ellos por ningún convenio, éstos son el disfrute a la vida y libertad con los medios para adquirir y poseer propiedad y perseguir y alcanzar la felicidad."

Encontramos como otra característica de estas constituciones promulgadas desde el siglo XVIII hasta la Primera Guerra Mundial, el que sólo nos hablaron de derechos civiles y políticos relacionados al hombre como individuo, como ciudadano y como miembro de un grupo determinado y así se hablaba de derechos como el de la vida y la libertad.

Podemos afirmar que con la constitución de 1917, se dió un gran impulso a la evolución de los derechos humanos consagrándose los derechos sociales en nuestra constitución, entre los que cabe citar el derecho al trabajo, a la protección de la salud, etcétera. Los

derechos laborales se incluyen en otras constituciones como es el caso de la Española en 1931, la Guatemalteca en 1945 y la Francesa en 1949.

Así las constituciones de los diferentes estados, tienden a incorporar en sus textos derechos de esta clase, lo que presenta como ventaja el que no sean modificados tan fácilmente.

Con el paso del tiempo se fué cambiando la idea de que el estado tenía la exclusividad de ejercer sobre los nacionales sus derechos, la comunidad internacional comienza a aceptar la idea de que en materia de derechos humanos no deben de existir fronteras de ningún tipo, ya sean raciales, culturales o políticas.

En un principio esta forma de protección recayó en las instituciones denominadas "Humanitarias", las cuales dieron lugar a diversos abusos por parte de los estados que brindaban la protección.

Esto fué evolucionando hasta llegar a la protección internacional de los derechos humanos. El derecho internacional clásico sufre una transformación y se introducen ideas como el empleo de sanciones, la abolición de la guerra, la protección internacional de los derechos humanos, y esto se ve reflejado en el Tratado de Versalles, en la Carta de las Naciones Unidas, en la Declaración Americana de los Derechos y Libertades del Hombre, en la Convención Europea sobre Derechos Humanos y en la Declaración Universal adoptada por la Organización de las Naciones Unidas.

Miguel Blanco Quirós, afirma que esta tercera etapa que aún no

ha concluido, se ha caracterizado por llevar estos derechos al concenso internacional buscando la protección en órganos supranacionales. (23)

IV. Clasificación de los derechos humanos.-

Un tema que está muy relacionado al de la historia de los derechos humanos, es el relativo a su clasificación; el derecho como sabemos no es estático, sino que se caracteriza por su dinamismo. Harold Laski comenta sobre el particular: "Los derechos cambian por la acción del tiempo y del lugar, su única permanencia está en la certeza de que cambiarán." (24)

Al respecto y atendiendo a su movilidad se ha dado en señalar que existan derechos de la primera, segunda y tercera generaciones; el Doctor Jorge Carpizo nos indica que mediante las expresiones de primera, segunda y tercera categoría, sólo se pretende poner en relieve las distintas épocas de consagración jurídica, interna e internacional de las diversas categorías de los derechos humanos y por otro lado la diferente naturaleza de cada una de estas categorías. (25)

1. Derechos civiles y políticos.-

Enrique Vázquez nos comenta que surgen como producto de las tesis liberales clásicas, en las que se resalta la necesidad de proteger la intimidad y libertad del individuo frente al ejercicio arbitrario del poder por parte del estado. (26)

(23) Id.

(24) Laski Harold, op. cit. supra, nota 10 p.p. 3

(25) Carpizo Jorge "Los Nuevos Derechos Humanos", Revista Mexicana de Política Exterior, México, D.F., año 2, N° 8, Julio Septiembre 1983.

(26) Vázquez Enrique, "Hacia una nueva concepción de los derechos humanos", Revista Instituto Interamericano de Derechos Humanos San José Costa Rica, N° 5, enero julio de 1987, p. 62

Estos derechos comenzaron a introducirse en los textos constitucionales a partir del último cuarto del siglo XVIII, influyendo en este fenómeno las declaraciones de Virginia de 1776 y la Declaración Francesa de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, y se afianzan durante todo el siglo XIX. Hoy en día resulta difícil encontrar una constitución que no los consagre.

Estos derechos son en opinión de Carlos García Bauer, los básicos e inalienables del individuo. (27)

Los derechos civiles toman al individuo en su individualidad y en sus relaciones con los particulares, esto es se refiere al derecho privado, en tanto que los derechos políticos consideran al individuo en sus relaciones frente al estado.

Hans Kelsen, señala que los derechos políticos pueden definirse como aquellos que conceden al titular, una participación en la formación de la voluntad estatal. (28)

Estos derechos suponen una actitud pasiva o negativa por parte del estado quien se compromete a respetarlos y a garantizar su goce. El doctor Jorge Carpizo al referirse a estos derechos señala que conforman una esfera de autonomía perteneciente al individuo e implican una obligación negativa, una abstención por parte del estado, el cual no debe de interferir en dicha esfera de autonomía individual. (29)

Como ejemplo de estos derechos se pueden citar los siguientes:

1. Derecho a la vida;
2. Derecho a no ser sometido a torturas;

(27) García Bauer Carlos, Los Derechos Humanos, preocupación universal, Editorial Universitaria, Guatemala, 1960, p. 96

(28) Kelsen Hans, citado por García Bauer, Id.

(29) Carpizo, Jorge, op. cit, supra. nota 25

3. Derecho a ser libre;
4. Libertad de religión;
5. Libertad de pensamiento;
6. Libertad de expresión;
7. Libertad de asociación;
8. Derecho al voto; etcétera.

Estos derechos encuentran ya su plena manifestación en la Declaración Universal de 1948 y en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

2. Derechos económicos, sociales y culturales

También conocidos como derechos de la segunda generación. Fueron incorporados por primera vez en un texto constitucional con la promulgación de la Constitución Mexicana el 5 de febrero de 1917 y más tarde se incluyeron en la de Weimar de 1919, la Española de 1931, la Soviética de 1936 y la Irlandesa de 1937. Hoy en día casi todas las constituciones hacen referencia a ellos.

En esta categoría de derechos a diferencia de los llamados de la primera generación, se requiere una actitud positiva del estado o de otros grupos con responsabilidad social, ya que no debe entenderse que corresponde exclusivamente al estado el deber de crear condiciones necesarias para el cumplimiento de los mismos.

Así tenemos que el estado, o en su caso, estos grupos con responsabilidad social, deben realizar diferentes acciones tendientes a satisfacer las diferentes necesidades económicas, sociales y culturales de la población, lo que hace más difícil conseguir la eficacia de estos derechos, ya que se requieren prestaciones positivas de dar y hacer.

Lo anterior sin duda conlleva una gran dificultad ya que la plena

eficacia de estos derechos está supeditada a una serie de conductas positivas de dar y hacer, mismas que no pueden llevarse a cabo si no es con la suma de esfuerzos tanto del estado como de los particulares.

Los titulares de los derechos sociales son aquellos grupos sociales en los que se encuentra el hombre ya sea por su condición o por sus intereses en común.

El fin de estos derechos es el satisfacer las necesidades humanas cuyo logro no siempre puede ser alcanzado por una sola persona, asimismo se busca incrementar el desarrollo económico, social y cultural del hombre.

Héctor Gros Espiell afirma que en ocasiones es imposible delimitar el contenido de un derecho por lo que resulta casi imposible encastrarlo en una clasificación, citando como ejemplo los derechos sindicales. (30)

Por su parte Carlos García Bauer, indica que los derechos de la llamada segunda generación, tienen su expresión primitiva en el derecho de propiedad enunciado en el siglo XVIII como derecho humano fundamental. (31)

La Declaración Universal de los Derechos Humanos proclamada en París el 10 de diciembre de 1948, por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en su artículo 22 reconoce a toda persona el derecho a la seguridad social y a obtener la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales.

(30) Gros Espiell Héctor, Estudios sobre Derechos Humanos, Carúacas Venezuela, Ed. Jurídica Venezolana, 1985.

(31) García Bauer Carlos, Op.cit.supra, nota 27.

Los derechos culturales y de educación fueron proclamados en la Declaración Universal de los Derechos Humanos en sus artículos 26 y 27. Asimismo se les reconoció en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

El disfrute de estos derechos dependen en gran medida de la organización y de los recursos que disponga cada estado, así como de la cooperación internacional que en buena parte puede presionar y en su caso garantizar su disfrute.

Como ejemplo de estos derechos podemos citar a los siguientes:

1. Derecho al trabajo;
 2. Derecho a la Seguridad social;
 3. Derecho a la alimentación;
 4. Derecho a la educación;
 5. Derecho a la vivienda; etcétera.
3. Derechos de la Solidaridad o de la tercera generación.

El Doctor Jorge Carpizo nos dice en relación con estos derechos:

Actualmente millones de humanos se debaten entre la miseria, la discriminación, la explotación y la opresión y bajo la amenaza de su extinción a través de un holocausto nuclear. Estos problemas dan objeto y sentido a los derechos fundamentales de la tercera generación o de la solidaridad entre los que se encuentran el derecho a la paz, al desarrollo, a un medio sano, a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad, etcétera. (32)

Estos derechos son consecuencia de las crecientes necesidades

(32) Carpizo Jorge, op.cit.supra., nota 25, p.p. 9

del hombre y de la sociedad mismas que se agudizan en el actual grado de desarrollo.

Gros Espie'l señala que por ser al mismo tiempo individuales y colectivos, para su conceptualización se requiere un grado mayor de solidaridad. (33)

La reciente aparición de estos derechos hace que la regulación de los mismos sea escasa e imperfecta y que su exigibilidad sea lejana.

Como ejemplo de estos derechos se pueden enumerar:

1. Derecho a la paz;
2. Derecho al desarrollo;
3. Derecho a la libre determinación de los pueblos;
4. Derecho a beneficiarse del patrimonio común de la humanidad.

Por último es importante señalar que esta clasificación no es excluyente. Los derechos forman parte de un todo, en el que el incumplimiento de uno hace o difícil o imposible la realización del otro.

Asimismo podemos afirmar que todos estos derechos, ya sean de la primera, segunda o tercera generación presentan como común de nominador el respeto a la dignidad humana.

V.- Fundamentación de los derechos Humanos.-

Cuando intentamos fundamentar un derecho, lo que en realidad buscamos es un motivo que justifique la defensa del mismo.

(33) Gros Espie'l, Héctor. op. cit. supra, nota 30

La constante violación de los derechos humanos en la actualidad, hace necesario el seguir luchando a su favor.

Muchos han sido los ensayos por fundamentar los derechos humanos, sin embargo ninguno de ellos puede decirse que haya logrado plenamente su cometido, en este sentido Norberto Bobbio afirma que no puede haber un fundamento absoluto de derechos que son históricamente relativos. Para este autor no se trata de saber cuántos y cuáles son los derechos humanos, ni cuál es su naturaleza o fundamento sino cuál es el modo más seguro para garantizarlos y para impedir que a pesar de las declaraciones solemnes sean violados continuamente. (34)

Por su parte en la lectura del artículo "El problema del fundamento de los derechos humanos" de Eusebio Fernández, la fundamentación de los derechos humanos se puede sintetizar en tres grupos. (35)

- A. Fundamentación Naturalista.- Consiste en la consideración de los derechos humanos como derechos naturales.
- B. Fundamentación historicista.- Considera los derechos humanos como derechos históricos.
- C. Fundamentación ética.- Consideración de los derechos humanos como derechos morales.

Al respecto Jaques Maritain afirma que la opinión sobre el fundamento se divide en dos grupos opuestos dependiendo de la aceptación o rechazo que se tenga de la Ley Natural.

(34) Bidart Germán op. cit. supra, nota 4. p. 34

(35) Fernández Eusebio, op. cit. supra, nota 8 p. 6

Para los primeros el hombre, en razón de las exigencias de su esencia, posee ciertos derechos fundamentales e inalienables anteriores (por su naturaleza) y superiores a la sociedad y por ella misma nace y se desarrolla la vida social con cuantos derechos y deberes implica. Para los segundos, el hombre en razón del desarrollo histórico de la sociedad, se ve revestido de derechos de continuo variables y sometidos al influjo del devenir y que son resultado de la sociedad misma a medida que progresa al compás del movimiento de la historia. (36)

En virtud de que la opinión de Eusebio Fernández es la que a nuestro juicio proporciona más elementos que nos permiten formar un juicio, a continuación abundaremos sobre la misma:

A. Fundamentación iusnaturalista.-

Es la más antigua y conocida. Se deriva de la creencia del Derecho Natural, el cual a su vez se deriva de la naturaleza humana.

Ello queda de manifiesto al señalar que los derechos naturales del hombre, serán los que se fundan en esa naturaleza y nacen de ella o sea los que consagran y defienden los derechos fundamentales de la misma. El hombre por su naturaleza está esencialmente inclinado a conservar y prolongar su vida y a la defensa de la misma, así como el derecho a los medios de subsistencia que permitan su conservación y desarrollo. (37)

(36) Maritan Jacques, citado por Fernández Eusebio, op. cit. supra nota 8, p. 78

(37) García López Jesús, Los Derechos Humanos en Santo Tomás de Aquino, Pamplona, Ediciones de la Universidad de Navarra 1976, p. 16

Así pues la fundamentación iusnaturalista, sostiene la diferencia del derecho natural y el derecho positivo, afirmando que el primero es anterior y superior al segundo.

Dentro de la fundamentación iusnaturalista encontramos dos corrientes: el derecho natural ontológico y el derecho natural deontológico, mismas que no se desarrollarán por considerar que están fuera de la temática del presente trabajo.

El profesor Eusebio Fernández cita como características del iusnaturalismo ontológico contemporáneo: (38)

1. El origen de los derechos naturales no es el derecho positivo sino el orden jurídico natural; y
2. Tanto el orden jurídico natural como los derechos naturales de él deducidos, son expresión y participación de una naturaleza humana y común para todos los hombres.

Antonio Fernández Galiano nos señala que en su opinión los derechos naturales son aquellos derechos de los que es titular el hombre, no por graciosa concesión de las normas positivas, sino independientemente de ellas y por el mero hecho de ser hombre y de participar de la naturaleza humana. (39)

(38) Fernández Eusebio, op. cit. supra. nota 8. p.p. 86

(39) Fernández Galiano Antonio, Derecho Natural, Introducción Filosófica al Derecho, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, Madrid 1974, p. 134

3. Los derechos humanos existen y los posee el sujeto independientemente de que se reconozcan o no por el derecho positivo.

Críticas al iusnaturalismo

Como es normal suponer, la postura del iusnaturalismo encuentra opositores, quienes señalan entre otras ideas las siguientes:

1. El término de derecho se emplea cuando lo encontramos reconocido en una norma jurídica, por lo que no es preciso decir que el derecho natural sea derecho y menos afirmar que es anterior y superior al derecho positivo.
2. El término de naturaleza humana es ambigüo. Eusebio Fernández señala que es más correcto decir que los derechos naturales consisten en deducciones que hacemos a partir de juicios de valor que aplicamos a la naturaleza humana, por lo que un derecho es natural (bueno y justo) por que lo hemos derivado de lo que consideramos bueno y justo para la naturaleza humana en lugar de decir que un derecho es natural porque proviene directamente de la naturaleza humana. (40)
3. No basta con afirmar que el hombre posee derechos independientemente que el estado se los reconozca o no. Lo importante es buscar leyes efectivas que garanticen su respeto.

B. Fundamentación historicista

Esta corriente a diferencia de la iusnaturalista, nos habla de derechos históricos, variables y relativos en vez de derechos naturales, universales y absolutos.

(40) Fernández Eusebio, op., cit. supra. nota 8, p. 89

Estos derechos históricos, son el resultado de la evolución de la sociedad. El fundamento de los derechos humanos lo encontramos en las necesidades del hombre y en la posibilidad de satisfacerlas dentro de la sociedad.

Manuel Peris nos comenta al respecto:

La temática específica de los derechos humanos, estará en función de los valores constituidos en una comunidad histórica concreta y de los fines que ella misma pretende realizar siempre que se respete como principio ineludible la propia esencia de la dignidad humana como el fin de sí misma, pues de otra forma no podríamos hablar del hombre sino de cualquier otra, aunque justa y útil. (41)

Como críticas formuladas a esta corriente podemos citar las siguientes:

1. Es cierta la variabilidad en los derechos de la segunda generación, pero en otros derechos como son los de la primera generación esta "variabilidad" presenta solo pequeñas modalidades, como es en el caso del derecho a la vida o a la integridad física.
2. El fundamento de esta corriente lo encontramos en las necesidades del hombre y en la posibilidad de satisfacerlas dentro de la sociedad. Ahora bien subsiste la pregunta siguiente ¿Quien determinará que necesidades son prioritarias para ser satisfechas?

(41) Peris Manuel, citado por Fernández Eusebio, op. cit. supra nota 8, p. 93

3. Es incongruente afirmar que un derecho fundamental es relativo.

C. Fundamentación ética

También es conocida con el nombre de fundamentación axiológica y es la más moderna. Para esta corriente el fundamento de los derechos humanos es previo al derecho positivo ya que la misión de éste es reconocer y garantizar los derechos humanos.

Eusebio Fernández nos señala al respecto que para esta fundamentación los derechos humanos aparecen como derechos morales, como exigencias éticas y derechos que los seres humanos tienen por el hecho de ser hombres y por tanto con un derecho igual a su reconocimiento, protección, y garantía por parte del poder político y el derecho. (42)

Se pretende utilizar el calificativo de moral para designar a los derechos más relacionados con la idea de dignidad humana, como son los de libertad, igualdad y seguridad.

Así pues tenemos que esta fundamentación supera a la iusnaturalista, ya que no sólo sostiene la importancia de los derechos humanos sino que busca su reconocimiento y protección. Y supera al positivismo porque reconoce la existencia de los derechos humanos a pesar de que éstos no estén reconocidos en el ordenamiento jurídico.

De lo anteriormente expuesto podemos concluir que el hombre posee ciertos derechos fundamentales que le deben ser reconocidos y ga-

(42) Fernández Eusebio op.cit. supra nota 8, p. 98

rantizados por el estado y sus semejantes, para que éste pueda de sarrollarse dignamente.

El tema de los derechos humanos ha cobrado gran importancia en la actualidad, entre otras cosas por el interés de los estados modernos de legitimar su poder para ser reconocidos internacionalmente y por la constante violación de los mismos, lo que hace reflexionar sobre la importancia de su reconocimiento y respeto.

Capítulo Segundo La vivienda en el Distrito Federal

Análisis de la problemática habitacional

Consideramos que la vivienda es el lugar donde la familia convive, se desarrolla y satisface sus necesidades básicas.

El lograr que cada familia cuente con una vivienda, constituye uno de los grandes retos que los mexicanos debemos de afrontar, ya que no sólo se trata de dotar de viviendas a las familias existentes, sino preveer que las nuevas familias cuenten con una, situación que vuelve más difícil el problema si tomamos en cuenta que México, es uno de los países con más alta tasa de crecimiento demográfico.

Pese a los esfuerzos realizados, en la actualidad se estima que el déficit habitacional asciende a la cantidad de seis millones. A esta cantidad se suma una demanda anual de trescientas mil viviendas, derivadas del incremento de la población. De éstos seis millones se estima que tan sólo en el Distrito Federal, el déficit es entre dos millones y dos millones y medio. (43)

La falta de vivienda en nuestro país ha propiciado el crecimiento de asentamientos irregulares y el surgimiento de las llamadas ciudades perdidas, donde difícilmente los seres humanos se pueden desarrollar con dignidad.

A nuestro parecer, son principalmente cuatro las causas que han

(43) Datos tomados de la Conferencia "Las acciones del estado" sustentada por el Lic. Gerardo Ruíz Esparza en el Instituto de Investigaciones Jurídicas en el Coloquio sobre aspectos Jurídicos de la Vivienda, celebrado del 12 al 16 de febrero de 1990.

contribuido en menor o mayor medida al problema habitacional, y son:

- a. El acelerado crecimiento demográfico;
- b. Las constantes migraciones a la zona metropolitana;
- c. Deficiencia en las disposiciones legales; y
- d. Problemas de índole económico.

1. El acelerado crecimiento demográfico

A pesar de los grandes esfuerzos por parte del gobierno para educar a la población, México sigue teniendo un alto crecimiento demográfico. En el período de 1900 a 1950 la población se duplicó, repitiéndose este fenómeno en solo veinte años, de 1950 a 1970, sin embargo de acuerdo a los datos del X Censo General de Población, este fenómeno se repetirá en treinta años, de 1970 al año 2000,

El total de la población en México es de 81'140,922 habitantes, (44) y se estima que de seguir con la tendencia actual de crecimiento, para el año 2000 la zona metropolitana aloje a 30'000,000 de habitantes.

No debemos olvidar que México es un país de gente muy joven, por lo que hay un alto índice de gente en edad propicia para la reproducción, el 42,8% de la población en 1980 tenía de 0 a 14 años.

Asimismo cabe destacar, que así como ha aumentado considerable-

(44) Fuente Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, (INEGI), XI Censo General de Población y Vivienda 1990.

mente el número de nacimientos, ha disminuído el índice de mortalidad, sobre todo a partir de 1940, debido a los avances en la medicina y al mejoramiento de las condiciones de vida.

El acelerado crecimiento demográfico no sólo presenta problemas en materia habitacional, sino que también trae aparejados otros problemas no menos graves, como son la desnutrición, el desempleo, el analfabetismo, la saturación de ciudades y la contaminación ambiental entre otros.

Estamos conscientes de los grandes esfuerzos que hasta ahora ha desempeñado el gobierno en los programas de planificación familiar, con los cuales se han obtenido resultados bastante satisfactorios. Así, por ejemplo, en la década de los ochenta la tasa de población fue del 2.3% promedio anual contra el 2.9% observado en los años setenta. No obstante se deben redoblar esfuerzos para concientizar a la población de que entre menos seamos, mejores condiciones de vida tendremos. De igual forma se debe de aumentar la información y educación para que las parejas puedan decidir con libertad y sobre todo responsabilidad el número y espaciamiento de sus hijos, tratando que la planificación familiar cada vez sea más aceptada por las jóvenes parejas.

2. Migraciones a la zona metropolitana

De los movimientos migratorios de la gente de la provincia y el campo que se efectuaron de 1970 a 1980, el 40% se asentó en la Ciudad de México y municipios conurbados. En la actualidad el área metropolitana de la ciudad de México, que incluye al Distrito Federal y municipios conurbados, cuenta con una población de 15'000,000 de habitantes, lo que la ubica entre una de las tres

ciudades más pobladas del mundo. Asimismo la densidad de población de la capital es de 5,494 habitantes por kilómetro cuadrado. Más de la quinta parte de la población a nivel nacional se ubica en el Distrito Federal con 8'236.960 habitantes y en el Estado de México con 9.8 millones de habitantes.

Al problema agudo de la sobrepoblación de la zona metropolitana, deben agregarse los conflictos que genera el que el 40% de la industria nacional se encuentre precisamente enclavada en esta zona y la grave contaminación ambiental que generan los vehículos que ahí circulan y que según, últimos datos estadísticos constituyen el 45% del total de los automóviles que circulan en todo el territorio nacional.

La constante migración de la gente de la provincia a las grandes ciudades, ha ocasionado se agrave considerablemente la oferta y la demanda habitacional.

Estas migraciones presentan como causa principal el desigual crecimiento tanto económico, como político y social del país, lo que ocasiona que un gran número de personas que buscan trabajo se trasladen a las ciudades. Creemos que si se hubiera protegido al campesino como se ha protegido al obrero, el problema de la centralización no sería tan grave y la producción en el campo sería mucho mejor.

Para solucionar o al menos mitigar este grave problema, consideramos que de manera primordial se debe:

- a. Dar un conocimiento más amplio y detallado de los movimientos migratorios internos del país;
- b. Impulsar el desarrollo de las poblaciones y ciudades más pequeñas del país mejorando su nivel de vida;
- c. Descentralizar la administración pública;
- d. Descentralizar la vida económica y cultural; y
- e. Seguir una política diferencial de salarios y precios que ayude a la descentralización.

Definitivamente se tienen que seguir políticas más efectivas a las hasta ahora llevadas, ya que de lo contrario en un futuro quizá no muy lejano se tenga que llegar a tomar medidas tan desesperadas como violar el derecho de libertad, circulación y residencia, consagrado en el artículo 11 constitucional.

3. Disposiciones legales ineficaces

En este punto hay que abrir un paréntesis para tratar a la vivienda en arrendamiento, ya que de acuerdo al último censo efectuado el 41.73% de la población del Distrito Federal renta una vivienda.

En la actualidad no se construyen viviendas para rentarlas, ya que quien tiene capital para hacerlo, es lógico que lo destine a otros fines, en vez de destinarlo a la construcción de viviendas para renta. Simplemente depositando su dinero a plazo fijo le genera más intereses, además de la ventaja de no tener problema alguno, ni presentar declaraciones mensuales, ni tener problemas con sus inquilinos.

Es importante señalar que en materia de arrendamiento nuestras leyes han agravado el problema. Estamos conscientes que gran parte de los arrendadores no obran de buena fé y abusan de sus arrendatarios, pero no nos parece correcto tener leyes que protejan de manera extrema al arrendatario, ya que como en la práctica se ha visto, las leyes que protegen en demasía a una clase determinada, acaban por agravar su condición.

Es de esta forma que a pesar de tener leyes, quien encuentra una vivienda en renta, acepta pagos mensuales mayores a los consignados en los recibos, incrementos mayores a los permitidos por la ley, y tener que hacer depósitos iniciales a veces de un mes y otras hasta de 5 o más meses.

Encontramos que todas las disposiciones del Título Sex-

to, Capítulo Cuarto, del Código Civil para el Distrito Federal, intitulado "Del arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación", son de orden público e interés social y son irrenunciables con lo que cualquier disposición en contrario se tiene por no puesta, por lo que en materia de arrendamiento, el principio de autonomía de la voluntad se ve limitado, recordando que en virtud de este principio, a los individuos se les dota de un ámbito de libertad, en el que pueden regular sus propios intereses, creándose de esta forma obligaciones que deberán de ser reconocidas por el derecho.

Un artículo que es importante comentar es el 2448C, del Código Civil para el Distrito Federal el cual establece:

Art. 2448C.- La duración mínima de todo contrato de arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación será de un año forzoso para arrendador y arrendatario, que será prorrogable a voluntad del arrendatario, hasta por dos años siempre y cuando se encuentre al corriente en el pago de las rentas.

Consideramos justo que el contrato dure por lo menos un año, ya que en este tiempo el arrendatario puede nivelarse de los gastos que le ocasionó el cambiarse de casa. Lo que encontramos poco conveniente en la redacción de este artículo, es el hecho de que el contrato sea prorrogable a voluntad del arrendatario por dos años más siempre y cuando esté al corriente en el pago de sus rentas. Esto a nuestro juicio ocasiona que el que piense rentar un inmueble lo piense dos veces, ya que de antemano sabe que mientras pague su arrendatario tendrá derecho a estar tres años, y al término de este tiempo puede ser que el arrendatario decida dar por terminado el contrato pero lo más seguro es que quiera continuarlo por lo que se tendrá que sostener un juicio, que además de costoso será bastante tardado.

Pensamos que disposiciones como ésta desalientan a la gente que

piensa arrendar una vivienda.

Otro artículo que merece ser criticado es el 2448 A, el cual con sideramos está fuera de la realidad al establecer, la obligación de que sólo se den en arrendamiento localidades que reúnan las condiciones de higiene y salubridad exigidas por la ley de la ma teria. Basta dar un vistazo a los departamentos de rentas conge ladas para ver lo inoperante de esta disposición.

Un artículo que puede presentar controversias, y de hecho las presenta por su deficiente redacción, es el 2448D. El artículo en cuestión señala:

Art. 2448 D.- Para los efectos de este capítulo la renta deberá estipularse en moneda nacional.

La renta sólo podrá ser incrementada anualmente; en su caso, el aumento no podrá exceder del 85% del incremento porcentual, fijado al salario mínimo general del Distrito Federal, en el año en el que el contrato se renueve o se prorrogue.

En relación con el primer párrafo, creemos que no representa pro blema alguno.

El problema lo constituye el segundo párrafo, al establecer la frase "el año en el que el contrato se renueve o se prorrogue", en la doctrina existe la duda de que año se trata, si el año ca lendario que comienza en enero y termina en diciembre o bien el año en el que el contrato que se renueve o prorrogue estuvo en vigencia.

Coincidimos con la doctora Alicia Elena Pérez Duarte y Noroña al señalar que el aumento debe calcularse tomando en cuenta lo que aumentó el salario mínimo entre la fecha de iniciación del

contrato o su prórroga y la renovación del mismo. (45)

Así pues concluimos que se deben atender estas deficiencias en nuestro Código, ya que se presentan en dos de los aspectos más importantes de un contrato de arrendamiento, que son la duración y el monto de la renta.

Un punto de especial importancia es el relacionado a las denominadas "rentas congeladas".

El 1º de junio de 1942, el Congreso de la Unión, autorizó al presidente de la República por medio de un decreto, a declarar estado de guerra entre México y los países del eje (Alemania, Italia y Japón). En este decreto se facultó al ejecutivo a legislar en distintos aspectos de la administración pública, con el fin de que éste dictara las medidas necesarias para la defensa del territorio nacional y combatir la crisis económica derivada de la guerra.

Dentro de esta crisis el problema habitacional fue uno de los que más importancia tuvieron, por lo que buscó la manera de evitar las injusticias que en materia de arrendamiento se venían manejando.

Fueron seis los decretos expedidos. (46) Tres por el Presidente en ejercicio de las facultades extraordinarias y tres expedidos por el Congreso de la Unión, una vez concluida la guerra.

- (45) Pérez Duarte y Noroña, Alicia Elena, "Comentarios al artículo 2448D" Código Civil para el D.F., en materia común y para toda la República en materia federal, Comentado, Iera. ed., México, D.F., I.I.J. - Porrúa, 1988, Tomo V, p.129
- (46) Decretos consultados en Sánchez Medel, Antonio, De los Contratos Civiles, 4 ed., México, D.F., Porrúa, 1978, p.p. 226 a 230

Los tres decretos presidenciales fueron:

a. El del 10 de julio de 1942, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de julio de 1942, el cual congeló las rentas más no los contratos. Se fijó multa hasta de doce tantos del aumento del alquiler respectivo a los infractores.

b. El del 24 de septiembre de 1943, publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de noviembre de 1943, el cual continuó con la congelación de rentas y prorrogó los contratos de casas destinadas a la habitación por todo el tiempo que durara la guerra y declaró nulos los aumentos de rentas.

c. El del 5 de enero de 1945, agregó al decreto anterior los arrendamientos de los locales donde existieran comercios que vendieran artículos de primera necesidad y declaró subsistentes los decretos de 1942 y 1943.

Al finalizar la segunda guerra mundial, el Congreso de la Unión el 28 de septiembre de 1945 levantó el estado de suspensión de garantías.

Por decreto del 24 de diciembre de 1945 se prorrogó la vigencia de los tres decretos anteriores.

En consecuencia el Congreso expidió los siguientes decretos:

a. El del 8 de febrero de 1946, que prorrogó los arrendamientos y congeló las rentas de locales para habitación, para talleres familiares u ocupados por trabajadores a domicilio y declaró de orden público e irrenunciables sus disposiciones.

b. El del 30 de diciembre de 1947, que repitió lo establecido en el decreto del 8 de febrero de 1946, pero restringió su aplicación a los arrendamientos con rentas no mayores de \$300.00

c. El decreto del 24 de diciembre de 1948, que en su exposición de motivos prometió a la "brevedad posible" expedir una ley que regulara los arrendamientos urbanos, sin que hasta la fecha se haya dictado un ordenamiento al respecto.

Este decreto sigue en vigor y sólo modificó de los anteriores, lo siguiente:

- Amplió la prórroga de arrendamientos a toda clase de comercios e industrias sin restricción, en lo relativo al monto de sus rentas, quedando el tope de los \$300.00 solo para casas destinadas a la habitación;

- Exceptuó a las casas o locales que el propietario necesitara para habitar o establecer un negocio de su propiedad, debiendo cumplir con tres requisitos:

. Notificar al inquilino con 3 o 6 meses de anticipación según la localidad arrendada fuera para habitación o comercio;

. Comprobar la necesidad; y

. Garantizar y pagar una indemnización al inquilino por el importe de tres meses de renta, si es para habitación o el importe de

"guantes" o traspaso, de las indemnizaciones a los trabajadores.

- Determinó las causas de rescisión señalando que para que se diera la rescisión por falta de pago, debería de ser la falta de no menos de tres pagos, repitió otras causas como el subarrendamiento, cambio del destino del inmueble arrendado sin permiso expreso del arrendador, etcétera.

El 30 de noviembre de 1951 se modificó este decreto y se excluyó de la congelación los arrendamientos de los locales destinados a cantinas, pulquerías, cabarets, centros de vicio, explotación a juegos permitidos por la ley, salones de espectáculos, como cines y teatros.

Consideramos increíble que después de 42 años este decreto siga en vigor, leyes como ésta son las que propician la inseguridad de los inversionistas, bien pareciera que el gobierno quisiera castigar a los propietarios de los inmuebles o como bien dice el licenciado Roberto Ocadiz "parece que el gobierno quisiera al propietario ponerlo de ejemplo para que las presentes generaciones no cometan la tontería de invertir en casas para rentar y menos en casas baratas." (47)

Y todavía es más increíble lo prolongado de su vigencia si tenemos en cuenta que dicho decreto es anticonstitucional, ya que como todo estudioso del derecho debe de saber las leyes gozan de dos características que son la generalidad y la abstracción. Por virtud de la generalidad se debe de entender que las leyes no deben de señalar el sujeto a quien se le imputan las consecuencias jurídicas que la misma establece, dicho de otro modo las consecuen

(47) Ocadiz, Roberto, "Rentas congeladas", Revista del Foro de México, México, N° 104, 1° de noviembre 1961, p. 73

cias jurídicas se deberán de aplicar a cualquier persona que actualice los supuestos previstos en la ley. En relación con la abstracción cabe señalar que "si la generalidad se caracteriza por la indeterminación subjetiva, la abstracción se refiere a la indeterminación objetiva, es decir la ley regula por igual a todos los casos que impliquen la realización de su supuesto normativo." (48)

El decreto en cuestión, implica un tratamiento desigual a personas que se encuentran en situaciones parecidas, por lo que estamos hablando de leyes privativas, las cuales violan la garantía de igualdad, amparada en el artículo 13 Constitucional.

Además cabe preguntarse, cuando ocurre algún derrumbe o cualquier otra tragedia de esa índole, quién es culpable o quien es más culpable, ¿el legislador? no solo por crear ese tipo de leyes, sino de mantenerlas, ¿el arrendatario? que a pesar la condición del inmueble sigue habitándolo o el arrendador, que con lo que cobra no le alcanza ni para comprar un periódico en la mayoría de los casos.

Consideramos que se debe terminar en definitiva, con ese tipo de políticas, en las que de una manera poco seria el gobierno quiere crear una imagen de protector de las clases económicamente más débiles.

Dejando a un lado el problema de estas rentas, hay que considerar también los siguientes aspectos:

4. Es un verdadero problema el que trae aparejada la diversi-

(48) Gaxiola Moraila, Federico Jorge, voz de "Ley", Diccionario Jurídico Mexicano, Jera, ed., México, D.F. Porrúa 1989, tomo III, p. 1963.

dad de leyes y organismos en materia de vivienda, lo que crea confusión; la existencia del burocratismo y la corrupción de los fondos de vivienda en los que los créditos se distribuyen al antojo de los sindicatos.

b. Pensamos que se deben dictar leyes claras, simples y concretas, que establezcan procedimientos sencillos y atribuciones perfectamente determinadas y sobre todo leyes hechas por licenciados en derecho que tengan los conocimientos y experiencia necesaria sobre la materia;

c. A pesar de la demanda de viviendas para arrendamiento, su construcción es casi nula, por su costo de construcción que resulta caro si lo comparamos con las utilidades generadas y el tiempo en que se generan, por lo que se ha optado por el régimen en condominio, que también últimamente incluye algunos viejos edificios de renta convertidos en la actualidad en condominios.

d. Por último consideramos que la actividad del estado debe regular la relación arrendador-arrendatario, eficazmente para lograr un equilibrio entre ambos, logrando recobrar el papel que la vivienda en renta jugó años atrás.

4. Problemas de índole económico

La crisis económica que ha venido sufriendo el país, ha ocasionado que para un gran número de familias el tener una casa sea un sueño inalcanzable.

La política de salarios que se ha venido siguiendo sexenio tras sexenio, ha originado que día a día el poder adquisitivo del trabajador sea casi nulo.

Como habíamos señalado , el Instituto Nacional del Consumidor ha indicado que casi el 85% de la población económicamente activa del país, es insolvente para adquirir una vivienda ya que ello implica percibir mensualmente ingresos superiores al millón y medio de pesos.

Por lo tanto sólo un 15% de la población puede aspirar a ser propietaria de una vivienda, mientras que el restante 85% se tendrá que someter a una serie de abusos y arbitrariedades ya sea que rente una vivienda, espere pacientemente a recibir una por parte de un organismo público o bien solicite un crédito para adquirirla.

Según información consultada en el Banco Nacional de México, BANAMEX, otorga diferentes créditos en materia habitacional entre los que encontramos:

- El ahorro vivienda "Mi Casa";
- El crédito para la vivienda media;
- El crédito para la vivienda residencial;
- El crédito para la vivienda residencial plus.

A continuación haremos una breve referencia al primero de estos créditos, ya que los otros tres implican que el acreditado perciba ingresos mensuales, -en el caso del crédito para la vivienda media- de cuatro millones novecientos mil pesos aproximadamente, o sea el equivalente a quince salarios mínimos.

El ahorro vivienda "Mi Casa", funciona de la siguiente manera:

Cualquier gente mayor de edad, o menores representados por sus padres o tutores, pueden abrir una cuenta de ahorro vivienda, con un depósito inicial por la cantidad de doscientos cincuenta mil

pesos. El monto de los depósitos mensuales siguientes lo determinará cada ahorrador conforme a sus posibilidades. Estos depósitos generan intereses mas elevados que cualquier otra clase de depósito. Cuando se reúne lo suficiente para cubrir el enganche de una vivienda popular nueva o usada, el Banco otorga el crédito necesario por la cantidad restante, con lo que la vivienda prácticamente se paga al contado. El monto total del crédito se debe pagar en un plazo no mayor de 15 años con interés a tasas de mercado pagando mensualmente diecisiete mil pesos a valor presente por cada millón que se contrate.

Este crédito que es quizá el más accesible, requiere de un factor que es el ahorro, lo que difícilmente se puede realizar en estos días, si tomamos en cuenta que los sueldos actuales solamente permiten satisfacer las necesidades básicas y más urgentes.

Cabe señalar que planes semejantes con diferentes denominaciones están siendo patrocinados por otras instituciones bancarias. Sea cual sea la denominación que reciban, el resultado es prácticamente similar: Muy pocos solicitantes cumplen con los requisitos establecidos con lo cual este mecanismo que podría ser un paliativo al problema habitacional que se vive en esta Ciudad, queda desvirtuado y no cumple con sus objetivos.

Los altos costos de construcción, las altas tasas de interés y un burocratismo exagerado agudizan gravemente la situación. Sin embargo el panorama no es del todo desalentador ya que existen alternativas que se antojan viables, en este sentido cabe destacar las sugerencias presentadas por el doctor José Luis Stein, el cual propone:

a. La emisión de bonos y otros instrumentos en el mercado bursá-

til para captar recursos destinados a la construcción de viviendas en venta y renta;

b. Participación de instrumentos auxiliares de crédito con nuevos mecanismos de financiamiento para la construcción y adquisición de viviendas; y

c. El fomento de la inversión extranjera para la construcción de viviendas.

Capítulo Tercero El derecho a la vivienda como garantía social

I. Antecedentes históricos del derecho a la vivienda en México

Muy poco se sabe del régimen de la vivienda en la época prehispánica. Las viviendas distinguían a las distintas clases sociales, de esta manera las casas más grandes pertenecían a las clases más altas, los sacerdotes y nobles habitaban en grandes casas construídas por el pueblo.

La mayor parte de la población vivía en chozas construídas por las familias moradoras, de adobe y ramaje principalmente. En el México prehispánico predominaron los edificios de carácter teocrático, debido a la elaborada vida religiosa de nuestros pueblos, lo que ocasionó que gran parte del espacio urbano se destinara a la construcción de templos, monolitos y centros ceremoniales.

Con la llegada de los españoles en el siglo XVI, encontramos el choque de dos culturas y como era de esperarse el sometimiento de una cultura hacia la otra. Si bien el problema de la vivienda no era grave ni preocupaba a las autoridades de la época, no obstante la Corona Española, de una manera si se quiere ingenua, dictó algunas leyes que trataron de brindar protección al indio y es así como encontramos las siguientes disposiciones: (49)

a. En la "Recompliación de leyes de los reynos de las indias" que en la Ley XX "Que a los indios trabajadores puedan dormir en sus cafas" se establecía:

A los indios ocupados en labores del campo y minas fean de mita repartimiento o alquilados, fe les de libertad para que duerman en sus cafas o en otras, y a los que no tuvieren comodidad

(49) Disposiciones citadas por Rocha Bandala, Juan Francisco en Habitación al trabajador, obligación social solidaria, México, D.F., Talleres Gráficos, 1981, p. 18

acomode el dueño de la hacienda dode puedan dormir debaxo del techado, defendidos del rigor y la afereza de los temporales.

b. El "Bando sobre el trabajo de los peones en las haciendas", promulgado en México el 23 de marzo de 1785, que en su regla IV ordenaba:

En conformidad de la Real Orden del 23 de marzo de 1773 estando cerca los pueblos de donde salen los indios para las haciendas, podrán ir a dormir a sus casas con sus mujeres pues aunque disten media legua tienen lugar desde el amanecer hasta que salga el sol para ir a trabajar y desde que se pone hasta el anochecer para retirarse, pero siendo mayor la distancia no se les precisará a que se restituyan a los lugares de su vecindad y se continuará la costumbre de que duerman en las trojes o tlapesqueras separados los solteros de los casados.

c. La "Institución particular para el reestablecimiento de las Minas del Real del Monte y de las comprendidas en el distrito de las cajas reales de Pachuca", del 17 de febrero de 1771 que en su regla XX obligaba a los operarios a construir sus jacales o ranchos con inmediación a las poblaciones de los reales; y

d. El "Bando sobre el régimen de obrajes" del 8 de julio de 1771 cuya cédula 609, capítulo XXXIV estipulaba, "en caso de que un sirviente cayere enfermo y no habiendo en el lugar hospital, ni teniendo el enfermo casa, se les destinará en el obraje algún aposento con separación de los demás sirvientes".

Los anteriores son a nuestro juicio los antecedentes más impor-

tantes del derecho a la vivienda durante la época colonial.

Otros antecedentes de importancia habrán de darse en el siglo pasado a partir de mayo de 1864, fecha en que Maximiliano de Habsburgo llega al Puerto de Veracruz, invitado por un grupo de conservadores mexicanos, quienes apoyados por el clero lo habrían de coronar emperador.

Meses más tarde, para sorpresa de los conservadores Maximiliano promulgó una serie de leyes liberales muy adelantadas a la época entre las que cabe citar: (50)

a. La ley y el reglamento del 5 de septiembre de 1865, que en su artículo sexto establecía que los operarios que fueran traídos a América estarían sujetos a un reglamento protector especial y en su artículo segundo señalaba:

Celebrarán con el patrón que los haya enganchado o que los enganche un contrato por el cual se obligará aquel a alimentarlos, vestirlos, alojarlos y asistirlos en sus enfermedades, así como pagarles una suma en dinero conforme a las condiciones que estipularen entre sí y además estará en beneficio del operario una cantidad equivalente a la cuarta parte de este salario en una caja de ahorros de cuya caja se hablará más adelante; el operario se obligará a la vez con su patrón a ejecutar los trabajos a que sea destinado por el término de cinco años al menos y diez años lo más.

(50) Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México 1976, Tomo VIII, p. p. 616, 617.

b. El Decreto del 1° de noviembre de 1865, que en su artículo octavo señalaba: "En todas las fincas se dará a los trabajadores agua y habitación".

Desafortunadamente estas leyes nunca entraron en vigor. Más adelante en 1871 encontramos que con la creación del Gran Círculo de Obreros el problema de la vivienda empieza a ser tratado por los sindicatos, como ejemplo se puede citar el artículo 17 del proyecto de Constitución política de la clase trabajadora de la República, del 29 de octubre de 1871 que establecía:

Con el fin de que cada familia tenga casa en que vivir, en cada población se comprará un terreno para repartirlo en solares iguales y en los que los clubs en unión de sus socios construirán casas iguales para cada uno y en esos barrios sólo podrán vivir los trabajadores y alojarse los labradores, mineros y demás gente del campo.

A partir de la llegada del General Porfirio Díaz al poder, México vivió una cierta estabilidad social. A pesar de sufrir una dictadura, la industria y el comercio llegaron a alcanzar un grado de desarrollo satisfactorio. No obstante "el progreso" el pueblo vivió en vecindades y tugurios careciendo la mayor parte de ellos de agua potable y demás servicios.

Alejandro Gómez Prieto nos comenta que en 1900 existían vecindades que albergaban a 680 personas que pagaban rentas de \$10.00 a \$20.00, pero como los ingresos eran de \$2.50 a \$3.00 pesos las viviendas no podían ser alquiladas por una sola familia por lo que se unían varias. (51)

Uno de los factores que contribuyó a este problema fue el desarrollo industrial, que motivó el movimiento de las gentes del campo a la ciudad convertida ya en un centro industrial.

(51) Gómez Prieto Alejandro, "Origen y evolución del problema de la vivienda en México", Boletín Informativo del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, México D.F. N° 16, 1973.

Los integrantes del Partido Liberal exigían en su programa promulgado el 1° de julio de 1906 en San Luis Missouri, E.U.A., un mejor trato a la clase obrera. Así en el artículo 26 encontramos la obligación de los patrones o propietarios rurales de dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de estos exigiera que recibieran albergue de dichos patrones o propietarios. Más adelante en el artículo 30 se establecía la obligación de los arrendadores del campo y casas de indemnizar a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejaran en ellas.

Asimismo en este documento se contempló la educación obligatoria, la restitución de los ejidos, la distribución de tierras, el crédito agrícola, la jornada de 8 horas, descanso dominical obligatorio, abolición de tiendas de raya, pensión de retiro, etcétera.

Felipe Remolina Roqueñí, nos indica que el primer antecedente en México sobre habitación para los trabajadores se dió en Chihuahua, siendo entonces gobernador Enrique Creel, quien el 1° de noviembre de 1906 expidió una ley sobre casas de obreros y empleados públicos. (52)

Por medio de esta ley, los trabajadores de Chihuahua que estuvieren interesados en construir casas para habitarlas gozarían de ciertas prerrogativas como eran la inembargabilidad de las mismas con excepción de embargos por causas fiscales o hipotecarias, asimismo estarían exentos de impuestos durante diez años y gozarían de reducción de un 50% durante diez años más.

(52) Remolina Roqueñí, Felipe "La Habitación de los trabajadores en México, evolución legislativa" Reseña Laboral, México, Vol. 1, N° 2, junio 1973

Los costos de los terrenos municipales en que se construyeran casas serían reducidos en un 10%, tendrían exención en el pago de escrituras, etcétera.

Para que un trabajador tuviera derecho a gozar de estas exenciones se requería que subsistiera de su salario y no fueran propietarios de bienes raíces que excedieran de \$2,000.00 pesos.

Esta ley en su artículo dieciocho señalaba que se considerarían obreros:

- I. Al que trabaja a jornal en las labores de las casas y demás construcciones;
- II. Al que trabaja en las fábricas y talleres ya sea por cuenta propia o por jornal;
- III. Al que trabaja a jornal en los ferrocarriles; y
- IV. En general a todo el que trabaja a jornal en la explotación de las artes, la industria y la agricultura.

Para la construcción de las casas habitación, se requería que los planos de la construcción estuviesen aprobados por el Consejo de Salubridad, que el valor de la construcción no fuese menor de \$500.00 pesos ni mayor de \$2,000.00 pesos, concluir la casa en cinco años y registrarla como patrimonio familiar en el Registro Público de la Propiedad.

Otros antecedentes preconstitucionales que cabe mencionar son los siguientes: (53)

a. La "Ley de inmigración" del 26 de diciembre de 1908, que señaló como obligación de las empresas navieras que transportaran trabajadores inmigrantes el establecer alojamientos adecuados en los puertos.

(53) Rocha Bandala Juan Francisco, op. cit. supra nota 49, p.p. 26 y 27.

b. El proyecto de reformas a las fracciones VII y XXII del artículo 72 constitucional, fechado en septiembre de 1913, por virtud de las cuales se obligaba a los patrones a celebrar contratos de prestación de servicios con sus trabajadores y aprendices y a darles habitaciones sanas cuando estos tuvieran que permanecer en el centro de trabajo o en el campo.

c. "La Ley de Chiapas" del 31 de octubre de 1914. En esta ley se establecía que los dueños, administradores o encargados de negociaciones industriales, fabriles o mineras o encargados de fincas rústicas debían facilitar a sus trabajadores habitaciones.

d. En la "Ley Veracruz" del 29 de octubre de 1914, se otorgaba a los trabajadores el derecho de alojamiento y alimentación cuando por costumbre se viviera en la hacienda o taller.

e. Por virtud de la "Ley del Estado de México", del 10 de marzo de 1915 se creó en el sur de Toluca una colonia destinada para habitaciones de la clase obrera, adjudicando los lotes de una manera gratuita al trabajador que reuniera los requisitos que marcaba esta ley.

f. El proyecto de la ley de trabajo, presentado por el licenciado Rafael Zubarán Capmany el 12 de abril de 1915 a Venustiano Carranza, establecía que el patrón estaba obligado a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas al obrero si este tuviera que vivir fuera de las poblaciones.

g. En la ley del estado de Jalisco del 1° de enero de 1916, se estableció el derecho que se les proporcionara habitación a los trabajadores de las negociaciones agrícolas.

Sin que las anteriores referencias sean una lista exhaustiva de los antecedentes históricos del derecho a la vivienda, se puede afirmar que todos y cada uno de ellos influyeron en los debates del Congreso Constituyente de 1916-1917.

II. El derecho a la vivienda en el artículo 123 constitucional como garantía social.

La constitución mexicana de 1917, fué la primera Constitución que elevó a rango Constitucional los derechos de la clase trabajadora, principalmente en su artículo 123 el cual tuvo su origen en las necesidades que se vieron agravadas durante el porfirismo y que se llegaron a convertir en frecuente reclamo popular.

Arnaldo Córdova nos comenta al respecto:

Las luchas y las presiones de los trabajadores no sólo desvirtuaron el sentido y alcance del artículo 123, sino que lo legitimaron como la manifestación más alta de justicia social, en efecto, sobre la retórica moralista de muchos de los constituyentes, que pugnaron porque las demandas obreras se incluyeran en la Constitución, como una "obra piadosa", quedó firme al impresión de que los obreros no habían hecho otra cosa que ganarse lo que buenamente les correspondía y que si no se les daba seguirían siendo o llegaría a ser un factor explosivo en las entrañas de la sociedad que se estaba reorganizando. (54)

(54) Córdova Arnaldo, citado por Remolina Roqueñi Felipe, El Artículo 123, México, Talleres de la Imprenta D'Lerma 1974, p. XIX

El constituyente del diecisiete elevó a rango constitucional derechos que por su naturaleza deberían de estar reglamentados en legislaciones secundarias, con el fin de colocarlos en un rango superior, sujetos a un procedimiento más complicado para su reforma.

Con la introducción de los llamados derechos sociales en la constitución, se dió fin al liberalismo absoluto, permitiendo al estado su acción directa en el proceso económico del país.

Antes de seguir con el tema, considero importante abrir un parén tesis para aclarar lo que debemos entender por derecho social. Para el maestro Noriega Cantú, los derechos sociales y los derechos del hombre tienen el mismo género próximo y la diferencia específica que identifica a los primeros es que corresponden al hombre en tanto que éste se encuentra vinculado en el ejercicio de su función social con un grupo, con una clase o con una comunidad determinada. Es esta diferencia específica - esta víncula ción - la que impone al estado no una actitud pasiva de no hacer sino una activa de hacer, de suministrar una prestación especí--fica. (55)

Aunque ya en Querétaro se entendió que el estado debía actuar buscando el beneficio y bienestar de aquellos que se encontraban en una situación desventajosa, más aún, Remolina Roqueñí nos señala que el artículo 123 significó un paso más en la teoría jurídica; la modificación de ideas y conceptos, el avance del derecho, el cambio del derecho privado al derecho público. (56)

(55) Noriega Cantú Alfonso, La Naturaleza de las garantías individuales en la constitución de 1917, México, UNAM Coordinación de Humanidades, 1967, p. 115

(56) Remolina Roqueñí Felipe, op. cit. supra. nota 54 , p. XX

Así tenemos que las relaciones entre trabajadores y patrones con sideradas tradicionalmente dentro del derecho privado, pasaron a ser reglamentadas en la constitución, introduciéndose de esta forma en el derecho público.

El constituyente de Querétaro quiso que los derechos sociales que se consagraran en el artículo 123 constitucional, tuvieran las si guientes características:

- a. El ser tutelares. Protegen a una clase social determinada;
- b. El ser imperativos. Se imponen a la voluntad de las partes de la relación laboral y
- c. El ser irrenunciables. Ni el propio trabajador puede renun-- ciar a sus derechos.

1. El Congreso constituyente de 1917

Para los efectos del presente trabajo, es muy importante destacar algunos pasajes del desarrollo del congreso constituyente de 1917 razón por la que a continuación se hará referencia a aquello que a nuestro juicio resulta pertinente.

Venustiano Carranza con el fin de adecuar la constitución de 1857 a las necesidades de la época, expidió el 15 de septiembre de 1916 un decreto de adición al Plan de Guadalupe, por el que se convocó a un congreso constituyente.

El congreso celebró en Querétaro el 20 de noviembre de 1916 su primera junta preparatoria, y el 1° de diciembre Don Venustiano Carranza presentó ante el pleno, su proyecto de reformas.

El artículo 5° del proyecto de reformas de Carranza se refería a los derechos de la clase trabajadora, este artículo en realidad no era muy diferente al artículo 5° de la constitución de 1857, sin embargo el nacimiento del artículo 123 lo encontramos como fruto de los debates sobre el proyecto de reformas.

Los primeros debates en torno al artículo 5° se pronunciaron en relación con su contenido. Así por ejemplo el diputado Fernando Lizardi cuestionó su conveniencia técnica jurídica.

El día 12 de diciembre la comisión dictaminadora integrada por Francisco J. Múgica, Alberto Román, Luis G. Monzón, Enrique Recció y Enrique Colunga, presentó su dictamen en el que se ratificó el artículo 5°, añadiéndole la jornada máxima de 8 horas, la prohibición del trabajo nocturno en las industrias a niños y mujeres y el derecho a descansar un día a la semana.

Durante la 23a. sesión ordinaria celebrada el día 26 de diciembre, el diputado yucateco Héctor Victoria por primera vez señaló la necesidad de adicionar la constitución con los derechos de los trabajadores, proponiendo añadirlos en el artículo 5°.

Por otro lado el diputado Von Versen argumentó que aunque fuera en contra de la técnica jurídica la constitución debería de reconocer expresamente los derechos de los trabajadores. En el mismo sentido se pronunció el diputado Manjarrez, el cual solicitó que se introdujera en la constitución toda una parte destinada a los derechos de los trabajadores.

El 13 de enero, la Comisión integrada por Pastor Rouaix, Victorio E. Góngora, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Silvestre Dorador y Jesús de la Torre, presentó un proyecto del artículo compuesto por XXVIII fracciones.

Por dictamen del 23 de enero a este artículo se le ubicó como el 123 bajo un título único el VI. El proyecto se votó y aprobó en la 58a. sesión ordinaria, celebrada el día 23 de enero de 1917.

De esta forma dentro del artículo 5° quedó comprendido el derecho a la libertad de trabajo y dentro del 123 los derechos mínimos que debe disfrutar todo trabajador que preste un servicio personal subordinado.

Fueron pocas las referencias que se hicieron en torno a la habitación de los trabajadores en los debates tanto del artículo 5° como del 123 constitucional.

La primera referencia la encontramos en la 24a. sesión celebrada el 27 de diciembre de 1916 cuando el diputado Del Castillo hizo referencia a que los trabajadores no recibían compensación por las mejoras que hacían en las casas que arrendaban. En esa misma sesión Natividad Macías señaló:

Ni las leyes americanas, ni las leyes inglesas, ni las leyes belgas, conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que este proyecto de ley concede a los obreros mexicanos: casas secas, aereadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos 3 piezas, tendrán agua, estarán dotadas de agua y si no la hubiere a una distancia de 500 metros no se les podrá exigir que paguen. (57)

Otra referencia en relación con la habitación la encontramos en la 57a. sesión ordinaria del 23 de enero de 1971, en la que se presentó el dictamen del capítulo del trabajo. En el párrafo octavo de este dictamen encontramos:

La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionaren a los obreros, pueden fijarse desde ahora en el interés del medio por ciento mensual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún cen

(57) Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, Tomo III, México 1976, p. 483

tro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera.

Esta fracción se convirtió en la número XII del artículo 123 del primer proyecto misma que señalaba:

XII. En toda negociación agrícola, industrial o minera o cualquier otro centro de trabajo, que diste más de 2 kilómetros de los centros de población, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que se rán equitativas, igualmente deberán establecer escuelas en ferrierías y demás servicios a la comunidad.

Como puede notarse en un principio esta fracción sólo se refería a la obligación de arrendar habitaciones a los trabajadores.

El texto definitivo de la fracción XII fué aprobado el 23 de enero de 1917, quedando como a continuación se detalla:

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

Así podemos concluir que el texto original de la fracción XII

del artículo 123 constitucional establecía las siguientes obligaciones patronales:

- a. Proporcionar habitaciones a los trabajadores si se encuentran fuera de alguna población, sin importar el número de trabajadores.
- b. Proporcionar habitaciones a los trabajadores cuando se encuentran dentro de una población tuvieran un número mayor de cien;
- c. Proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas;
- d. Establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Lo importante de esta fracción fue que se elevó por primera vez a rango constitucional el derecho de los trabajadores a disfrutar de una habitación, situación que marcó un punto de arranque importante para el desarrollo de este derecho.

2. La reforma del 14 de febrero de 1972

La fracción XII no sufrió modificación alguna en 55 años, fue hasta 1972 cuando se presentó una iniciativa de reforma por el presidente en turno, licenciado Luis Echeverría Álvarez.

Con el paso del tiempo se vio que la fracción original sólo fa-

vorecía a un número reducido de trabajadores que laboraban en zonas poco pobladas. Fué así que se redactó el capítulo III del título cuarto de la Ley Federal del Trabajo, por virtud del cual las empresas que no dispusieran del número suficiente de casas, celebrarían con los trabajadores convenios privados en los que se fijarían las modalidades necesarias para el cumplimiento de las obligaciones patronales, señalándose que el trabajador que no tuviera habitación tendría derecho a una compensación mensual. Esta compensación fué adoptada por la mayoría de las empresas, quedando de esta forma sin resolverse el problema habitacional.

Asimismo la falta de reglamentación uniforme tuvo como consecuencia que muchas legislaturas de los estados interpretaran de diferente forma el artículo en cuestión.

Una vez concluido el proceso de reforma, la fracción XII del artículo 123 quedó redactada de la siguiente manera:

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

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patronos que administre los recursos del fondo nacional de

la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

Como innovaciones encontramos las siguientes:

a. Se crea el fondo nacional de la vivienda para los trabajadores, el cual mediante aportaciones de las empresas busca establecer un financiamiento que permita al trabajador obtener un crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad una habitación.

b. Se consideró de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo tripartita, el cual tiene como función la administración de recursos del fondo y la formulación de programas de construcción.

c. Subsistió la obligación patronal de establecer, escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad, limitándolo a las negociaciones situadas fuera de las poblaciones.

Debates de la reforma de 1972

Considero importante hacer una breve referencia a los debates que

surgieron en torno a la revisión de la iniciativa de reforma presentada por el presidente Luis Echeverría Álvarez, por lo que a continuación se revisarán algunas de las intervenciones que a nuestro juicio fueron relevantes.

Fue en la sesión de la cámara de diputados celebrada el día 24 de diciembre de 1971, cuando se dió lectura a la iniciativa del proyecto de reforma presentado por el ejecutivo de la unión.

En esta iniciativa el ejecutivo explicaba que en gran medida esta fracción se había visto insatisfecha a lo largo de su prolongada vigencia debido a los obstáculos que la mayoría de las empresas encontraban para afrontar individualmente la carga económica que implicaba dotar de viviendas a sus trabajadores. Asimismo agregaba que era necesario reformar el texto constitucional para incluir la formación de un fondo nacional de vivienda, órgano de naturaleza tripartita, que otorgara préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones. Por último concluía que la reforma sería beneficiosa en varios aspectos ya que:

a. Se crearían fuentes de trabajo, habría más demanda de artículos de consumo, se fomentaría la industria de la construcción.

b. La modificación constitucional implicaría una evolución del derecho social, ya que tiende a garantizar las condiciones mínimas de bienestar para la población mediante un sistema de solidaridad.

c. Se facilitaría al trabajador la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de un patrimonio familiar que lo mantendría al margen de las contingencias inherentes.

rentes a la situación económica de una empresa determinada o al cambio de patrón.

Asimismo en la iniciativa de reformas se agregaba que el texto vigente de la fracción, al obligar solo a las empresas con más de cien trabajadores a proporcionar habitaciones a sus trabajadores resultaba incongruente con la política de empleo ya que había recaer más cargas a las empresas que tenían un mayor volumen de mano de obra lo que les implicaba gastos más cuantiosos.

De igual forma se concluía que debido a las carencias de vivienda y a la acelerada expansión demográfica se generaba un grave problema que no se podría seguir afrontando a través de arrendamientos ni ayudas parciales, ni confiarse a los convenios que aisladamente celebraban entre sí obreros y patrones por lo que se hacía necesaria la adopción de un plan que movilizara recursos masivos durante un periodo indefinido y de un programa financiero que permitiera una política integral de vivienda en todas las regiones de la República.

Por último se consideró que en el nuevo texto de la fracción XII del apartado A, debía conservarse, la obligación consignada para las empresas que se encontraban fuera de las localidades urbanas de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad, ya que de lo contrario se hubiesen afectado otras realidades sociales.

La iniciativa de reforma fue turnada a la comisión dictaminadora de la cámara de diputados, la cual aplaudió la iniciativa del ejecutivo para hacer efectiva la obligación que el constituyente del 17 plasmó en la Carta magna. Asimismo aseguraron que esta reforma sería un paso trascendental en el desarrollo de México y un eficaz instrumento de distribución de la riqueza generada con el esfuerzo de todos.

Entre los diputados que hablaron en pro del dictamen cabe mencionar las actuaciones de José María Martínez, quien elogió la iniciativa aduciendo que todo miembro de la sociedad, tiene como derecho inalienable, el derecho a contar con una vivienda digna y decorosa e higiénica suficiente para él y para su familia, ya que es un derecho humano de igual condición que el derecho a la alimentación o al vestido, a la educación, al voto, o al empleo, derechos que constituyen la base del bienestar económico, social y político de nuestro pueblo. (58)

Por su parte Noé Ortéga, argumentó que al reconocérsele a la clase trabajadora el derecho a la vivienda se le reconocía el derecho a elevar su nivel de vida. Asimismo apoyó la idea del ejecutivo de haber buscado una solución solidaria, facilitando el cumplimiento a las empresas en la medida de sus capacidades económicas. (59)

Por otro lado es interesante hacer referencia de lo expuesto por el diputado Jorge Garabito Martínez, el cual señaló que básicamente hay tres clases de trabajadores, los que ganan menos del salario mínimo, los que lo ganan y los que ganan más del mínimo. Es ilusorio pensar que un trabajador que gane el salario mínimo pueda adquirir en propiedad una casa por lo que la reforma a la fracción XII debe conservar la posibilidad de que los trabajadores que no ganen el mínimo o bien ganándolo tengan derecho a una casa de renta barata, tal como lo previó el constituyente del 17, finalmente este diputado concluyó que no eran antagónicos el derecho de propiedad y el derecho a rentarla por lo que proponía que ambos se conservaran. (60)

(58) Derechos del Pueblo Mexicano, México, a través de sus -
Constituciones, XLI Legislatura de la Cámara de Diputa-
dos, México , Tomo , p. 249

(59) Idem. p. 252

(60) Idem. p. 260

La exposición del diputado panista Jorge Garabito, fue atacada por varios diputados, en especial en la intervención del diputado por el Partido Revolucionario Institucional Alejandro Peraza Uribe. Peraza Uribe atacó la propuesta del diputado Garabito por considerar insostenible el que éste pidiera se siguiera conservando el sistema de rentas de habitaciones a los trabajadores, ya que este sistema a lo largo de su vigencia se vió constantemente incumplido. (61)

El diputado Cuauhtémoc Santa Ana expresó que la iniciativa del presidente representaba una solución que constituía un verdadero programa ya que permitía la posibilidad de que los obreros de México, independientemente del número de compañeros que tuvieran en la empresa e independientemente del monto de lo que percibían por su trabajo pudieran llegar a ser propietarios de una vivienda digna. (62)

Por su parte el diputado del Partido Popular Socialista, Manuel Stephens García, comentó que el fondo nacional de la vivienda obrera no era el fruto de la colaboración de clases, sino que era una conquista de la clase obrera ya que los patrones colaborarían no por su cristiana voluntad, sino por la presión de la clase obrera que se los exige. Por último mostró su apoyo a la reforma, la que, consideró, propiciaría miles de empleos, dotaría de habitaciones a los trabajadores y obligaría a los patrones a cumplir con un precepto constitucional que siempre eludieron. (63)

(61) Idem. p. 265

(62) Idem. p. 267

(63) Idem. p. 269

Por su parte la senadora Aurora Navia Millán, subrayó que lo más trascendental de la reforma era la protección que se le daba a la familia, señalando que una familia sin casa propia era una familia incompleta.

La iniciativa de reforma fue aprobada por unanimidad y fue turnada a las legislaturas de los estados quienes aprobaron igualmente la reforma. La reforma fue publicada el día 14 de febrero de 1972 en el Diario Oficial de la Federación y entró en vigor quince días después.

3. La adición de 1978

La fracción XII del apartado A del artículo 123 constitucional, fue adicionada con dos párrafos que formaban parte del texto de la fracción XIII por virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de enero de 1978.

El texto original de la fracción XIII era el siguiente:

XIII. Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de 200 habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno que no sea menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos. Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar.

El presidente de la república José López Portillo, el 4 de octubre de 1977 presentó una iniciativa de adición a la fracción XIII para que se elevase a rango constitucional la obligación de proporcionar al trabajador capacitación y adiestramiento.

Además en esos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de 200 habitantes, deberá de reservarse un espacio de terreno que no será menor de 5,000 metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos instalación, de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

Queda prohibido en todo centro de trabajo el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar.

La fracción XIII quedó redactada en los siguientes términos:

XIII. Las empresas, cualquiera que sea su actividad, estarán obligadas a proporcionar a sus trabajadores capacitación y adiestramiento para el trabajo. La ley reglamentaria determinará los sistemas, métodos y procedimientos conforme a los cuales los patrones deberán de cumplir con dicha obligación.

4. Artículo 123 apartado B

Siendo presidente de la República el licenciado Adolfo López Mateos, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el día 5 de diciembre de 1960, la creación del apartado B del artículo 123 el cual vino a regular las relaciones entre los poderes de la Unión, los gobiernos del Distrito y los entonces existentes territorios federales con sus trabajadores. Así pues encontramos en este apartado todo lo relacionado con la jornada diaria máxima, sus días de descanso, vacaciones, salarios, etcétera.

En la iniciativa de ley presentada para introducir este apartado se señalaba que la relación jurídica que une a los trabajadores en

general con sus patrones era de distinta naturaleza que la de los servidores públicos con el estado ya que los primeros laboraban en empresas con fines de lucro o de satisfacción personal mientras que los servidores públicos trabajaban en instituciones de interés general.

En relación con materia habitacional cabe señalar en este artículo la fracción XI inciso f y la fracción XIII.

5. Fracción XI inciso F del artículo 123 constitucional apartado B

El texto original de la fracción XI inciso f establecía:

Art. 123 B Entre los poderes de la unión, los gobiernos del Distrito y de los territorios federales y sus trabajadores:
XI. La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:
f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

Con fecha 10 de noviembre de 1972 se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las reformas al artículo 123 apartado B fracción XI inciso f) y fracción XIII con el fin de ampliar los beneficios de la habitación a los trabajadores del estado y a los miembros de las fuerzas armadas, de los cuales hablaremos más tarde.

Fue de este modo como se creó un Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSSTE) en el cual el es

tado tendría la obligación de efectuar las aportaciones necesarias para financiar la adquisición de casas o departamentos en propiedad, así como para construir las o mejorarlas.

El inciso f) quedó redactado en los siguientes términos:

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

Además el Estado mediante las aportaciones que haga establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas o bien para construir las repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos. Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social regulándose en su ley y en las que corresponda la forma y el procedimiento conforme a las cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

La iniciativa de esta reforma presentada por el presidente Luis Echeverría Álvarez fue leída en la sesión ordinaria de la cámara de diputados el 29 de septiembre de 1972.

En esta iniciativa el ejecutivo señalaba que los apartados A y B del artículo 123 consagraban dos regímenes laborales distintos por lo que al reformar la fracción XII del apartado A y expedir una ley que creaba el fondo nacional de la vivienda para los tra

bajadores, se hacía necesario extender estos derechos a los servidores públicos.

La cámara de diputados considero justa y congruente la iniciativa del presidente por lo que la reforma fue aprobada y turnada a la cámara de senadores, quienes también aprobaron la reforma resaltando el valor social de la misma. Posteriormente fue turnada a las legislaturas de los estados. Una vez concluido este ejercicio la reforma fue publicada en el Diario Oficial el día 10 de noviembre de 1972 y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

6. Fracción XIII del artículo 123 constitucional apartado B.

El texto original de esta fracción constaba de un solo párrafo que señalaba:

XIII. Los militares, marinos y miembros de los cuerpos de seguridad pública así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes.

Como había comentado anteriormente, el 10 de noviembre de 1972, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la fracción XI inciso f) y la adición de un párrafo a la fracción XIII que establecía:

XIII.....

El estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI de este apartado, en términos similares y a través del organismo encargado de la seguridad social de los componentes de dichas instituciones.

De esta manera el presidente propuso crear un organismo similar al INFONAVIT o al FOVISSSTE, para el Ejército, Fuerza Aérea o Armada, que se encargara de proporcionar a sus miembros habitaciones cómodas e higiénicas.

En los debates de esta iniciativa, la cámara de diputados subrayó que el Ejército, Fuerza Aérea y la Armada, eran instituciones surgidas del pueblo cuya misión consistía en defender la integridad, independencia y soberanía nacional, garantizar la seguridad interior y en general cooperar con la población y autoridades en la realización de obras orientadas al progreso del país, por lo que el ejecutivo propuso se les proporcionara habitaciones semejantes a las de los trabajadores del estado.

Por su parte la cámara de senadores vió con acierto la creación de un fondo nacional de la vivienda para los miembros de las Fuerzas Armadas, el cual les permitiría obtener créditos adecuados para adquirir o construir casas habitación.

III. El Artículo 4° constitucional

Fue hasta el 7 de febrero de 1983, cuando se institucionalizó el derecho de toda familia mexicana a disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

Con la reforma a este artículo se introdujo al texto del artículo un cuarto párrafo que estableció:

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

Lo importante de esta reforma es que por vez primera se hizo re-

ferencia a la familia como sujeto titular del derecho, lo que amplió en gran medida la garantía social contemplada en el artículo 123, ya que este artículo se refería únicamente a los trabajadores.

Fue en la sesión ordinaria de la cámara de diputados celebrada el día 24 de septiembre de 1981, donde se dió lectura a la iniciativa de decreto por medio del cual se adicionaba el párrafo cuarto al artículo 4° constitucional.

La iniciativa fué presentada por la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista y proponía la introducción del párrafo que originalmente señalaba: Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Este derecho será garantizado por el Estado.

En esta iniciativa se subrayaba que el pueblo mexicano a través de su historia había luchado fundamentalmente por tres cosas: la independencia, la democracia y la elevación del nivel de vida, siendo precisamente bajo este rubro donde se buscaban satisfacer las necesidades primarias del hombre como son la casa, el vestido y el alimento.

En materia de habitación se señalaba que las acciones del estado habían carecido de continuidad toda vez que unos gobiernos habían mostrado más interés en el problema que otros, lo que ocasionaba que las políticas en materia de vivienda no siempre resultaran continuadas ni congruentes.

La comisión dictaminadora consideró que la constitución debía adecuarse a las exigencias de una sociedad dinámica que cambiaba cuantitativa y cualitativamente, por lo que se aprobó la iniciativa por considerar que coincidía con las aspiraciones del pueblo a tener derecho a una vivienda.

En los debates de esta iniciativa, cabe señalar la participación de Fernando Riva Palacio quien propuso a la comisión de gobernación y puntos constitucionales que el texto de la reforma quedara redactado en los siguientes términos: "Toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. La ley esta blecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo." (66)

El diputado Sabino Hernández Tellez estuvo de acuerdo con la reforma constitucional pero señaló la importancia de que estuviera acompañada de mecanismos que garantizaran plena y absolutamente esta garantía social ya que de lo contrario quedaría colocada como una actitud demagógica. (67)

La comisión de gobernación y puntos constitucionales suprimió la segunda parte del párrafo de la iniciativa presentada por el Partido Popular Socialista, en el cual se establecía que el derecho a la vivienda sería garantizado por el estado. La comisión no dió explicación alguna pero es evidente que quiso expresar que el estado no está obligado a proporcionar vivienda a todas las familias, sino que únicamente actuará como promotor de las condiciones económicas que hagan posible la realización de este derecho.

El texto del párrafo finalmente quedó redactado de la siguiente manera:

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apoyos ne cesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Posteriormente la iniciativa aprobada fue turnada a la cámara de

(66) Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, XLL legislatura de la Cámara de Diputados, México 198, Tomo , p. 229

(67) Idem. p. 230

senadores quien aprobó la reforma y la turnó a las legislaturas de los estados. La reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1983 y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

Cabe señalar que la ley no definió lo que debemos entender por vivienda digna ni decorosa pero se presupone que se tuvo la intención de señalar que las viviendas deben de satisfacer las necesidades mínimas de higiene, seguridad y comodidad entre otras cosas.

El artículo cuarto constitucional quedó redactado de la manera que a continuación se detalla:

Artículo 4°. El varón y la mujer son iguales ante la ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia. Toda persona tiene derecho a decidir de manera libre, responsable e informada sobre el número y el espaciamiento de sus hijos.

Toda persona tiene derecho a la protección de la salud. La ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud y establecerá la concurrencia de la federación y las entidades federativas en materia de salubridad general, conforme a lo que dispone la fracción XVI del artículo 73 de esta constitución.

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

Es deber de los padres preservar el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental. La ley determinará los apoyos y la protección de los menores, a cargo de las instituciones públicas.

Así pues, el artículo 4° no establece un derecho concreto frente al estado, sino más bien establece una declaración general, pero aún así es valiosa su introducción a nuestra Carta Magna. Asimismo consideramos que el artículo 4° quedó mal ubicado dentro de las llamadas garantías individuales las cuales presuponen abstenciones por parte del estado para que los individuos gocen de un ambiente de igualdad y libertad en el que puedan desarrollarse. No obstante lo anterior el derecho a la vivienda es una garantía social ya que presupone una actitud positiva por parte del estado para satisfacer necesidades que se generan del hecho de vivir en sociedad.

IV. La ley federal de vivienda

En el presente inciso se pretende hacer un breve análisis del contenido de esta ley reglamentaria del artículo cuarto párrafo cuarto constitucional, subrayando los puntos que se consideren más importantes.

Esta ley fue promulgada por el presidente Miguel de la Madrid Hurtado y publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1984, y entró en vigor al día siguiente de su publicación.

La ley federal de vivienda consta de 65 artículos y se divide en 8 capítulos cuyos títulos son los siguientes:

- I. Disposiciones generales
- II. De la programación de las acciones públicas de la vivienda
- III. Del suelo para la vivienda
- IV. De la producción y distribución de materiales de construcción para la vivienda.
- V. De las normas y tecnología para la vivienda
- VI. Del otorgamiento de crédito y asignación de vivienda
- VII. De las sociedades cooperativas de vivienda

VIII. De la coordinación con los estados y municipios y concertación de los sectores social y privado.

En el artículo 1° de esta ley, se establece que sus disposiciones son de orden público e interés social, ya que dada su trascendencia no se puede dejar al arbitrio de los particulares.

Asimismo se establece que esta ley tiene por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos necesarios para que toda familia pueda disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

En el artículo 2° se nos señala cuales son los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, entre los que cabe destacar:

- El que un mayor número de personas tengan acceso a una vivienda, teniendo preferencia la población de más bajos ingresos.
- El buscar se canalice un mayor número de recursos para el financiamiento de viviendas a los trabajadores no asalariados, a los marginados de las zonas urbanas, a los campesinos y a la población de ingresos medios.
- El lograr se coordinen las acciones del estado, municipios y sectores social y privado para lograr se integre un sistema nacional de vivienda que satisfaga las necesidades habitacionales del país.
- La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de viviendas a efecto de reducir costos; y
- La preservación de los recursos y características del medio

ambiente en la construcción de las viviendas.

En el artículo 3° se hace referencia al sistema nacional de vivienda. Este sistema se integra por los sectores público, social y privado y busca la satisfacción de las necesidades de vivienda.

En el artículo 5° se señala que las dependencias, entidades y organismos descentralizados de la administración pública federal que formulen programas de vivienda o lleven a cabo acciones habitacionales quedarán sujetos a esta ley.

De esta forma quedan fuera de la jurisdicción de ésta, las entidades públicas y organismos descentralizados encargados de ejecutar o financiar programas de vivienda para los trabajadores conforme a la obligación prevista en el artículo 123 constitucional ya que éstos se regirán por las leyes que regulan la organización y funcionamiento de dichos organismos y entidades.

En atención a lo dispuesto en el artículo 6° corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología principalmente:

- Formular y conducir la política general de vivienda conforme a la ley y a las leyes que dicte el ejecutivo federal.
- Intervenir en la formulación y presentar a la Secretaría de Programación y Presupuesto los proyectos de presupuestos anuales de las entidades de la administración pública federal que realicen programas de vivienda.
- Coordinar el sistema nacional de vivienda.

- Organizar y fomentar investigaciones en materia de vivienda.

El capítulo II hace referencia a la programación de las acciones públicas de vivienda. Estas acciones se efectúan a través de tres programas que son:

- a) los programas sectoriales;
- b) los programas institucionales de las entidades de la administración pública federal que lleven a cabo acciones habitacionales; y
- c) Los programas operativos anuales de SEDUE y de las demás dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

- a) El Programa Sectorial de vivienda.

La ley lo contempla en sus artículos del 8 al 13, es formulado por SEDUE y contiene básicamente:

- El diagnóstico de los problemas habitacionales del país;
- Los objetivos que se persiguen en materia habitacional;
- Las acciones básicas y el señalamiento de prioridades; y
- Las bases de coordinación con las entidades federativas y municipios.

- b) Programas institucionales.

Son formulados por las entidades de la Administración Pública Federal y son sometidos a la SEDUE y a la Secretaría de Programación y Presupuesto para su aprobación. La ley hace referencia a estos programas en sus artículos del 14 al 18.

Estos programas contienen entre otras cosas, los medios de financiamiento y asignación de sus recursos, el número de beneficiarios, el plazo de ejecución de las obras, etcétera.

- c) Programas operativos anuales de la SEDUE y de las demás entidades de la administración pública federal que lleven a cabo

acciones de vivienda contienen principalmente:

- Los medios de financiamiento y asignación de recursos señalando el número de beneficiarios y el nivel de sus ingresos;
- El plazo de ejecución de las obras; y
- Sus necesidades de suelo, reservas territoriales y la forma de atenderlas.

En el capítulo III se señala todo lo relacionado al suelo para la vivienda. Este capítulo está integrado por 11 artículos que básicamente señalan que se considerará de utilidad pública la adquisición de tierras para la construcción de viviendas de interés social o para la construcción de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales. Asimismo se hace referencia a las cualidades que debe reunir un terreno para destinarse a un programa de vivienda como son la facilidad de introducir sistema de servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado y electricidad al menor costo posible.

Más adelante en el capítulo IV se contempla lo relacionado a la producción y distribución de materiales de construcción. La ley en su artículo 30 considera que la producción y distribución de materiales básicos para la construcción es de interés social, por lo que busca reducir sus costos y asegurar su abasto.

Por último en su artículo 37 se faculta a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para que tome las medidas necesarias para que las instituciones de banca y crédito apoyen financieramente la producción y distribución de materiales básicos de construcción a bajo costo.

El capítulo V hace referencia a las normas y tecnología para la vivienda. Estas normas tienen por objeto elevar la calidad

Las viviendas producidas por estas sociedades son entregadas únicamente a sus socios.

El capítulo VII, capítulo último de esta ley, nos habla de la coordinación de la federación, estados y municipios y la concertación de los sectores social y privado. Básicamente corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, celebrar los acuerdos y convenios de coordinación del sistema nacional de vivienda. Estos convenios y acuerdos conforme al artículo 58 contienen:

- La aplicación o transferencia de recursos para la aplicación de los programas;
- La transmisión de suelo urbano o reservas territoriales para el desarrollo de programas de vivienda;
- La producción y distribución de materiales de construcción;
- El otorgamiento de estímulos para la producción y mejoramiento de la vivienda de renta; y
- La tecnología aplicable a las acciones de vivienda.

En el último artículo de esta ley, se establece el recurso de revisión, el cual podrá ser promovido por los particulares inconformes con las resoluciones administrativas que se dicten con fundamento en la Ley Federal de Vivienda. Este recurso se interpone por escrito ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución que se pretende impugnar, en el mismo escrito se precisarán los datos del promovente, los agravios, las pruebas que se estimen pertinentes junto con el documento que acredite la personalidad del promovente ya sea que actúe por nombre propio o por cuenta de otro.

De la lectura de esta ley se puede concluir que la actividad del

estado en materia de vivienda se reduce a formular, instrumentar, normar, estimular, fomentar, coordinar y concertar. Asimismo la actividad pública es únicamente complementaria de las actividades sociales y privadas.

Encontramos que además de la Ley Federal de la Vivienda en el aspecto orgánico se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal creándose la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología a la cual se le encomendaron las tareas de formular y conducir las políticas de urbanismo, vivienda y ecología.

La Ley Federal de Vivienda es un buen intento para tratar de coordinar las actividades de las dependencias de la Administración Pública Federal, así como de las organizaciones de los sectores social y privado, pero desgraciadamente carece de la fuerza necesaria para garantizar plenamente el derecho a la vivienda.

Capítulo Cuarto.- Las acciones del estado

I. Organismos

Las diferentes acciones del estado en materia de vivienda, han sido dirigidas a lograr que un mayor número de mexicanos gocen de una vivienda digna y decorosa. En el desarrollo de este punto habremos de basarnos en los datos proporcionados por el Departamento de Estudios económicos y sociales del INFONAVIT. (68)

Como ya hemos analizado en el capítulo anterior, la demanda popular en materia habitacional se vió contemplada en la constitución de 1917. En el artículo 123 fracción XII se estableció por primera vez la obligación patronal de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores, con lo que se dió inicio a una serie de acciones que cada vez han ido cobrando mayor fuerza.

En 1925 encontramos la creación del Programa de crédito para empleados federales, que operó a través de la Dirección de Pensiones Civiles. Más adelante en 1934 el Departamento del Distrito Federal inició la construcción de viviendas populares destinadas a sus trabajadores.

De 1925 a 1934 el gobierno buscó sobre todo realizar programas que lograran elevar el nivel de vida de los habitantes más desfavorecidos económicamente.

El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., comienza el financiamiento de viviendas en 1947. No obstante fué hasta 1953 cuando por decreto presidencial se limitó el financiamiento de habitaciones a los proyectos habitacionales de vivienda a bajo costo, eliminándose los créditos para casos aislados o de precio elevado.

En 1954 se crea el Instituto Nacional de la Vivienda, el cual tu-

(68) INFONAVIT, Dpto. de Estudios económicos y sociales, "El siglo tema gubernamental mexicano en materia de vivienda" Boletín Informativo INFONAVIT, México, D.F., N° 11, junio 1973, p. 55 a 61

vo por objeto el estudio e investigación de los problemas y posibles soluciones para la construcción de la vivienda en todo el territorio nacional.

El 1° de marzo de 1956 se creó la Dirección de Pensiones Militares que como parte de las prestaciones de los miembros de las fuerzas armadas realizó conjuntos habitacionales.

El Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos de Vivienda (FOGA) fué creado en 1963. Este fondo permitió aumentar considerablemente a partir de 1965 el número de viviendas construidas.

El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) fué creado el 15 de abril de 1964 a través de un fideicomiso constituido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y su objeto primordialmente fué otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito mediante préstamos y créditos relacionados con operaciones hipotecarias para la vivienda de interés social.

A principios de los años setentas el Instituto Nacional de la Vivienda se transforma en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO) el cual fué un organismo público descentralizado con carácter técnico consultivo y promocional al que se le encomendaron tareas de investigación, programación, coordinación y promoción del desarrollo de la comunidad rural y la vivienda popular. El INDECO fué liquidado en los años ochenta para dar lugar al nacimiento de los Institutos Estatales de Vivienda, la Dirección de Habitación Popular, del Departamento del Distrito Federal ahora trans-

formada en instrumentos como el Fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) y el Fideicomiso de Vivienda y Desarrollo Urbano (FIVIDESU) y que siguió durante los ochentas a través del FOVI.

Asimismo es a principios de los setentas cuando el estado decide combatir de una forma masiva el problema de la vivienda a través de instituciones que de una forma permanente pudieran atender a los diferentes sectores de la sociedad, creándose así - el INFONAVIT, el FOVISSSTE y el FOVIMI.

El 24 de abril de 1972 se publica en el Diario Oficial de la Federación la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda con lo que los trabajadores derechohabientes del INFONAVIT vieron aumentadas sus posibilidades para adquirir una vivienda, así como repararla, ampliarla o mejorarla.

En 1979 la Dirección General de Equipamiento Urbano y Vivienda - de la entonces Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas creó el primer programa sectorial de vivienda, lo que marcó un paso importante en la planificación de la vivienda en México.

En agosto de 1979 se creó la Comisión Intersecretarial de Planificación, Programación y Financiamiento a la Vivienda (COVI) cuya finalidad era proponer políticas y bases de coordinación en materia de vivienda de las entidades del sector público federal.

El 2 de abril de 1981 se constituye con el patrimonio del Fondo de las Habitaciones Populares del Banobras, el fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) el cual atendió y atiende las necesidades de vivienda de la población que por su situación laboral no es derechohabiente de organismos como

el INFONAVIT o el FOVISSSTE de los cuales hablaremos mas adelante.

En el mes de diciembre de 1982 se crea la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) a la cual se le dá como atribución el establecer y conducir la política nacional de vivienda, entre otras.

En febrero de 1983 se eleva a rango constitucional el derecho de toda familia a gozar de una vivienda digna y decorosa mediante reforma al artículo cuarto constitucional. En diciembre de 1983 se expide la Ley Federal de Vivienda, ley reglamentaria del artículo cuarto, párrafo cuarto constitucional.

De 1983 a 1988 se amplió el encaje legal que los bancos destinaban a la vivienda pasando del 3% en 1983 al 6% en 1986, se impulsaron los estímulos fiscales para fomentar la construcción de viviendas en arrendamiento y se atendieron las necesidades de vivienda surgidas por los terremotos de 1985 de más de 90,000 familias.

En 1988 se crea el Fondo Nacional Para La Vivienda Rural (FONAVIR) que busca satisfacer las necesidades habitacionales de la población de ingresos medios.

A continuación trataremos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores (INFONAVIT), al Fondo de Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado (FOVISSTE) y al Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO) por considerar que son los principales organismos en materia de vivienda en nuestro país.

1. INFONAVIT

Una vez que se modificó la fracción XII del artículo 123 apartado A constitucional, se empezó a trabajar en la elaboración de una

ley que creara el organismo encargado de administrar al Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores, (INFONAVIT).

El 20 de mayo de 1972 se constituyó orgánicamente el INFONAVIT nombrándose como director general al licenciado Jesús Silva Herzog.

Diversos sectores sociales coincidieron en señalar que con la constitución del INFONAVIT se aliviaría a mediano plazo el problema de la vivienda. Asimismo se consideró que en virtud de que los proyectos de construcción se someterían a concurso entre las empresas privadas se favorecería en gran medida la lucha contra el desempleo.

Debido a la estrecha relación que guardan la Ley Federal del Trabajo (LFT) y la ley del INFONAVIT, en el presente análisis se manejarán conjuntamente, aclarando que cuando se omite hacer referencia a la ley de que se trate, nos estaremos refiriendo a la del INFONAVIT.

La ley del instituto lo define en su artículo 2, como un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio con domicilio en la ciudad de México.

El objetivo primordial del instituto es brindar los medios necesarios para permitir que un mayor número de trabajadores pueda tener un hogar, entendiendo por éste el sitio en el que se congrega la familia, en el que satisface sus necesidades básicas de subsistencia y en el que los miembros coexisten solidariamente. (69).

- (69) Echeverría Alvarez Luis, citado por Silva Herzog Jesús en "El Problema Habitacional y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores" Comercio Exterior, México, D.F., Vol. XXII, N° 5, mayo 1972.

El INFONAVIT tiene como funciones:

1. Administrar los recursos del fondo;
2. Operar un sistema de crédito que permita al trabajador:
 - Adquirir en propiedad una habitación;
 - Construir, reparar, ampliar o mejorar sus habitaciones; y
 - Pagar pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
3. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas por los trabajadores.

El instituto tiene un patrimonio propio, el cual está integrado de conformidad con lo establecido en el artículo 5 de la ley con las aportaciones del 5% que enteran los patrones; con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporciona el gobierno federal y con los bienes y derechos que el instituto adquiera a cualquier título, así como los rendimientos que se puedan obtener con la inversión de estos recursos.

Los órganos del instituto son los siguientes:

- a. La Asamblea General;
- b. El Consejo de Administración;
- c. La Comisión de Vigilancia;
- d. El director general;
- e. 2 directores sectoriales;
- f. La Comisión de Inconformidades y de Valuación; y
- g. Las comisiones consultivas regionales.

a. La Asamblea General. Es el órgano supremo del instituto. Su objeto primordialmente es determinar la política y los programas que orientan las actividades del instituto así como expedir los reglamentos del mismo. Se integra en forma tripartita con 45 miembros designados, 15 por el Ejecutivo Federal, 15 por las organizaciones nacionales patronales y 15 por las organiza-

ciones nacionales de los trabajadores. Los miembros de la Asamblea duran en funciones seis años y pueden ser removidos por el sector que los hubiese designado.

La Asamblea por lo menos se reúne dos veces al año y es presidida en forma rotativa. En Asamblea General corresponderá emitir un voto a los representantes del gobierno, uno a los de los trabajadores y uno a los de los patrones. En el Consejo de Administración, Comisión de Vigilancia y Comisión de Inconformidades y Valuación, como veremos más adelante cada uno de sus miembros tendrá un voto.

b. El Consejo de Administración Fundamentalmente el Consejo es el encargado de decidir sobre las inversiones y operaciones del instituto, resolver sobre el establecimiento, modificación o supresión y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales del instituto.

Se integra por quince miembros designados por la Asamblea General nombrados cinco por el Gobierno, cinco por los trabajadores y 5 por los patrones, por cada consejero propietario se podrá nombrar un suplente. Los consejeros durarán en sus funciones seis meses y podrán ser removidos libremente por la Asamblea a petición de la representación que los hubiese propuesto.

c. Comisión de vigilancia Principalmente vigila la administración de los recursos, gastos y operaciones que se realicen se hagan conforme a la ley. Practica auditorías de los estados financieros comprobando cuando lo estime pertinente los avalúos de bienes materia de operación del instituto.

Se integra con nueve miembros designados paritariamente por cada uno de los sectores y son designados por la Asamblea General.

Están en funciones seis años y pueden ser removidos por la Asamblea General a petición de la representación que los hubiere propuesto.

Los miembros de la Asamblea General y del Consejo de Administración no pueden ser miembros de la Comisión de Vigilancia.

d. El director general Es nombrado por la Asamblea General a propuesta del presidente de la República. Es necesario que el director general sea mexicano por nacimiento y que goce de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa. El director representa legalmente al instituto y tiene poder para pleitos y cobranzas, actos de administración y actos de dominio de conformidad al artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal e igualmente goza de las facultades especiales que requieran cláusula especial. Estas facultades las ejercerá como lo resuelva el Consejo de Administración. Asimismo el director ejecutará los acuerdos del Consejo y nombrará y removerá al personal del instituto.

e. Directores sectoriales Son nombrados por la Asamblea General a propuesta de los representantes de los trabajadores y patronos y tiene como función el enlace entre el sector que representan y el director general. Pueden asistir a las sesiones del Consejo de Administración con voz pero sin voto. Al igual que el director general no podrán ser miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración ni de la Comisión de Vigilancia.

f. La Comisión de inconformidades y valuación Integrada en forma tripartita con un miembro propietario y su suplente por cada representación. Conoce, substancia y resuelve los recursos

que se promueven ante el instituto por los trabajadores, los patrones, causahabientes o beneficiarios.

Asimismo conoce sobre las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores en materia de habitación.

g. Las comisiones consultivas regionales También se integran en forma tripartita y actúan en las áreas territoriales que señale la Asamblea General. Tienen como facultad sugerir al Consejo de Administración a través del director general la localización más adecuada de áreas y las características de las habitaciones de la región susceptibles de ser financiadas y opinar sobre los proyectos de habitación y financiar en sus respectivas regiones.

De conformidad al artículo 29 de la ley, son obligaciones de los patrones:

h. Inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el instituto.

El Consejo de Administración fija un instructivo en el cual se señala la forma en que se realizarán las inscripciones.

Si el patrón no cumple con esta obligación los trabajadores tienen derecho a acudir al instituto, proporcionando los informes correspondientes, sin que éste releve al patrón del cumplimiento de su obligación y lo exima de las sanciones en que hubiere incurrido.

i. Efectuar las aportaciones al INFONAVIT La Ley Federal del Trabajo en su capítulo III artículos 136 a 153 nos habla de las habitaciones para los trabajadores. En el artículo 136 se nos

señala que toda empresa agrícola, industrial o minera o de cualquier otra clase de trabajo está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a ésta obligación las empresas aportarán al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios, entendiéndose que el salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria y las gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios, (artículo 147 Ley Federal del Trabajo.)

Estas aportaciones deberán hacerse bimestralmente a más tardar el día 15 o día hábil siguiente si aquel no lo fuere del mes subsecuente al bimestre que comprendan. El artículo 35 de la Ley del INFONAVIT nos señala que estas aportaciones constituyen depósitos de dinero sin causa de intereses en favor de los trabajadores. Asimismo estos depósitos están exentos de toda clase de impuestos. El incumplimiento de los patrones de enterar puntualmente sus aportaciones y descuentos causará recargos y en su caso gastos de ejecución.

En atención al artículo 146 de la Ley Federal del Trabajo, los patrones no estarán obligados a dar aportaciones por lo que toca a los trabajadores domésticos. Asimismo cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores casa en comodato o arrendamiento no están exentas de contribuir al fondo. Tampoco quedarán exentas de esta aportación respecto de aquellos trabajadores que hayan sido favorecidos por créditos del INFONAVIT.

La obligación de efectuar las aportaciones tiene el carácter de fiscal. El INFONAVIT es un organismo fiscal autónomo por lo que está facultado para determinar en caso de incumplimiento

Ahora bien cuando el trabajador ha recibido crédito del instituto, se seguirá conforme al procedimiento de las fracciones II y III del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo que al efecto establecen:

II. Cuando el trabajador deja de estar sujeto a una relación de trabajo (se entiende que un trabajador ha dejado de estar sujeto a una relación de trabajo cuando deje de prestar sus servicios a un patrón por un período mínimo de doce meses) y cuente con 50 o más años de edad, tendrá derecho a que se le entregue el total de los depósitos que se hubiesen constituido en su favor; y

III. Si el trabajador hubiese recibido créditos del instituto, las cantidades a que tuviere derecho en caso de incapacidad parcial permanente cuando sea del 50% o más, de invalidez definitiva, de jubilación o bien en el caso de la fracción II anteriormente señalada, se aplicarán a la amortización del crédito, sólo en los casos de incapacidad total permanente o muerte si después de hacer la aplicación de dichas cantidades a la amortización de crédito quedare saldo a favor del trabajador se le entregará el monto correspondiente.

Para la devolución de los depósitos y cantidades adicionales bastará la presentación de una solicitud por escrito acompañada de las pruebas pertinentes.

j: Efectuar descuentos a los trabajadores Conforme al artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo, el salario mínimo no puede ser objeto de compensación, descuento o reducción salvo entre otros casos, del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

A los trabajadores que se les otorgue un crédito para la adquisición de viviendas ubicadas en conjuntos habitacionales financiados por el INFONAVIT, se les descontará el 1% del salario que se destinará a cubrir los gastos que se erogan por concepto de administración, operación y mantenimiento del conjunto habitacional de que se trate.

De conformidad al artículo 42, los recursos del instituto se destinarán:

I. Al otorgamiento de créditos para:

- a) Adquisición en propiedad de casas habitación;
- b) Construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones;
- c) Pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

Estos créditos devengan un interés del 4% anual sobre saldos insolutos y se otorgarán a un plazo no menor de 10 años ni mayor de 20.

II. Financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridas por los trabajadores mediante créditos que les otorgue el instituto.

Estos financiamientos se conceden por concurso y se otorgarán a la tasa de interés que fije la Asamblea General y en un plazo máximo de 18 meses.

III. Al pago de depósitos que les correspondan a los trabajadores en los términos de la ley.

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

V. A la inversión de inmuebles estrictamente necesarios para sus fines; y

VI. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

Los contratos y operaciones relacionados con los inmuebles a que se refiere este artículo, así como el desarrollo y ejecución de los conjuntos habitacionales que se lleven a cabo con financiamiento del INFONAVIT, estarán exentos del pago de toda clase de impuestos, derechos o contribuciones de la Federación, Estados o del Distrito Federal y en su caso el precio de venta se tendrá como valor del avalúo el impuesto predial.

En estos contratos y operaciones, así como en la constitución del régimen de propiedad en condominio de los conjuntos que financie el instituto podrán hacerse constar en documentos privados ante dos testigos e inscribirse en el Registro Público de la Propiedad que corresponda con la constancia del Registrador sobre la autenticidad de las firmas y la voluntad de las partes.

Los recursos del Fondo Nacional de conformidad al artículo 43 mientras se apliquen a los fines señalados anteriormente deberán mantenerse en el Banco de México, invertidos en valores gubernamentales de inmediata realización.

En el artículo 149 de la Ley Federal del Trabajo se señala que corresponde al INFONAVIT determinar las sumas que se asignarán al financiamiento de casas habitación; las que se destinarán a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas y las que se destinarán para el pago de pasivos adquiridos por los trabajadores por esos conceptos.

Al efectuar la aplicación de recursos se distribuirán equitativamente entre las diversas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas o grupos de trabajadores.

Para el otorgamiento individual de los créditos se procederá conforme a un sistema de sorteos.

La ley del INFONAVIT, complementando este artículo establece en su artículo 46 una serie de circunstancias que son consideradas por el INFONAVIT en la aplicación de sus recursos, que son:

1. La demanda de habitación y las necesidades de vivienda dando preferencia a los trabajadores de bajos salarios en las diversas zonas o localidades del país;
2. La factibilidad de llevar a cabo construcciones habitacionales;
3. El monto de las aportaciones al fondo provenientes de las diversas regiones del país; y
4. El número de trabajadores en las diferentes regiones y localidades del país.

Más adelante la ley nos señala que para otorgar y fijar créditos a los trabajadores en cada región o localidad se tomarán en cuenta el número de miembros de cada familia de los trabajadores, el salario o ingreso conyugal y las características o precios de venta de las habitaciones disponibles.

Dentro de cada grupo de trabajadores en una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho se asignarán entre éstos los créditos individuales mediante un sistema de sorteo

ante notario público.

Un punto que es importante destacar es el comprendido en el artículo 51 en el que se establece que los créditos que el instituto otorgue estarán cubiertos por un seguro para los casos de

- Incapacidad total permanente; y
- Muerte

Por incapacidad total permanente se entenderá la pérdida de las facultades o aptitudes de una persona que la imposibilite para desempeñar cualquier trabajo el resto de su vida, cualquiera que sea la naturaleza del riesgo que la haya producido.

Este seguro liberará al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de dominio a favor del instituto derivados de esos créditos. El costo del seguro queda a cargo del instituto.

En el caso de:

- Incapacidad parcial permanente cuando sea del 50% o más ; o
- Invalidéz definitiva

Se liberará al trabajador acreditado del adeudo de los gravámenes o limitaciones de dominio a favor del instituto siempre y cuando no sea sujeto de una nueva relación de trabajo por un período mínimo de dos años lapso durante el cual gozará de una prórroga sin causa de intereses para el pago de su crédito.

La ley del INFONAVIT establece un recurso de inconformidad en su artículo 52, el cual procede en los siguientes casos:

- Inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre su inscripción en el instituto;
- Derecho a créditos;

- Cuantía de aportaciones y descuentos;
- Actos del instituto que lesionen derechos de los trabajadores inscritos, o de sus beneficiarios o de los patrones.

Este recurso se promueve ante el mismo instituto. Tal como lo señala el artículo 52 una vez que se agota este recurso, si subsisten las controversias entre trabajadores o sus beneficiarios y el instituto sobre derechos de aquellos, se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje. Este recurso es optativo.

Por su parte las controversias entre patrones y el instituto, una vez agotado el recurso, se resolverán ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

En atención al artículo 59 si un trabajador tiene 50 años de edad o más y deja de estar sujeto a una relación laboral y por quien el patrón haya hecho aportaciones, puede optar entre la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones del instituto.

Los trabajadores que no reúnan el requisito de edad, tendrán derecho a la devolución de sus depósitos a partir de que cumplan los cincuenta años, previa comprobación que han dejado de estar sujetos a una relación laboral y no se encuentren inscritos en el régimen de continuación voluntaria o bien continuar voluntariamente dentro del régimen. Se pierde derecho a continuar dentro del régimen si no se hace solicitud por escrito dentro del plazo de 6 meses contados a partir de la fecha en que ha dejado de existir la relación laboral.

Por otro lado, los trabajadores que se jubilen tienen derecho a optar por la devolución de sus depósitos más una cantidad adi-

cional igual a éstos o la continuación de sus derechos y obligaciones con el instituto.

En el último artículo de esta ley, encontramos la declaración de que el instituto se considerará de acreditada solvencia y no estará obligado a constituir depósitos o fianzas.

Consideramos importante para el estudio de la ley que acabamos de analizar hacer referencia a las Reglas Generales para el otorgamiento de créditos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. (70)

El instituto como ya habíamos señalado, solo otorga créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor por el instituto.

Los créditos que otorga el INFONAVIT tienen las siguientes características:

1. Devengan un interés del 4% anual sobre saldos insolutos;
2. El plazo para su amortización no será menor de 10 años pudiendo otorgarse hasta un plazo máximo de 20 años;
3. Los trabajadores que obtengan créditos del instituto no estarán obligados a pagar enganche alguno;
4. Cuando un trabajador reciba un crédito del instituto el 40% del importe de los depósitos que en su favor se haya acumulado hasta esa fecha, se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido.

(70) Estas reglas fueron aprobadas por el Consejo de Administración según Acta N° 12, acuerdo N° 34 de fecha 29 de agosto de 1972.

Durante la vigencia de los créditos concedidos a los trabajadores se continuará aplicando el 40% de las aportaciones patronales hechas a su favor, al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el trabajador.

5. Los descuentos que se les hagan a los trabajadores que perciban salario mínimo, deberán de ser aceptados libremente por escrito y no podrán exceder del 20% de sus salarios ordinarios mensuales.

6. Los descuentos que se hagan a los trabajadores con salario superior al mínimo deberán igualmente ser aceptados por escrito y no podrán exceder del 25% de sus salarios ordinarios mensuales.

7. Los descuentos señalados en los incisos 5 y 6 deberán ser hechos por los patrones y enterados junto con el 5% sobre los salarios de los trabajadores.

8. Los descuentos que se hagan a los trabajadores estarán cubiertos por un seguro, cuyo costo quedará a cargo del instituto.

9. El plazo para redimir los préstamos será voluntario para los trabajadores y obligatorio para el instituto.

10. Los trabajadores que ya hubieren recibido algún crédito del instituto no podrán recibir del propio instituto mientras no hayan liquidado el anterior.

11. Los créditos que otorgue el instituto a los trabajadores se darán por vencidos anticipadamente si los deudores sin consentimiento de aquel enajenaren las viviendas o incurran en las causas de rescisión que se consignan en los contratos respectivos.

12. Los gastos de escrituración que resulten de los créditos que otorgue el instituto serán pagados por los propios acreditados y podrán cargarse al importe del crédito que se les otorgue.

.En el otorgamiento de créditos el instituto tomará en consideración:

- a. El nivel de ingreso de los trabajadores dando preferencia a los de más bajos salarios;
- b. El grado de necesidad de vivienda de los trabajadores;
- c. El número de aportaciones dadas al fondo;
- d. El número de dependientes económicos de los trabajadores que vivan en el mismo domicilio;
- e. El salario o el ingreso conyugal;
- f. Las características y precios de venta de las habitaciones disponibles;
- g. La cercanía del centro de trabajo con la vivienda que se desea adquirir; y
- h. En el caso de grupos de trabajadores que se pudieran clasificar en forma semejante, si hay varios con el mismo derecho se deberán asignar entre estos los créditos individuales mediante un sistema de sorteos ante notario público.

Con sujeción a estas reglas el Consejo de Administración determinará:

- a. Los montos de crédito que otorgue el instituto;
- b. La relación de dichos montos con el salario de los trabajadores acreditados;
- c. La protección o garantía de los préstamos;
- d. Los precios máximos de venta de las habitaciones cuya adquisición o construcción pueda ser objeto de los créditos que otorgue el instituto; y
- e. Los sistemas de amortización del crédito.

Comentarios

El principal organismo en materia de financiamiento habitacio-

nal es el INFONAVIT. Al cierre de 1989 el INFONAVIT aprobó el financiamiento de 843,300 viviendas, inició la construcción de 801,300, terminó 734,900 y entregó 715,900.

Se estima que el INFONAVIT a lo largo de sus 17 años de existencia ha otorgado más de 88,400 créditos con lo que se ha beneficiado a cerca de cuatro millones de mexicanos.

Para el presente año se espera que el fondo otorgue aproximadamente 82,000 créditos con beneficio a 492,000 mexicanos. (71)

A pesar de estos logros, el problema de la vivienda sigue siendo asfixiante, el déficit habitacional se calcula sobre los seis millones a lo que debemos añadir un promedio de trescientas mil casas habitación derivadas del crecimiento demográfico.

Asimismo considero pertinente hacer los siguientes comentarios en relación con la ley del INFONAVIT. Consideramos que la ley es equitativa ya que obliga a todos los patrones a dar el 5% sobre el salario de sus trabajadores a su servicio. Coincidimos con el licenciado Jacobo Ayala Villareal al afirmar que el carácter de ésta aportación es propiamente un aumento de salario (72). Es un ahorro que se deposita en favor del trabajador.

En relación con estos depósitos que se van generando en favor de los trabajadores cabe señalarse que no es lógico que se aplique

(71) Ruz Esparza, Gerardo, p. cit. supra nota

(72) Ayala Villareal Jacobo, "Comentarios sobre la ley del Fondo Nacional de la Vivienda" Derecho y Ciencias Sociales, N.L., México, Vol. 1, Junio-septiembre 1973, p. 114

- a. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente mediante préstamos con garantía hipotecaria. Estos préstamos se hacen por una sola vez; y
- b. Coordinar y financiar programas habitacionales destinados a ser adquiridos en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas.

Los recursos del fondo se integran con:

- a. Las aportaciones que las dependencias y entidades enteren al instituto por el equivalente del 5% sobre el sueldo de sus trabajadores para constituir el fondo de vivienda;
- b. Con los bienes y derechos adquiridos a cualquier título;
- c. Con el .50% que se deduzca del sueldo básico de los trabajadores que como cuota enteren para cubrir préstamos hipotecarios y financiamiento de vivienda en sus modalidades de adquisición en propiedad de terrenos y/o casas habitación, construcción, reparación, ampliación o mejoras en las mismas; así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.
- d. El .50% que como aportación enteren las dependencias y entidades para el mismo fin señalado en el punto anterior.
- e. Con los rendimientos que se obtengan de las inversiones de los recursos a que se refieren los puntos anteriores.

Los recursos del fondo se destinarán para:

a. El otorgamiento de crédito para los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor por más de 18 meses. Este crédito deberá destinarse a:

- La adquisición de terrenos para construir viviendas o conjuntos habitacionales destinados a la habitación de los trabajadores;
- La adquisición de habitaciones incluyendo aquellas sujetas al régimen de condominio cuando el trabajador carezca de ellas;
- A la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones;
- Al pago de enganche (en el porcentaje que acuerde la junta directiva) y de los gastos de escrituración, cuando tenga por objeto la adquisición de viviendas de interés social; y
- El pago de pasivos contraídos por los puntos anteriores.

b. Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos mediante créditos que otorgue el instituto. Estos financiamientos se conceden por concurso y los programas deben de ser aprobados por el instituto;

c. Al pago de los depósitos que les correspondan a los trabajadores según la ley;

d. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del fondo;

e. A la inversión de inmuebles necesarios para sus fines.

f. El precio de venta fijado por el instituto se tendrá como valor del avalúo de las habitaciones para efectos fiscales.

La Junta Directiva tiene como competencia determinar el porcentaje que de los recursos del fondo se destinará anualmente al financiamiento de adquisiciones de terrenos, de programas de casas habitación, de préstamos hipotecarios y de pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Asimismo establecerá la política a seguir para la asignación de los créditos y financiamientos.

Los beneficiarios del fondo, son los trabajadores que estén al servicio de los poderes de la unión, del gobierno del Distrito Federal, de las entidades públicas que estén sujetas al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de confianza y eventuales de los mismos poderes y entidades públicas.

Las aportaciones al Fondo de la vivienda de conformidad al artículo 21 fracción IV de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, se aplicarán a constituir depósitos que no devengarán intereses y que se sujetarán a las siguientes reglas:

a. Cuando el trabajador recibe financiamiento del fondo, el 40% del importe de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta esa fecha, se aplicará como pago inicial del crédito concedido;

b. Durante la vigencia del crédito se continúa aplicando el 40% de la aportación al pago de los abonos que deba hacer el trabajador;

c. Cuando el trabajador liquide el crédito otorgado se continuará aplicando el total de las aportaciones para integrar un

nuevo depósito en su favor;

d. En los casos de jubilación, incapacidad total o permanente o de muerte, el trabajador o sus beneficiarios tendrán derecho a la devolución de un tanto más del saldo de los depósitos que se hubieran constituido a su favor;

e. Cuando el trabajador tenga 50 o más años de edad, y deje de prestar servicios se le entregarán los depósitos constituidos en su favor. Se considerará que deja de prestar servicios cuando transcurren más de doce meses sin laborar en alguna dependencia o entidad;

f. Si el trabajador recibió crédito hipotecario con recursos del fondo la devolución se hará con deducción de la cantidad, aplicada al pago del crédito hipotecario.

Para otorgar y fijar créditos a los trabajadores en cada región, se tomará en cuenta el número de miembros de la familia del trabajador, su antigüedad, su salario y el ingreso conyugal en su caso

Dentro de cada grupo de trabajadores en una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho se asignarán los créditos individuales mediante sorteos celebrados ante notario público.

Los créditos que otorgue el fondo, tendrán las siguientes características:

1. Se darán por vencidos anticipadamente si los deudores sin

el consentimiento del instituto enajenan viviendas o gravan inmuebles que garanticen el pago del crédito concedido;

2. Estarán cubiertos por un seguro para el caso de incapacidad total permanente o muerte, que libere al trabajador jubilado o pensionista o a sus respectivos beneficiarios. El costo del seguro queda a cargo del instituto.

Los trabajadores pueden manifestar por escrito su voluntad para que en el caso de su muerte la adjudicación del inmueble se haga a quien hayan asignado como beneficiario.

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

1. Del beneficiario designado;
2. A la viuda(o) y los hijos que dependan económicamente del trabajador al momento de su muerte;
3. Los ascendientes concurren con las personas anteriormente mencionadas cuando dependan económicamente del trabajador;
4. A falta de viudo(a) concurrirá la persona con que el trabajador(a) vivió como si fuera su cónyuge durante cinco o más años que precedieron a su muerte, o con quien tuvo hijos;
5. Los hijos que no dependan económicamente del trabajador;
6. Los ascendientes que no dependan económicamente del trabajador; y
7. Los colaterales hasta el 2° grado.

El trabajador que deja de prestar sus servicios, tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el fondo. En este caso la base para las aportaciones a su cargo será el salario promedio que hubiese percibido durante los últimos seis meses.

Los derechos de los trabajadores titulares de depósitos en el fondo o de sus causahabientes o beneficiarios prescriben en un plazo de cinco años.

Gozan de exención los convenios, contratos, o actos en los que se hagan constar las operaciones que realiza el fondo, las cuales tendrán el carácter de escritura pública y se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad respectivo, sin menoscabo que el trabajador vaya al notario público de su elección.

El instituto deberá mantener en efectivo o en depósito bancario a la vista, las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias. Los demás recursos mientras no sean aplicados deberán mantenerse invertidos en el Banco de México.

Compete a la Secretaría de Programación y Presupuesto y a la de la Contraloría General de la Federación controlar y evaluar la inversión de los recursos del fondo.

las entidades y dependencias estarán obligadas a inscribir a sus trabajadores en el fondo, a efectuar sus aportaciones y a hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios.

Consideramos importante señalar que en la sección cuarta de la Ley en cuestión, la cual se intitula "Del arrendamiento y venta de vivienda" se prevee la posibilidad de que el instituto proporcione a sus trabajadores habitaciones en arrendamiento con opción a venta.

La enajenación de las habitaciones podrá hacerse por medio de venta a plazos con garantía hipotecaria o con reserva de dominio o por medio de promesa de venta, de conformidad a las siguientes reglas:

- a. El trabajador entrará en posesión de la habitación sin más formalidad que la firma del contrato;
- b. Pagados el capital, intereses y accesorios se otorgará el acto definitivo que proceda;
- c. El plazo para cubrir el precio del inmueble no excederá de quince años;
- d. Los convenios, contratos o actos en los que se hagan constar las correspondientes obligaciones tendrán el carácter de escritura pública y se inscribirán en el Registro Público de la Propiedad respectivo.

Comentarios

En relación del análisis de la sección III del título segundo de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado cabe hacer los mismos

comentarios que se hicieron en relación con la Ley del INFONAVIT.

Al igual que este fondo, FOVISSSTE aplica tan solo el 40% de los depósitos constituidos en favor de los trabajadores como pago del crédito (artículo 21 Ley ISSSTE). Asimismo los depósitos de los trabajadores no generan intereses (artículo 35 Ley ISSSTE).

Esta ley salva la omisión de la del INFONAVIT al establecer que los trabajadores que tengan depósitos constituidos a su favor por más de 18 meses adquieren derechos a ser financiados por el fondo.

Al igual que el INFONAVIT, FOVISSSTE prevé en su artículo 118 la desgravación a nivel federal, estatal y del Distrito Federal, de todas las operaciones y contratos que realicen estos institutos. Esto permite reducir considerablemente el costo de la vivienda, se estima entre un 4% y un 6% sobre el costo final y global del inmueble.

Asimismo se establece que todos los actos y contratos relacionados con operaciones del instituto, así como los relativos a la constitución de los regímenes de propiedad en condominio, sean susceptibles de inscribirse en el Registro Público de la Propiedad, si se otorgan ante dos testigos, y con la constancia del registrador sobre la autenticidad de las firmas y la voluntad de las partes. De esta forma se elimina la intervención del notario público, ahorrándose el pago de honorarios y gastos notariales los cuales siempre resultan demasiado onerosos.

C. Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares

El FONHAPO es un fideicomiso creado por el Ejecutivo Federal por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 2 de abril de 1981. Su contrato constitutivo fué modificado por acuerdos publicados en el Diario Oficial los días 28 de enero de 1985 y 15 de abril de 1988. El FONHAPO forma parte de la administración pública paraestatal, por lo que se rige por la Ley Federal de Entidades Paraestatales.

Su órgano máximo de gobierno es el Comité Técnico y de Distribución del Fondo. Este comité es presidido por el titular de la SEDUE. El Comité es un cuerpo colegiado designado en el acto constitutivo del fideicomiso, por el fideicomitente y principalmente es un órgano asesor en la distribución de fondos capaz de tomar decisiones. La operación del fideicomiso está a cargo de un director general, quien además actuará como delegado fiduciario especial. Ni la ley ni la doctrina dan una definición de lo que es un delegado fiduciario especial pero se sobreentiende que es el encargado de ejecutar las operaciones realizadas por el fideicomiso.

El FONHAPO fué creado con el fin de atender las necesidades de vivienda de aquella parte de la población que por su situación laboral no es derechohabiente de organismos tales como el IN-FONAVIT, FOVISSSTE o el ISSSFAM.

Este fideicomiso tiene como principal objetivo financiar y promover el desarrollo de habitaciones populares para la población con ingresos hasta de 2.5 veces el salario mínimo preferentemente no asalariados. Asimismo contempla la satisfacción del mejoramiento y sustitución de la vivienda deteriorada exis-

tente en los medios rural y urbano.

De conformidad al punto primero, párrafo III, inciso a del acuerdo por el que se autoriza la modificación del contrato -- constitutivo del Fideicomiso Fondo de Habitaciones Populares, es fin del fideicomiso, financiar el desarrollo de programas de vivienda popular en las siguientes modalidades:

- Reservas con servicios;
- Vivienda progresiva; (i)
- Vivienda mejorada;
- Vivienda terminada; (ii)
- Apoyo a la producción y distribución de materiales.

Estos programas se llevan a cabo mediante las siguientes líneas de crédito:

- Promoción, estudios y proyectos;
- Adquisición de suelo;
- Urbanización;
- Edificación;
- Apoyo a la autoconstrucción.

El FONHAPO se rige por las reglas de operación y políticas de administración crediticia que aprueba su Comité Técnico y de Distribución de Fondos.

El fideicomiso tiene tres fuentes de financiamiento:

- Los recursos propios que se obtienen por la recuperación de los créditos otorgados;
- Los recursos fiscales que son aportados por el gobierno federal; y
- Los crediticios que provienen de un préstamo del Banco Mundial al gobierno mexicano. En 1990 el gobierno federal convi-

- (i) Este tipo de vivienda se refiere al lote con todos los servicios de urbanización e infraestructura y que cuenta con 1 ó 2 cuartos con posibilidad de ampliación.
- (ii) Se refiere a la vivienda que tiene totalmente instalados sus servicios para ser ocupada inmediatamente.

no con este Banco, el otorgamiento de un crédito por 350 millones de dólares para ejercer en 5 años. Cabe mencionar que este crédito es uno de los más importantes que el Banco Mundial ha otorgado para satisfacer problemas de vivienda.

Los acreditados del fideicomiso pueden ser:

- Organismos de la administración pública centralizada;
- Gobiernos de los Estados y municipios;
- Sociedades cooperativas;
- Entidades de la Administración Pública Paraestatal;
- Fideicomisos que tengan como fin la construcción o administración de viviendas populares;
- Todas las organizaciones legalmente constituidas que tengan como fin la construcción de viviendas populares.

Estos acreditados deben canalizar el financiamiento principalmente hacia:

- Personas físicas, mayores de edad, con dependientes económicos que preferentemente no sean asalariados, con un ingreso que no exceda de 2,5 veces el salario mínimo regional diario vigente.

El FONHAPO para otorgar créditos a las personas de escasos recursos, creó carteras colectivas lo que permite otorgar créditos a instituciones que satisfagan demandas de vivienda y a grupos legalmente constituidos.

Con el objeto de aumentar el número de familias que gozan de una vivienda y distribuir mejor los fondos del fideicomiso, se fija un monto tope por programa para construir inicialmente viviendas que progresivamente se vayan mejorando y ampliando.

En el aspecto técnico, FONHAPO busca elevar la productividad de los créditos otorgados al adecuarse a las condiciones climatológicas de las diferentes regiones, a sus características socio-culturales y al desarrollo urbano de cada región.

A partir del 5 de enero de 1987, FONHAPO aplica dos sistemas de financiamiento, que son los siguientes:

1. En el primer sistema el préstamo, el subsidio que otorga y los pagos de los beneficiarios se expresan en un número equivalente de salarios mínimos y las diferentes condiciones crediticias están relacionadas con el salario mínimo y su crecimiento. Así en este sistema no se habla de cantidades precisas, sino de números de salarios mínimos, por lo que el adeudo resultará de multiplicar los salarios mínimos no cubiertos por el salario mínimo vigente. Asimismo la tasa de interés en este sistema no viene a ser más que el resultado de la actualización del adeudo en pesos multiplicado por el salario mínimo.

2. El segundo sistema tiene como objetivo los créditos para vivienda rural. Por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 15 de abril de 1988, se modificó el contrato de fideicomiso a fin de que se integrara dentro del mismo un fondo nacional para la vivienda rural, al cual se le dió como principal atribución establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a la población rural campesina, crédito barato y suficiente para contar con una vivienda digna y decorosa. Los recursos de este Fondo Nacional de la Vivienda Rural, se manejan en forma separada de las demás cuentas del fondo. En estos créditos para la

vivienda rural, los préstamos que se otorgan, los subsidios que se otorgan y los pagos se expresan en un número equivalente a to neladas del principal producto económico de los trabajadores rurales.

Así los intereses vienen a estar en función del incremento de estos productos. Los pagos se hacen conforme a la periodicidad o los ingresos por lo que se realizan en los meses en que se ven den las cosechas.

FONHAPO, para los próximos cinco años, tomando como marco el pro grama sectorial de vivienda emitido por SEDUE, realizará acciones encaminadas a abatir el rezago habitacional acumulado, que se calcula en seis millones de viviendas. Asimismo se deben satisfacer las demandas de vivienda ocasionado por el crecimiento de la población que se estima en 300,000 viviendas anuales.

El fideicomiso pretende en el presente ejercicio estar presente en 87,271 obras que beneficiarán a igual número de familias. Los recursos que se ocuparán en el presente año ascienden a la canti dad de 543,000 millones de pesos. El FONHAPO busca ante todo dis tribuir de manera equitativa sus recursos en todo el país. Asimismo se propone que por lo menos el 50% de las obras a financiar beneficie a sectores de la población con ingresos inferiores a 1.5 veces el salario mínimo. (73)

(73) datos tomados de la Conferencia "El derecho a la Vivienda co mo Garantía Constitucional y la Vivienda Familiar", sustentada por el Lic. Fidel Herrera Beltrán, Director General del FONHAPO, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM en el coloquio sobre Aspectos Jurídicos de la Vivienda, celebrado del 12 al 16 de febrero de 1990.

Comentarios

El FONHAPO ha sido un buen instrumento para la solución del problema habitacional de las familias de escasos recursos, ya que debemos de tomar en cuenta que el 70% de la población económicamente activa del país tiene ingresos mucho menores a 2.5 veces el salario mínimo.

El promedio de viviendas que FONHAPO realizó en el período comprendido de 1983 a 1988 fue de 300,000 acciones de vivienda por año, por lo que todavía falta mucho por hacer si tomamos en cuenta el déficit habitacional del país.

Si bien el problema de vivienda en México no es un problema que se puede resolver de la noche a la mañana, consideramos que falta mucho por hacer no sólo por parte del gobierno sino también de los sectores social y privado.

Sin que los anteriores organismos sean los únicos que tengan por objeto satisfacer necesidades de tipo habitacional, consideramos que son los más importantes. Cabe citar también la actuación del Fideicomiso Casa Propia el cual opera programas de financiamiento para los inquilinos con el objeto de que adquieran la vivienda que rentan.

II. Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

La planeación es un sistema relativamente moderno que busca satisfacer las necesidades colectivas de nuestro país.

"La elaboración de un plan Nacional, se hace necesario no sólo por la complejidad del sector público, sino también por la impor

tancia determinante de su evolución en el desarrollo de la economía en su conjunto. Al mismo tiempo los particulares que en su calidad de productores y consumidores continúan desempeñando un papel de gran significación en el sistema económico, encuentran difícil ajustarse a las operaciones públicas fuera del marco de la planeación". (74)

La Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de enero de 1983, en su artículo 21 establece que el Plan Nacional de Desarrollo, debe elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha en que tome posesión el presidente de la República y su vigencia no excederá del período que le corresponda.

El Plan Nacional de Desarrollo tiene por objeto precisar los objetivos nacionales, estrategias y prioridades del desarrollo integral del país. Asimismo contendrá previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines. Determinará los instrumentos y responsables de su ejecución establecerá los lineamientos de política de carácter global sectorial y regional. Sus previsiones se referirán al conjunto de actividad económica y social y regirá el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Debemos de tomar muy en cuenta que la simple elaboración de un plan no resuelve en sí los problemas económicos de un país, pero sí puede ser un punto de partida para coordinar esfuerzos, fijar objetivos y obtener buenos resultados.

De manera primordial se establece en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 del presidente Carlos Salinas de Gortari, el cual fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de

(74) Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía de la UNAM, Bases para la planeación económica y social en México, 10. ed. México, D.F., siglo XXI, 1980, p.2

mayo de 1989, que todos los mexicanos deben tener acceso a una morada digna, provista de servicios de agua potable, energía eléctrica y drenaje sanitario, por lo que el estado promoverá la ampliación de la disponibilidad y acceso a la vivienda y estos servicios.

Se establece como propósito prioritario de las políticas urbana y habitacional la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales para evitar se sigan construyendo asentamientos irregulares.

Concretamente en materia de vivienda se busca la participación de la sociedad en su conjunto para lograr mayor eficacia en los programas habitacionales.

La política de vivienda en el país, se encauzará para lograr --- tres objetivos:

1. Avanzar en el cumplimiento del artículo 4 constitucional, párrafo cuarto.
2. Hacer de la vivienda un factor que contribuya al ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y
3. Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la construcción de la vivienda en la actividad económica para promover el empleo.

El Plan señala que para alcanzar el cumplimiento de estos objetivos, se consolidará el Sistema Nacional de Vivienda, mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales.

En sí las acciones contenidas en el Plan inducen a la descentralización de la actividad habitacional y fomentan la modernización de los organismos públicos de vivienda, aprovechando la infraestructura y el equipo existente.

A continuación haremos mención de algunas de las acciones previstas:

Se prevee la continuación de las acciones del estado orientadas a otorgar créditos con facilidades de pago y condiciones accesibles a los grupos de menores ingreso.

Se promoverá la concertación con los sectores social y privado para la revisión del marco jurídico que influye en la construcción de la vivienda para arrendamiento. Se operarán programas para la adquisición de edificios de vivienda, muchos de ellos con renta congelada, transformando a los actuales inquilinos en propietarios. Asimismo se promoverá la actuación de la Procuraduría Federal del Consumidor para que intervenga en la solución de problemas inquilinarios.

Se buscará la constitución de reservas territoriales, la regularización de la tenencia de la tierra, señalando al respecto que se fomentará la participación de recursos del sector privado en la construcción de viviendas de interés social, así como de viviendas para renta.

Se fortalecerá al Fondo Nacional para la Vivienda Rural, se otorgará capacitación en las técnicas de autoconstrucción y producción de materiales.

Se buscará reducir el costo de la construcción, continuando la concertación con las cámaras y asociaciones industriales para la obtención de preferenciales a favor de los programas institucionales de vivienda. Se continuará apoyando el proceso de simplificación administrativa y se fomentará la investigación y capaci-

tación para la producción de viviendas.

En síntesis, se puede afirmar que los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo reafirman la política que en materia de vivienda se ha seguido en años. Comparando el presente Plan con el de 1983-1988, otorgado por el entonces presidente Miguel de la Madrid Hurtado, podemos apreciar que básicamente se persiguen los mismos fines.

El Plan en sí es bueno y consideramos que tiene objetivos importantísimos, que deben de ser alcanzados como son el que un mayor número de mexicanos tengan acceso a una vivienda y el que se busque generar empleos por medio de la industria de la construcción, asimismo considero como un acierto el buscar la modernización y descentralización de los organismos públicos encargados de diversas tareas de índole habitacional.

Esperamos que la mayor parte de lo planeado se ejecute, y que se logre estimular e impulsar a los sectores público, social y privado, para que en conjunto se busquen y se lleguen a obtener buenos resultados en este problema tan complejo que aqueja considerablemente a una gran parte de la población de nuestro país.

III. Programa Nacional de Vivienda 1990-1994

Este programa publicado en el Diario Oficial de la Federación el jueves 5 de julio de 1990, considera las propuestas y lineamientos que en materia habitacional establece el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, analizado en el inciso anterior.

Este Programa ha sido formulado por el gobierno federal a través de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología conforme a lo establecido por el artículo 25 constitucional, artículo 16 de la Ley de Planeación y artículo 8 de la Ley Federal de Vivienda.

El Programa es obligatorio para las dependencias y entidades de la administración pública federal involucradas en la ejecución de programas de vivienda, y busca ante todo elevar el bienestar social.

En el Programa Nacional de Vivienda se busca consolidar el sistema nacional de vivienda, con el fin de mejorar la calidad de vida y reducir las desigualdades, recordando que el Sistema Nacional de Vivienda es el conjunto integrado y armónico de las relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procedimientos de los sectores público, social y privado, orientadas a satisfacer las necesidades de vivienda.

El Programa se divide en cinco capítulos. En el primero "De diagnóstico" se presentan de una forma muy abreviada los principales antecedentes en materia habitacional en el país.

En el capítulo segundo, se enuncian los objetivos de vivienda, - los cuales están encaminados a avanzar en la solución del problema habitacional.

En el capítulo tercero se establece la estrategia del Programa Nacional de Vivienda, señalándose once líneas prioritarias de acción, que son las siguientes:

- a. Coordinación Institucional;
- b. Financiamiento;
- c. Densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación
- d. Autogestión;
- e. Vivienda en arrendamiento;
- f. Tierra;
- g. Vivienda rural;
- h. Insumos;
- i. Normas y tecnología;
- j. Simplificación Administrativa; e

k. Investigación y capacitación.

Asimismo se establecen las acciones que en materia habitacional requieren la participación de diversas dependencias de la administración pública federal, bajo la coordinación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología,

En el capítulo cuarto se establecen para el período 1990-1994 las metas sectoriales, siguiéndose las once líneas señaladas en el capítulo anterior.

Por último en el capítulo quinto se determinan las actividades que realizarán las dependencias y entidades públicas de los tres niveles de gobierno y por los sectores social y privado, para la ejecución del Programa.

Como habíamos señalado, en el capítulo primero se hace un breve análisis de los antecedentes en materia habitacional en todo el país, mismos que omitimos desarrollar, por considerar suficiente lo tratado al inicio de este capítulo.

Ante todo se busca lograr una mayor coordinación entre las distintas dependencias y organismos federales que participen en los programas de vivienda. De forma especial se trata la simplificación administrativa. Por todos es sabido que la construcción de una vivienda requiere de la realización de una serie de trámites para obtener las licencias necesarias para iniciar y realizar la construcción. Así pues, se tienen que realizar diversas gestiones frente a diversas dependencias y organismos gubernamentales. La mayoría de estos trámites son tardados y los gastos, por ejemplo del Registro Público de la Propiedad resultan onerosos, por lo que se busca abaratar y simplificar los mismos.

En el segundo capítulo se marcan los objetivos del Sistema Nacio-

nal de Vivienda, que son los siguientes:

- a) Lograr el cumplimiento del artículo cuarto, párrafo cuarto constitucional;
- b) Propiciar las condiciones para que la sociedad en su conjunto, pueda edificar nuevas viviendas, mejorar las existentes e iniciar el abatimiento del déficit acumulado;
- c) Convertir a la vivienda en un factor de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y
- d) Aprovechar con la construcción de viviendas, la generación de empleos y la participación de diversas ramas industriales.

Asimismo se marcan como objetivos específicos:

- Orientar la acción del estado a los grupos de menores ingresos;
- Por medio de los programas de vivienda, apoyar la descentralización que requiere el país; y
- Modernizar los mecanismos de coordinación del Sistema Nacional de Vivienda.

En el tercer capítulo se marca como estrategia a seguir, la realización de dos principios que son:

- a) Obtener mayor eficacia en los programas habitacionales del sector público, para ampliar la atención a los grupos de menores ingresos; y
- b) Ampliar la participación social en la producción de viviendas mediante la concertación entre los sectores público, social

y privado.

Como se habfa ya enunciado, la estrategia de vivienda contempla once líneas prioritarias que son las siguientes:

a. La coordinación institucional Se busca fortalecer la coordinación entre las dependencias federales, los organismos de vivienda, y los gobiernos de los estados y los municipios, con el objeto de dar una mejor aplicación a los recursos disponibles. Asimismo se busca modernizar los organismos de vivienda.

b. Financiamiento Se buscarán nuevas fórmulas para atraer recursos del mercado de dinero a la actividad habitacional.

c. Densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación Se promoverá la utilización de predios baldíos intraurbanos para la construcción de viviendas, se buscará rehabilitar los edificios con viviendas en los centros históricos de las ciudades y se buscará ampliar la introducción de servicios básicos.

d. Autogestión Se buscará establecer líneas de crédito que permitan ofrecer suelo para vivienda. Asimismo se procurará el establecimiento de parques de materiales, con el fin de tener un control de precios sobre los mismos.

e. Vivienda en arrendamiento Se impulsará la construcción de viviendas en arrendamiento y se estimulará el mantenimiento de las mismas. Se tendrá especial interés en que los procedimientos administrativos y judiciales sean cada vez más rápidos y equitativos, se fomentará que nuestras leyes propicien una relación más realista entre el arrendador y arrendatario. Asimismo se implantará un sistema de información que oriente al público sobre los precios de los arrendamientos.

f. Tierra Se impulsará la constitución de reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano, se intensificará la regularización de la tenencia del suelo.

g. Vivienda rural Se dará mayor atención a la población rural demandante para elevar el nivel de vida del campesino y los índices de productividad. De igual forma se otorgará capacitación en las técnicas de autoconstrucción y producción de los materiales de la vivienda.

h. Insumos Se concertará con las cámaras y asociaciones de industriales la obtención de precios preferenciales de insumos, se ampliará la cobertura del sistema de información "Transparencia de precios de materiales para la construcción".

i. Normas y tecnología Se promoverá la actualización de los reglamentos estatales de construcción y el establecimiento de normas y especificaciones técnicas, se buscará el desarrollo de nuevos materiales, insumos, procedimientos y técnicas. Se buscará mantener el equilibrio ecológico en la construcción de los programas habitacionales.

j. Simplificación administrativa Se buscará esta simplificación, para estar en posibilidad de regular y abatir tiempos y costos en la construcción de viviendas. Asimismo se promoverá la reducción de los impuestos que se generan por la escrituración, traslado de dominio y registro de hipotecas; e

k. Investigación y capacitación Aprovechando la infraestructura existente en materia de diseño, construcción, conservación y administración, se concertará con el sector privado, así como con organismos nacionales e internacionales en la obtención de apoyos para la investigación en viviendas. Se integrará un programa de capacitación y apoyo al sector social.

Como estrategia territorial, el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994, busca controlar el crecimiento de las grandes ciudades e impulsar el desarrollo de otros centros. Para lograr este objetivo, el Programa Nacional de Vivienda establece las siguientes acciones:

- Dar mayor énfasis en los centros urbanos, a la vivienda en arrendamiento, principalmente en los centros de desarrollo turístico y en la zona fronteriza del norte del país; y
- Orientar la mayor cantidad posible de recursos, a los centros de población alternativos a las grandes ciudades. Se procurará que como máximo el 15% de los recursos para vivienda de los organismos financieros de cobertura nacional, sedestine a la ciudad de México, a Guadalajara y a Monterrey.

En el Programa en cuestión, se marcan como estrategias intersectoriales la coordinación de acciones de las diversas dependencias de la administración pública federal. Así podemos citar como ejemplos los siguientes:

- Con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se realizarán acciones que estimulen la participación social en la elaboración de viviendas;
- Con ayuda de las Sociedades Nacionales de Crédito y las Casas de Bolsa, se buscará establecer instrumentos de captación a largo plazo que permitan atraer una mayor cantidad de recursos, a la construcción de viviendas.
- La Secretaría de la Contraloría General de la Federación, impulsará un programa general de simplificación administrativa.

- La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, buscará fortalecer el programa "Transparencia de precios de materiales para vivienda" y para implantar un sistema de información sobre los precios de los arrendamientos;

- Con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, se fomentará la asesoría y capacitación a los grupos que deseen constituirse en sociedades cooperativas; y

- Con la Secretaría de Turismo, se promoverá la construcción de viviendas en las principales zonas turísticas del país.

En el Capítulo Cuarto, el Programa hace referencia a las metas sectoriales. El gobierno acepta el compromiso de actualizar los instrumentos jurídicos, técnicos, financieros y administrativos, relacionados con la producción de viviendas, para adecuarlos a la realidad del país. Asimismo se busca hacer de la gestión pública un instrumento efectivo, que de cauce a la participación de los diversos sectores de la sociedad. Con este sentido, se han fijado las siguientes metas sectoriales para -- el período 1990-1994:

a. Coordinación Institucional Se busca la consolidación del Sistema Nacional de Vivienda, mediante la coordinación entre la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con las demás entidades de la administración pública federal, que tengan por objeto ya sea la construcción, el financiamiento u otro fin relacionado con la materia habitacional. Asimismo, se busca la modernización de estos organismos para que sean cada vez más efectivos ante los cambios sociales y económicos que atravieza el país. Otro aspecto importante es que se fortalezcan los institutos estata-

tales de vivienda con el fin de fomentar la descentralización del país.

b. Financiamiento Es importante que un mayor número de familias tengan acceso a créditos, para lo que se tratará de ampliar los plazos de amortización y se fijarán los pagos mensuales en términos de proporciones fijas de salarios mínimos. De igual forma se ampliarán los recursos disponibles para la vivienda mediante la creación de instrumentos a largo plazo con los que se atraigan recursos del mercado de dinero, así como la utilización del crédito externo.

c. Densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación Se promoverá la utilización de los lotes baldíos en el interior de las ciudades, mediante acciones de incentivos y gravámenes. Se utilizarán créditos procedentes del sistema bancario para financiar, rehabilitar y modernizar, edificios que contengan viviendas ubicadas en los centros históricos de las ciudades del país. Asimismo, se busca aumentar una línea de crédito dentro del FONHAPO, para programas de adquisición o reconstrucción de vivienda que sustituya a los programas que con carácter de emergente se establecieron a raíz de los sismos de 1985.

d. Autogestión Se pretende establecer una línea de crédito "a la palabra", la cual consistirá en financiamientos individuales, de monto reducido y de carácter revolvente, para la adquisición de insumos y mejoramiento de las viviendas de la población asentada en fraccionamientos populares en las principales ciudades del país. Asimismo se tratará de instalar parques de materiales para la producción y distribución de insumos, a fin de que la población que autogestiona su vivienda obtenga insumos a bajo costo y de buena calidad.

e. Vivienda en arrendamiento. Se ampliarán los programas oficiales de financiamiento a la vivienda en arrendamiento. Se construirán viviendas para arrendarlas en nivel medio, con opción a compra con recursos provenientes del mercado de dinero. Asimismo se promoverá la actualización de la legislación en materia de vivienda con el fin de estimular el desarrollo de ésta actividad.

f. Tierra. Se elevarán las sanciones a las personas que permitan o ejecuten la ocupación o venta ilegal de terrenos ejidales. De igual forma se constituirán o ampliarán, reservas territoriales con fines de vivienda en las principales ciudades de la República.

g. Vivienda rural. Se fortalecerá el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR) por medio de la celebración de programas con las organizaciones de productores agrícolas, pecuarias, forestales y pesqueras. Se buscará de igual forma la difusión de programas de capacitación de técnicas de autoconstrucción y producción de insumos y materiales para la vivienda.

h. Insumos. Se promoverá la producción de bienes y materiales atendiendo a las normas cualitativas y dimensionales establecidas, y se asegurará el abasto suficiente de este mercado. Se buscará el desarrollo de nuevos materiales y técnicas de bajo costo que respondan a las necesidades sociales.

i. Normas y tecnología. Se tendrá especial interés en actualizar los reglamentos de construcción así como el establecimiento de normas apropiadas para los diversos tipos de vivienda, atendiendo a las diversas regiones del país. Un punto importante es lograr el desarrollo de técnicas y programas de vivienda que busquen aprovechar el agua y generen energía mediante fuentes alternas, tanto en viviendas en nivel individual como habitacional.

j. Simplificación administrativa . Se impulsará la simplificación de reglamentaciones y formas de operación de los organismos financieros de vivienda, con el objeto de reducir tiempo y costos y agilizar la titulación de viviendas. Asimismo se refrendará y actualizará el convenio de concertación celebrado entre el Gobierno federal y la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C., y los colegios de los notarios de los Estados, en los que se establecen aranceles preferenciales por concepto de escrituración de viviendas financiadas por organismos públicos. Se revisará la legislación en materia de condominios a fin de actualizarla y se establecerá en las entidades federativas que carezcan de ella.

k. Investigación y capacitación . Se fomentará la investigación científica y tecnológica con el objeto de aprovechar la capacidad de las distintas instituciones existentes.

En el último capítulo se señala que todos los objetivos sectoriales y las metas planteadas en el programa, requieren de la participación de las instituciones del gobierno en sus ámbitos federal, estatal y municipal y de los sectores social y privado.

Como en repetidas ocasiones se ha mencionado, compete a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, coordinar las acciones realizadas por los diversos organismos que en materia de vivienda encontramos en el país, para lo cual formulará acciones con el fin de unificar esfuerzos y para fomentar la participación de la población .

A continuación de una manera muy breve se señalarán dentro de las once líneas prioritarias de estrategia establecidas en el programa, las labores que desempeñarán los organismos financieros de vivienda estudiados en este capítulo, así como las acciones que emprenderá la banca múltiple.

a. Coordinación Institucional

INFONAVIT

- En coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, implantará un nuevo mecanismo de recaudación para tener un mayor control en el cumplimiento de las obligaciones que las empresas tienen en materia habitacional;
- Distribuirá sus recursos buscando un crecimiento equilibrado del país;
- Desconcentrará funciones para fortalecer a las delegaciones regionales.

FOVISSSTE

- Realizará acciones tendientes al fortalecimiento del Fondo en los diferentes estados;
- En el otorgamiento de sus créditos dará preferencia a los trabajadores con un ingreso menor a tres salarios mínimos y a aquellos que cuenten con más de diez años de servicios.

Banca múltiple

- Aumentará su participación en la construcción y rehabilitación de viviendas mediante la intermediación de los recursos captados.

FONHAPO

- También buscará la desconcentración hacia los organismos de vivienda de los estados.

b. Financiamiento

INFONAVIT

- Desarrollará programas a fin de que oportunamente se recaben las aportaciones patronales del 5% y se recuperen de una forma efectiva los créditos concedidos.

FOVISSSTE

- Promoverá que los créditos sean más accesibles por medio de plazos de amortización adecuados a las necesidades del trabajador. Modificará su sistema de financiamiento otorgando créditos cuyos montos iniciales y saldos insolutos se expresen en proporciones de salario mínimo, lo que permitirá abatir la descapitalización del fondo y los subsidios no justificados.

Banca múltiple

- Fortalecerá la subcomisión de préstamos hipotecarios de la comisión de crédito e inversiones, órgano que facilita el estudio y la adopción de medidas crediticias de una forma ágil y flexible. Asimismo se fijarán tasas de interés de acuerdo a los rangos de ingreso de los beneficiarios y a los costos de captación y operación financieros.

- Impulsará los planes de financiamiento de la vivienda media baja, media y residencial para comprar, construir, ampliar y remodelar casas habitación o condominios en zonas urbanas, ofreciendo al público opciones en los plazos de amortización y montos iniciales.

FONHAPO

- Buscará modernizarse para que su funcionamiento sea rápido y ajustado a las condiciones de capacidad de pago de la población.

c. Densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación.

INFONAVIT

- Celebrará convenios de colaboración con los gobiernos estatales y municipales, en la tramitación de los programas que aprovechen predios baldíos existentes.

- Contribuirá con las autoridades de los estados y municipios a la dotación de la infraestructura urbana necesaria para el su-

ministro de los servicios básicos.

FOVISSSTE

- Otorgará más créditos para la adquisición en propiedad de viviendas, así como para la ampliación y rehabilitación de las mismas.

FONHAPO

- Impulsará programas de regeneración urbana por medio de la adquisición de inmuebles y su rehabilitación.

d. Autogestión

INFONAVIT

Buscará otorgar mayores créditos para la construcción en terrenos propiedad del derechohabiente, que permita la adquisición de materiales a bajo costo.

FOVISSSTE

- Apoyará créditos para la adquisición de insumos en parques de materiales los cuales se destinarán a la ampliación y mejoramiento de las viviendas de sus derechohabientes a través de la auto-gestión.

e. Vivienda en arrendamiento

INFONAVIT

- Buscará la manera de operar créditos para la adquisición a terceros, a través del programa casa propia.

FOVISSSTE

- Apoyará el programa casa propia con el otorgamiento de créditos para la adquisición de la vivienda en renta, favoreciendo a

los derechohabientes y a sus familias con ingresos hasta de 1.5 veces el salario mínimo, y cuyo tamaño sea de cuatro integrantes

FONHAPO

- Impulsará los programas de arrendamiento de vivienda.

f. Tierra

INFONAVIT

- Realizará un análisis de todas las reservas existentes, promoviendo la venta de los predios no utilizados en desarrollo de vivienda de interés social;

- Constituirá las reservas territoriales que sean necesarias para realizar programas habitacionales financiados por el instituto.

FOVISSSTE

- Promoverá convenios con los tres niveles de gobierno, con el fin de adquirir reservas que permitan desarrollar sus programas.

FONHAPO

- Financiará la introducción de servicios públicos atendiendo a la legalización masiva de los lotes irregulares en los estados y municipios.

g. Vivienda rural

INFONAVIT

- Buscará financiar la construcción de viviendas en las pequeñas localidades rurales donde reside parte de la población derechohabiente del instituto.

FONHAPO

- Impulsará el financiamiento mediante el Fondo Nacional para la Vivienda Rural (FONAVIR).

h. Insumos

INFONAVIT

- Apoyará la revisión de los precios de los materiales, por medio de la aplicación de estudios de mercado que cubran las principales localidades del país, donde se financien programas habitacionales. Asimismo buscará la utilización de materiales de bajo costo y buena calidad.

FOVISSSTE

- Promoverá la utilización de materiales prefabricados a fin de abatir costos de mano de obra.

FONHAPO

- Financiará la instalación de unidades de producción y distribución de materiales.

i. Normas y tecnología

INFONAVIT

- Mejorará la supervisión, haciéndose énfasis en el tiempo, el costo y la calidad.
- Desarrollará procesos constructivos alternativos a los tradicionales con el fin de reducir tiempo, costo y elevar el nivel de las viviendas.

FOVISSSTE

- Utilizará nuevas técnicas constructivas con el fin de abatir costos y mejorar la calidad de las viviendas.

FONHAPO

- Realizará concursos de vivienda popular que fomenten el uso de tecnologías novedosas y de bajo costo.
- Apoyará programas de vivienda que promuevan el uso de sistemas alternativos de eliminación de desechos y el aprovechamiento de agua.

j. Simplificación administrativa

INFONAVIT

- Asignará las viviendas diez días después de iniciada la construcción, con el objeto de que se anticipe el proceso crediticio de evaluación y selección de candidatos, y la integración de los expedientes respectivos. La entrega del crédito se hará simultáneamente a la entrega de la vivienda, con el objeto de garantizar desde ese momento la recuperación del crédito.
- Se coordinará con las autoridades correspondientes con el fin de terminar los rezagos en materia de titulación e inscripción en los registros públicos de la propiedad.

FOVISSSTE

- Agilizará la entrega de viviendas, preadjudicándolas antes que concluya la obra, lo que reducirá tiempo entre la construcción de la vivienda y su ocupación, con lo que se llevará a cabo una rápida recuperación del crédito.
- Se coordinará con las autoridades correspondientes con el fin de terminar los rezagos en materia de titulación e inscripción en los registros públicos de propiedad.
- Reducirá el número de trámites para la adjudicación de la vivienda y el otorgamiento de créditos hipotecarios.

FONHAPO

- Continuará con el proceso de desconcentración de la operación del fideicomiso hacia sus delegaciones regionales.

j. Investigación y Capacitación

INFONAVIT

- Constituirá en los conjuntos habitacionales, organizaciones veci-

nales para que cuenten con capacidad legal y administrativa y mantenimiento;

- Continuará con su labor de intercambio de experiencias y conocimientos con instituciones académicas y organismos públicos para el desarrollo de la investigación.

FOVISSSTE

- Capacitará a su personal para que mejore el desempeño de sus funciones;

- Otorgará capacitación en aspectos legales, administrativos y de mantenimiento a los derechohabientes para la auto-administración de sus unidades habitacionales.

FONHAPO

- Otorgará asistencia técnica a su personal y beneficiarios con seminarios a nivel nacional y local. Igualmente impartirá programas de educación y publicaciones.

En este capítulo también se considera que para la realización del programa se contará con los recursos presupuestales federales considerados por los programas normales de inversión de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. Con estos recursos presupuestales se impulsarán entre otras cosas:

- La adquisición de suelo, mediante la constitución de reservas territoriales con fines de vivienda en las principales ciudades del país.
- El desarrollo de sistemas de información de normas y tecnologías aplicables a la vivienda popular para dar a conocer a la población los avances de las técnicas alcanzadas.
- El desarrollo de programas que permitan encontrar solución a la problemática habitacional.

El programa marca entre sus puntos prioritarios la coordinación en materia de vivienda de los tres niveles de gobiernos, enunciando los siguientes:

- El fortalecimiento de los comités estatales de normas y promo-

ción de viviendas constituidos en los estados, con el fin de intensificar la coordinación entre los tres niveles de gobierno y los sectores privado y social interesados en el desarrollo habitacional.

- El desarrollo de los institutos estatales de vivienda, con el objeto de impulsar la descentralización que se busca en esta materia;
- La regularización de la tenencia de la tierra ejidal que ha sido ocupada por asentamientos espontáneos;
- La constitución o ampliación de reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano en las principales ciudades de los estados; y
- La difusión entre la población rural de técnicas de autoconstrucción y producción de materiales para vivienda.

De igual forma se busca promover la participación de los sectores social y privado, mediante la concertación que con estos sectores promueva el sector público. Esta concertación se basa en los acuerdos y convenios que permitan el desarrollo de las acciones necesarias para satisfacer los problemas habitacionales. Así pues se concertará por ejemplo con la comunidad académica la realización de investigaciones en el marco del Programa Nacional de Modernización Científica y Tecnológica; con el sector privado se establecerán programas de capacitación en materia de diseño, construcción, conservación y administración de viviendas; con las cámaras y asociaciones industriales y cámaras de comercio, se seguirán impulsando programas como el de Abatimiento de Insumos y Materiales para la Construcción de Viviendas, en beneficio de los programas institucionales; se buscará mantener la colaboración de las trescientas distribuidoras participantes del programa "transparencia de precios de materiales para vivienda," así como ampliar este número; con la industria hotelera y con la industria maquiladora, se concertará a fin de facilitar para sus empleados proyectos específicos de vivienda.

Con estas acciones, se pretende propiciar condiciones para que los sectores social y privado canalicen esfuerzos para alcanzar los objetivos del programa Nacional de Vivienda.

Comentarios

El presente programa elaborado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, establece una serie de estrategias con las cuales se pretende solucionar a mediano plazo la problemática habitacional. El programa profundiza y amplía los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Como se analizó anteriormente, el Programa dentro de sus estrategias marca once líneas prioritarias, las cuales encontramos bastante acertadas, sobre todo las relacionadas con la densificación urbana, mejoramiento y rehabilitación, vivienda en arrendamiento y simplificación administrativa ya que consideramos que estos tres puntos requieren de una atención urgente para la solución del problema habitacional.

El Programa marca una serie de objetivos, objetivos específicos, estrategias territoriales, estrategias intersectoriales, metas sectoriales, que a nuestro juicio hacen del mismo que sea demasiado extenso, poco claro en muchos aspectos y sobre todo repetitivo.

Podemos deducir que básicamente lo que se persigue con este programa es:

- a, Lograr el cumplimiento del artículo cuarto, párrafo cuarto Constitucional, buscando dar mayor atención a las familias de mas bajos ingresos;
- b, Apoyar la descentralización del país;

- c. Modernizar los organismos de vivienda existentes en el país así como sus políticas, con el objeto de aumentar su eficacia;
- d. Coordinar las acciones de los organismos y dependencias de los tres niveles de gobierno;
- e. Concertar con los sectores social y privado diferentes acciones como son las de control de precios, tendientes a ayudar en el problema habitacional;
- f. Mejorar las viviendas existentes; y
- g. Desarrollar técnicas y programas innovadores en materia de construcción, con los cuales se logre abaratar costos y mejorar la calidad de las habitaciones.

C o n c l u s i o n e s

1. De las diversas denominaciones que se emplean para referirse al concepto de derechos humanos, consideramos que la más acertada es la de derechos fundamentales del hombre, ya que contempla dos aspectos de suma importancia:

a) Reconoce que todo hombre, sin excepción, goza de una serie de derechos que le deben ser reconocidos y garantizados no solo por el estado, sino también por los particulares y por la sociedad en su conjunto.

b) Con el término de fundamental, se limita el campo de los derechos que tiene el hombre, a aquellos que son necesarios al hombre para que viva como tal, es decir dignamente, entendiendo que la idea de dignidad descansa en el hecho de que el hombre es el único animal dotado de razón.

2. Los derechos humanos son aquellos derechos universales, inalienables e imprescriptibles, que deben ser reconocidos y garantizados por el estado, de los que goza todo hombre por el simple hecho de serlo, los cuales le permiten desarrollarse plena y satisfactoriamente en diversos aspectos, como son el civil, el político, económico, cultural y social.

3. A los derechos humanos se les suele clasificar en tres categorías que son:

a) Los derechos de la primera generación o derechos civiles y políticos, los cuales presuponen una actitud pasiva por parte del estado, quien únicamente se compromete a respetarlos. Como ejemplos se pueden citar el derecho a la vida y a la libertad.

b) Los derechos de la segunda generación o derechos económicos, sociales y culturales, en los que se requiere una actitud positi-

va de dar o hacer, por parte del estado y de los particulares. El disfrute de estos derechos depende de la organización y los recursos de los que disponga el estado. Como ejemplos cabe citar el derecho a la vivienda y a la educación; y

c) Derechos de la tercera generación o de la solidaridad, ejemplos, derecho a la paz o a un medio sano. Estos derechos son consecuencia de las necesidades del hombre y la sociedad en el actual grado de desarrollo en que vivimos.

4. La fundamentación de un derecho tiene por objeto buscar un motivo que justifique la defensa del mismo. En este sentido la fundamentación de los derechos humanos puede reducirse en tres grandes grupos que son la naturalista, la histórica y la ética, considerando que esta última es la más acertada ya que para la misma los derechos humanos son derechos que todos los hombres tienen por el simple hecho de ser hombres, por lo que el estado debe reconocerlos, protegerlos y garantizarlos. Asimismo considera que el fundamento de los derechos humanos es previo al derecho positivo, ya que la misión de éste es buscar su reconocimiento y garantía.

5. La vivienda debe ser entendida como el lugar donde la familia convive, se desarrolla y satisface sus necesidades básicas. La insuficiencia de las viviendas en nuestro país, ha ocasionado el surgimiento de las llamadas ciudades perdidas, las cuales en su mayoría carecen de todos los servicios como son luz, agua, pavimentación, seguridad e higiene necesarios para que el hombre pueda desarrollarse dignamente.

6. Principalmente son cuatro las causas que han contribuido al agravamiento del problema habitacional:

- El acelerado crecimiento demográfico;
- Las constantes migraciones a la zona metropolitana;

- la deficiencia en las disposiciones legales, entre las que cabe citar las relacionadas con el arrendamiento; y
- diversos problemas de índole económico, entre los que cabe destacar la política salarial que ha hecho casi imposible que un trabajador aspire a adquirir una vivienda con su sueldo.

7. Para tratar de dar solución al problema habitacional del país, consideramos que fundamentalmente se debe:

- Continuar e incrementar las campañas de planificación familiar, buscando lograr su aceptación por un mayor número de parejas;
- Dar un mayor impulso al desarrollo de las pequeñas poblaciones y ciudades de la provincia mediante la descentralización administrativa, económica y cultural;
- En materia legislativa se debe depurar y limitar el número de disposiciones e instituciones que existen y que son competentes en materia de vivienda ya que, con la práctica, se ha demostrado que con esta complejidad lo único que se crea son fuertes gastos operativos, confusión, burocratismo y corrupción.
- Fomentar la investigación y el desarrollo en el área de materiales de construcción, a fin de ofrecer opciones capaces de superar a los sistemas de construcción hasta ahora desarrollados.
- Examinar las leyes vigentes en materia de arrendamiento, con el fin de buscar un mejor equilibrio en la relación arrendador-arrendatario con el objeto de que la vivienda en renta recobre el papel que jugó años atrás y que ha ido perdiendo por decretos tales como los de congelación de rentas de 1942 y 1948.
- Revisar la política crediticia hasta ahora llevada, para que de una u otra forma se otorguen créditos de bajo interés a las personas con menores ingresos.

8. El problema habitacional en nuestro país no es precisamente

nuevo, consideramos que se inició y comenzó a tomar importancia a partir del Porfirismo, debido a que el desarrollo de la industria y el comercio en las grandes ciudades obligó a los campesinos a concentrarse en éstas, ocasionando que gran parte de la población se hacinara en vecindades y viviendas inadecuadas.

9. La Constitución Mexicana de 1917, en su artículo 123 fué la primera en elevar a rango constitucional los derechos de la clase trabajadora. El 23 de enero de 1917 se aprobó la fracción XII de este artículo, quedando amparado así el derecho de los trabajadores a disfrutar de una habitación, señalando como obligaciones a los patrones: proporcionar habitaciones a los trabajadores si se encontrasen fuera de alguna población; proporcionar habitaciones a los trabajadores cuando encontrándose dentro de una población tuvieren un número mayor de cien trabajadores; y proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

10. La fracción XII del artículo 123 constitucional no sufrió modificación alguna hasta 1972, cuando se vió que la misma solo favorecía a los trabajadores que laboraban en zonas poco pobladas. Por virtud de las reformas de 1972:

- Se creó el Fondo Nacional de la Vivienda;
- Se consideró de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo que administrara los recursos de este fondo.

11. Por virtud del decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de enero de 1978, se le adicionaron dos párrafos finales a la fracción XII del artículo 123 constitucional, en las cuales se estableció como obligatorio que en los centros de trabajo, cuando su población excediera de 200 trabajadores se reservase un espacio de terreno para el establecimiento de mercados y edi--

ficios destinados a servicios municipales y centros recreativos. Asimismo se impuso la prohibición de establecer en los centros de trabajo, expendios de bebidas embriagantes y casas de juegos de azar.

12. Especial mención merece la creación en el año de 1960, del apartado B del artículo 123 constitucional, el cual vino a regular las relaciones entre los trabajadores que están al servicio de los Poderes de la Unión, del gobierno del Distrito Federal y de las entidades públicas. En materia habitacional cabe destacar dentro de este apartado, las fracciones XI inciso f) la cual prevé la creación de un Fondo para la Vivienda de los Trabajadores al Servicio del Estado y la fracción XIII que establece derechos semejantes para los miembros de las fuerzas armadas.

13. El 7 de febrero de 1983, se consagró el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda, adicionándose un cuarto párrafo al artículo cuarto constitucional, a fin de establecer este derecho, estipulándose que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo. De la lectura de este párrafo podemos concluir que el estado no está obligado a proporcionar viviendas a todas las familias, sino que únicamente actuará como promotor de las condiciones económicas que hagan posible la realización de este derecho. Consideramos que el artículo cuarto debe evolucionar con el objeto de que aporte los elementos suficientes para que este derecho sea puesto en práctica y no quede ubicado como un simple ideal. Asimismo debemos tomar en cuenta que el derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa sólo podrá cumplirse con la participación de todos los sectores y de todos los mexicanos, ya que es un problema que dada su complejidad rebasa la capacidad del estado para satisfacerlo.

14. El 28 de diciembre de 1984, se publicó la Ley Federal de Vivienda, ley reglamentaria del artículo cuarto constitucional párrafo

cuarto, la cual tiene como objeto principal establecer y regular los instrumentos y apoyos necesarios para que toda familia disfrute de una vivienda. Consideramos que esta ley es un buen intento para tratar de coordinar las actividades que en materia habitacional realizan los sectores público, social y privado, pero su generalidad y falta de fuerza hacen muy lejano el que el derecho a la vivienda sea garantizado plenamente.

15. En México los tres organismos más importantes en materia habitacional debido al número de créditos que otorgan, son el INFONAVIT, el FOVISSSTE y el FONHAPO.

El INFONAVIT se creó con motivo a la reforma a la fracción XII del artículo 123 constitucional y su principal tarea es la administración del Fondo Nacional de Vivienda para los Trabajadores. A este fondo se le considera como el principal organismo en materia habitacional, en sus diecisiete años de existencia ha otorgado 800,400 créditos con lo que ha beneficiado a un promedio de 4'000,000 de mexicanos.

El FOVISSSTE fué creado atendiendo a lo establecido en la fracción XI inciso x) apartado B del artículo 123 constitucional. Al igual que el INFONAVIT, FOVISSSTE tiene por objeto brindar los medios necesarios para que un mayor número de trabajadores puedan tener acceso a un hogar, con la salvedad de que los beneficiarios del FOVISSSTE son los trabajadores que están al servicio de los poderes de la unión, del gobierno del Distrito Federal y de las entidades públicas que estén sujetas al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los trabajadores de confianza y eventuales de los mismos poderes y entidades públicas.

El FONHAPO, fué creado por el Ejecutivo Federal por acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de abril de 1981, siendo su principal objetivo el financiar y promover el desarrollo de habitaciones populares para la población con ingresos hasta de 2.5 veces el salario mínimo, preferentemente no asalariados. Para el presente año FONHAPO pretende estar presente en 87,271 obras que beneficiarán a igual número de familias.

Consideramos que los tres organismos anteriormente señalados, podrían alcanzar resultados más satisfactorios si se les proporcionaran más recursos y apoyo por parte del estado, y una legislación más efectiva y concreta en la cual se delimitaran derechos, obligaciones, responsabilidades y mecanismos para obtener un mayor control en el manejo de los fondos. Asimismo debemos de tener muy presente que a pesar de los innumerables esfuerzos por parte del sector público, se estima que el 70% de las casas del país han sido construídas por los propios trabajadores sin ningún apoyo gubernamental, lo que hace muy cuestionable la efectividad de estos fondos.

16. Con el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994 se busca fomentar la participación de la sociedad en su conjunto para lograr mayor eficacia en los programas habitacionales. Básicamente se señala que la política de vivienda en el país se encauzará al cumplimiento de tres objetivos que son:

- Absoluto respeto y observancia del artículo cuarto constitucional, párrafo cuarto;
- Hacer de la vivienda un factor que contribuya al ordenamiento racional de los asentamientos humanos; y
- Aprovechar la construcción de viviendas como actividad económica para promover el empleo.

Podemos afirmar que el Plan en vigor, comparado con el del sexenio pasado, reafirma la política que en materia de vivienda se ha venido siguiendo.

17. Con el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, se espera abatir el déficit habitacional o por lo menos evitar su contínuo crecimiento. Fundamentalmente se pretende dar facilidades a la iniciativa privada para que ésta invierta en la construcción de viviendas, la descentralización administrativa, el aprovechamiento de la infraestructura y equipo existente, la utilización de predios baldíos y la rehabilitación de los viejos edificios en el centro de las ciudades. No obstante lo anterior consideramos que el Programa a pesar de que reconoce la gravedad del problema y la imposibilidad por parte del gobierno para resolverlo, no ofrece soluciones efectivas o novedosas, con reconocer un problema desgraciadamente no vamos a resolver nada. Consideramos que mientras se sigan políticas que en el pasado no han sido del todo satisfactorias y sobre todo mientras no se tenga una verdadera voluntad política, el problema habitacional día a día irá perdiendo la esperanza de encontrar alguna solución.

B i b l i o g r a f f a

- Ayala Villareal, Jacobo, "Comentarios sobre la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda" Derecho y Ciencias Sociales, México, Vol. 1, junio-septiembre 1973, P.114
- Bidart, German, Teoría General de los Derechos Humanos, México, UNAM, 1986, 444 p.
- Blanco Quirós, Miguel, "Los Derechos Humanos" Revista de Ciencias Jurídicas, Costa Rica, N° 38 mayo-agosto, 1979, p. 34
- Carpizo, Jorge, "Los nuevos derechos humanos" Revista Mexicana de Política Exterior, México, D.F., año 2, N° 8, junio-septiembre, 1983.
- Carrillo Flores, Antonio, "La Naturaleza Jurídica de los Derechos Humanos", Revista Mexicana de Justicia, México, Vol. IV, N° 1, enero-marzo 1986, p. 1114
- Contardo, Sergio, "Reflexiones de los Derechos Fundamentales" Revista Chilena de Derecho, Chile, vol. 5, N° 16, febrero-diciembre 1978, p.15
- Cranston, Maurice, "¿Qué son los Derechos Humanos?", Facetas, Estados Unidos, 1984, N° 4, p.56
- Cruz, Oscar René, "El Fondo Nacional de la Vivienda Obrera", Pen-samiento Político, México, Vol. IX, N° 36, abril 1972
- Fernández, Eusebio "El Problema del Fundamento de los Derechos Humanos" Anuario de Derechos Humanos, España, N° 1, 1981, p. 76
-----, Teoría de la Justicia y Derechos Humanos, España, Debate, 1984 p.116

- Fernández Galiano, Antonio, Derecho Natural, Introducción Filosófica al Derecho, España, Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 1974, p. 134
- García Bauer, Carlos Los Derechos Humanos, preocupación universal, Editorial Universitaria, Guatemala, 1960, p. 96
- García López, Jesús, Los Derechos Humanos en Santo Tomás de Aquino, España, Ediciones de la Universidad de Navarra, 1976, p.16
- Gaxiola Moraila, Federico Jorge, voz de "Ley", Diccionario Jurídico Mexicano 3era. ed. México, D.F. Porrúa, tomo III, p. 1963
- Gomez Prieto, Alejandro, "Origen y evolución del problema de la vivienda en México" Boletín Informativo del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, México, D.F., N° 16, 1973 p. 73
- Gros Espiell, Héctor, Estudios sobre Derechos Humanos, Caracas, Venezuela, Ed. Jurídica Venezolana, 1985
- Hernández, Ruben, La tutela de los Derechos Humanos, San José Costa Rica, Juricentro, 1977 p.11
- Laski, Harold, Los Derechos Humanos, 2da. ed., Costa Rica, Universidad, 1978, p.4
- Lions, Monique, "Los Derechos Humanos en la historia y en la doctrina" 20 años de evolución de los Derechos Humanos, México, 1974 p. 480
- Maldonado, Sebastián, "La congelación de rentas de casas en la legislación mexicana" La Justicia, México, D.F., tomo XX, N° 362, junio 1960 p. 62

México, Cámara de Diputados, XLVI Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, México 1976, Tomos III y VIII

México, Cámara de Diputados, XLI Legislatura, Derechos del Pueblo Mexicano, México a través de sus Constituciones, México 198 , tomos I y III

Noriega Cantú, Alfonso, La Naturaleza de las Garantías Individuales en la Constitución de 1917, México, UNAM, Coordinación de Humanidades, 1967, p. 115

Ocadiz, Roberto, "Rentas Congeladas", Revista del Foro de México, México, 1961, N° 104, p. 73

Peces Barba, Gregorio, Derechos Fundamentales, Madrid, Lahna, 1986 p. 46

Rocha Bandala, Juan Francisco, El Artículo 123, México, Talleres de la Imprenta D' Lerma, 1974, p. XIX

-----, Habitación al trabajador, obligación social solidaria, México, D.F., Talleres Gráficos, 1981, p. 18

-----, "La habitación de los trabajadores" Reseña Laboral, México, Vol. 1, N° 2, junio 1973. p. 15

Rodríguez y Rodríguez, Jesús, voz de "Derechos Humanos", Diccionario Jurídico Mexicano, 3era. ed., México, D.F., Porrúa 1989, tomo II, p. 1063

Sánchez Medal, Antonio, De los Contratos Civiles, 4a. ed. México, D.F., Porrúa, 1978 p. 226

- Silva Herzog, Jesús, "Consecuencias sociales de los programas de vivienda", Boletín Informativo INFONAVIT, México, D.F., N° 11 junio 1973, p. 13
- "El Problema habitacional y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores" Comercio Exterior, México, D.F., Vol. XXII, N° 5, mayo 1972
- Truyol, Antonio, Declaraciones y Convenios Internacionales con un estudio preliminar de Antonio Truyol, Madrid, Tecnos, 1971
- UNAM, Escuela Nacional de Economía, Bases para la planeación económica y social en México, 10ed. México, D.F., Siglo XXI, 1980 p. 2
- Vázquez, Enrique, "Hacia una nueva concepción de los Derechos Humanos", Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, San José, Costa Rica, N° 5, enero-julio 1987, p. 63
- Velasco, María Guadalupe, et. al., "La Vivienda rentada en México" Vivienda, México, D.F., Vol. 7, N° 5 y 6, septiembre 1982, p. 36
- Zoreda, Juan José, "El Sistema Gubernamental Mexicano en Materia de Vivienda", Boletín Informativo INFONAVIT, México, D.F., N° 11 junio 1973

Leyes Consultadas

Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en Materia Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Ley Federal del Trabajo

Ley Federal de Vivienda

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado

Disposiciones Varias

Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994

Programa Nacional de Vivienda 1990-1994

Conferencias

"Las acciones del Estado" Lic. Gerardo Ruiz Esparza, Coloquio sobre aspectos jurídicos de la Vivienda, celebrado del 12 al 16 de febrero de 1990, en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

"El derecho a la vivienda como Garantía Constitucional y la Vivienda Familiar" Lic. Fidel Herrera Beltrán, Coloquio sobre aspectos

jurídicos de la vivienda, celebrado del 12 al 16 de febrero de 1990
en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.