



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES
"ACATLAN"

Importancia de la Vivienda para la Dignidad del
ser Humano, Análisis de la Legislación Actual y
Proposición de Posibles Reformas,
para su logro.

T E S I S
Que para obtener el Título de
LICENCIADO EN DERECHO
P r e s e n t a
Josefina Rodríguez González

Asesor: Lic. Ma. Antonia Beringola Santamaría

Acatlán, Edo. de México

1996

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

Doy Gracias a Dios por darme la oportunidad de vivir.

Gracias papás, Belencita y Rufito porque con su gran amor, su confianza y sus buenos consejos me impulsaron a ser cada día mejor. Dios los bendiga.

Gracias a tí Ciro, esposo amado por que me enseñaste que teniendo Amor todo se puede. "Te amo".

Agradezco a mis hermanos: Francisco, Juan Manuel, Leonardo, Mercedes y Angel, por creer siempre en mí, espero no defraudarlos.

+Abuelo, aunque ya no estés con nosotros: te dedico esta tésis, con gran cariño. "Siempre vivirás en mi corazón".

Gracias Licenciada Tony por su cariño y por haberme guiado para el logro de este trabajo. Dios la bendiga.

Agradezco a la Universidad por haber sido mi casa de enseñanza y a los maestros por darme lo mejor de ellos para mi formación.

Y a todas las personas que de alguna manera me ayudaron de palabra o de obra, muchas gracias.

I

INTRODUCCION

Desde las épocas primitivas el hombre ha sentido la necesidad de dejar su vida de nómada y tener una vida sedentaria, un lugar donde establecerse y como consecuencia tener él y su familia una vivienda digna, que reúna los requisitos de seguridad, salubridad y comodidad.

En la actualidad lo anterior se ha visto obstaculizado por los grandes problemas que agrupan a la humanidad, ya que las grandes riquezas, se encuentran concentradas en unas cuantas manos y además existe gran pobreza, marginación e ignorancia, la que ocasiona que el hombre con tal de tener un techo, no se preocupe o no advierta los riesgos que se corren por vivir en condiciones infrahumanas.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se establecen en sus Artículos 4o. y 27, garantías individuales de libertad y de propiedad, siendo esta la base para la creación de diversos organismos tales como: INFONAVIT, FONHAPO, FOVISSSTE, FICAPRO, FIVIDRSU, ya que el gobierno se ha preocupado por que las familias mexicanas tengan una vivienda digna

Es precisamente por todo lo anterior que me interesé en hacer un estudio y análisis de este grave problema, tratando de concientizar a los particulares de la importancia de luchar por tener un lugar seguro y digno donde vivir.

I N D I C E .

página

INTRODUCCION. I

CAPITULO I. ANTECEDENTES HISTORICOS.

<i>A) Pueblo Azteca y Maya</i>	<i>1</i>
<i>B) México Colonial</i>	<i>8</i>
<i>C) Revolución Francesa</i>	<i>14</i>
<i>D) México Independiente y Contemporáneo</i>	<i>21</i>

CAPITULO II. MARCO TEORICO.

<i>A) El Derecho a la Propiedad</i>	<i>29</i>
<i>B) Concepto de Vivienda</i>	<i>34</i>
<i>C) Marxismo</i>	<i>36</i>
<i>D) La Declaración de los Derechos del hombre ..</i>	<i>39</i>
<i>E) La Vivienda como Garantía Individual</i>	<i>50</i>
<i>F) Derechos Sociales</i>	<i>51</i>

CAPITULO III. BASES CONSTITUCIONALES Y LEYES REGLAMENTARIAS.

<i>A) Artículo 40 Constitucional</i>	<i>57</i>
<i>B) Artículo 27 Constitucional</i>	<i>60</i>
<i>C) Artículo 123 Constitucional</i>	<i>65</i>
<i>D) Ley Federal del Trabajo</i>	<i>67</i>
<i>E) Ley del INFONAVIT</i>	<i>71</i>
<i>F) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado</i>	<i>73</i>
<i>G) Ley del ISSSTE</i>	<i>73</i>

**CAPITULO IV. ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA QUE
FAVORECEN LA CONSTRUCCION Y EL OTORGAMIENTO
DE LA VIVIENDA EN MEXICO.**

A) INFONAVIT	78
B) FONHAPO	81
C) FOVISSSTE	83
D) FIGAPRO	85
E) FIVIDESU	90

**CAPITULO V. EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LA LEGISLACION
MEXICANA.**

A) Legislación en materia de Vivienda y su aplicación en la Realidad	92
B) Perspectivas	100

CAPITULO VI. CONCLUSIONES 120

BIBLIOGRAFIA 124

CAPITULO I

ANTECEDENTES HISTORICOS

A) Pueblo Azteca y Maya

En el pueblo Azteca prácticamente no existía la propiedad privada sobre la tierra que se poseía. Podemos hablar con relación a la clase privilegiada, por ejemplo el monarca y su familia los sacerdotes y los guerreros, quienes poseían a la tierra como modernamente conocemos, a título de propiedad individual o privada, pero ésta posesión, a excepción de la del monarca, era concedida por el Rey Mexica.

Con exclusión de la propiedad de la familia real y de la de algunos altos funcionarios que poseían las tierras individualmente y las cuales podían gravar, pero siempre sujeta a la voluntad del Rey.

Por lo que respecta a las otras tierras, estas eran poseídas en forma mancomunada por los habitantes, y cuyo derecho a disfrutarlas no deriva de algún derecho individual de propiedad sino del hecho de ser vecino y de la utilidad, que para el monarca reportaba el trabajo de ése y todos los demás vecinos de la tierra.

En las distribuciones de tierra que realizaba el monarca a sus familiares, a sus servidores y empleados; a los caciques de los pueblos, se ha querido ver un derecho de propiedad, aunque realmente no era tal derecho, ya que sólo era una autorización, que el monarca concedía a tales personas, para cobrar el tributo a quienes las cultivaban. Esta autorización no era sino la posterior institución jurídica denominada encomienda, que en tiempos de la conquista española, estos supieron aprovechar muy bien en base a que los indios durante siglos habían otorgado tributos al monarca.

En cuando a las tierras del Rey Mexica, podemos afirmar

que éste si tenía en calidad de propietario las tierras del reino, como tal, podía disponer de las mismas a su arbitrio.

Una descripción admirable y objetiva sobre el habitat o viviendas que eran utilizadas por los aztecas antes de la conquista española, nos la proporciona Manuel Orozco y Berra en los siguientes términos:

"La generalidad de las casas eran bajas y de adobe, pero con su terrado u azotea, y encalados de manera que tenían buen parecer. Las casas de los señores principales estaban construídas con mayor gusto y no carecían de elegancia... Los palacios y los templos eran ya dignos de ver. Las casas como ya dije antes, tenían salida a los canales, en aquellas se veían patios grandes y bien ventilados, y casi no faltaba en ninguna algún sembrado de flores... Cuentan los historiadores ciento veinte mil casas, entre chicas y grandes, al tiempo de la conquista, con tres, cuatro y hasta diez habitantes; si esto es verdad, México antiguo tenía una población dupla de lo actual..."(1)

Desprendemos de esta descripción de Orozco y Berra, que a la llegada de los españoles, el Valle del Anáhuac ya se encontraba tremendamente poblado, si tomamos como base las ciento veinte mil casas a razón de tres y cuatro personas por casa, es probable que ascendieran a cerca de medio millón de habitantes.

Esto demuestra que desde el nacimiento de la gran ciudad de México, ésta contaba con una enorme población que maravillaron a los conquistadores, quienes venían de conocer las ciudades hispanas que a lo sumo contaban con cien o ciento cincuenta mil habitantes, por ejemplo Madrid, se dice tenía esta última cantidad y Valencia, que tenía unos sesenta mil y las demás ciudades eran más pequeñas.

En lo que respecta a los palacios y jardines de Moctezuma, Orozco y Berra nos comenta:

"Los palacios y jardines del emperador Moctezuma pusieron admiración en los castellanos... Torquemada, en el capítulo

XXV, libro 3 de la Monarquía Indiana hace de todo la siguiente descripción: "Tenía esta casa real (el palacio donde vivía de ordinario el emperador) veinte puertas, que salían a la plaza, y a otras calles grandes. Tenían tres patios grandes, y en uno una fuente donde recibía el agua, que venía de Chapultepec. Estaban en esta casa real muchas salas y aún cámaras y aposentos de a veinticinco pies de largo y otros tantos de ancho (por manera que eran cuadradas) y cien baños de ellos. Los edificios de cal y canto, y las paredes de muchas piedras preciosas y particulares (conviene a saber) mármol, jaspe y pórfido, y de una piedra negra que es a manera de azabache...".

Por lo tocante a los templos, dejemos hablar a Cortés, quien si no hace de ellos una descripción acabada, nos da cuenta al menos de las impresiones que con su vista recibe: "Hay en esta gran ciudad muchas mezquitas, o casas de sus ídolos, de muy hermosos edificios por las colocaciones y barrios de ella, y con las principales de ella hay personas religiosas de su secta, que residen continuamente en ellas: para los cuales además de las casas donde tienen ídolos, hay muy buenos aposentos. Todos estos religiosos visten de negro, y nunca cortan el cabello ni lo peinan, desde que entran a la religión hasta que salen; y todos los hijos de las personas principales, así señores como ciudadanos honrados estan en aquellas religiones, y hábito, desde edad de siete y ocho años". (2)

Con esta otra descripción, tanto de Torquemada como de Cortés respectivamente, ambos citados por Orozco y Berra, nos percatamos del lujo y espacio que ocupaban el palacio de Moctezuma, como los templos religiosos. El monarca y los sacerdotes, eran sin lugar a duda, la élite político-religiosa del Imperio Mexica, y como tales, dominaban el gobierno que controlaba toda Mesoamérica.

En relación con los edificios prehispánicos, María E. Térres nos comenta lo siguiente:

"Lo primero que construyeron los aztecas, fué un

adoratorio humildísimo en el lugar donde estaba el nopal; luego, en torno del pequeño momoxtil comenzaron a levantar chozas de carrizos con techos de tule, que fueron los materiales que le brindaron esos parajes para la construcción de sus viviendas... Los aztecas no conocieron el arco ni la bóveda. En el plano de Cortés, la mayoría de las casas sobre las lasas construídas sobre las lagunas parecen tener techos de dos aguas que tal vez eran de tule, otras tenían terrado. Para las más humildes usaban adobe; y para las casas de los señores, para los palacios y los cúes, el tezontle y el basalto, materiales que la cuenca volcánica ofrecía y a veces cantera que transportaban de Cuernavaca.

Los edificios más ricos aparecen en el plano en torno del recinto sagrado y flanqueando las calzadas que unían la ciudad con la tierra firme. Algunos edificios tienen aspecto de fortificaciones truncadas, de varios cuerpos a modo de terrazas, a las que se subían por escalones muy angostos para evitar que al bajar dieran la espalda a los dioses que colocaban en los cúes, adoratorios construídos en lo alto de las pirámides ..."(3).

Por lo que nos expone María E. Térres, el habitat entre los nobles y el pueblo se distinguía en los materiales con los que eran construídos: el tule y el adobe era usado para construir las casas de los humildes, y el tezontle y el basalto: para las de los nobles.

En cuanto a la organización político-social de los aztecas, de la que depende la tenencia de la tierra se reducía a las siguientes categorías:

Primera: Los Tlatoques o Señores Supremos, eran aquellos que tenían el mando de todas las provincias y pueblos sometidos a su autoridad.

Segunda: Los Tectecutzin, que tenían encomiendas determinadas regiones o provincias.

Tercera: Los Calpullec o Chinancallec, quienes integraban consejos de parientes mayores o ancianos con jurisdicción en

los barrios o poblados de los que formaban parte.

Cuarta: Los Pipiltzin, los hijos, nietos y bisnietos de los Tlatoques.

Los tipos o clases de tierras que poseían en dos categorías: Tierras comunales y públicas.

En base a lo que nos informa Raúl Lemus García, se distinguían dos tipos de tierras: El Calpullali, las tierras del calpulli se dividían en parcelas cuyo usufructo correspondía a las familias que las detentaban y las que eran transmitidas por herencia entre los miembros de una misma familia; Altepetlalli, que eran las tierras de los pueblos (4).

Ahora bien, con relación a los Calpulli, era una sociedad que significaba, Barrio de gente conocida de tiempo remoto y que poseían en común la tierra. Las tierras del calpulli, se subdividían en Tlamilli o parcelas, mismas que eran repartidas a las familias pertenecientes al barrio. La explotación de estas tierras era en forma familiar.

El titular del Tlamilli usufructuaba la tierra pero no podía enajenarla, ni gravarla, pero tenía la facultad de transmitirla, a sus herederos. Estaba prohibido el acaparar parcelas, así como arrendarlas, de modo que debían de trabajarse bajo pena de perderlas.

Por lo que toca a los Altepetlalli, éstas eran las tierras de los pueblos que se encontraban enclavados en los barrios, trabajadas colectivamente por los comuneros en horas prefijadas, y sin perjuicio del cultivo de sus parcelas, cuyos productos se destinaban a realizar obras de servicio público o de interés colectivo y al pago de tributos.

Las tierras públicas, eran las que se destinaban al sostenimiento de las instituciones y órganos del gobierno. Existían los siguientes tipos o clases: Tecpantlalli, Tlatocalalli, Mitlichimalli, Teotlalpan y las tierras de los señores: Pillali y Tecpillali.

Raúl Lemus, nos explica el destino de la sociedad mexicana otorgaba a estas tierras:

"tecpantlalli, tierras cuyo producto se destinaban a sufragar los gastos motivados por la conservación, funcionamiento y cuidado de los palacios del Tlacatecutli.

tlatocalalli, tierras cuyos productos se destinaban al sostenimiento del Tlatocan o consejo de gobierno y altas autoridades. En este grupo quedaban comprendidas las tierras que otorgaban a algunos funcionarios para su cargo con dignidad.

Mitlichimalli, tierras cuyos frutos se destinaban al sostenimiento del ejército y a gastos de guerra.

Teotlapan, que eran aquellas áreas territoriales cuyos productos se destinaban a sufragar los gastos motivados por el sostenimiento de la función religiosa culto público...

Los Pillali, era posesiones otorgadas a los Pipiltzin con la facultad de transmitirla por herencia a sus descendientes, en tanto que la tecpillali se otorgaba a los señores llamados Tecpantlaca que servían a los palacios Tlacatecutli, o jefe supremo.

Como se puede observar, la distribución anterior se hacía en función de las instituciones que se sostenían con su usufructo. Eran las tierras cultivadas por cacehuales, laboradores asalariados y aparceros o mayeques... "(5).

De lo transcrito, vemos como en la sociedad mexicana el grueso de la población usufructuaba la tierra, ya fuera en organización en calpullis o bien Altepetlaltin, concepto este último en su carácter de Altépetl, que eran las tierras comunales.

El pueblo común azteca no poseía la tierra en propiedad individual o particular, tal y como la conocemos actualmente, es decir, con la facultad de usarla, disfrutarla y abusar de ella.

Las tierras que eran poseídas a título particular, eran las tierras del Rey o Tlatocatlalli; las grandes haciendas de los nobles o pillali, y los caballeros descendientes del Rey tenían tierras de su exclusiva propiedad, tierras conocidas y

de las cuales podían disponer mediante su venta o mediante otras formas de transmisión.

En lo que respecta al pueblo Maya, de acuerdo con los razonamientos efectuados por Lemus García: "Tuvieron condiciones adversas, poco propicias para la producción agrícola, base del sustento de alimentación de los naturales, como una marcada aridez de sus suelos, carecían de corrientes permanentes de agua a flor de tierra, y la mínima e irregular participación pluvial, determinaron en el pueblo maya la adopción de un sistema comunal de la tierra, para obtener los productos necesarios por el que lograrán la subsistencia, la que abandonaban, una vez levantada la cosecha, emigrando el grupo de pobladores hacia otros lugares propicios para realizar nuevas sementeras..."(6). Este sistema de vida determinó la posesión precaria de las tierras de cultivo que privó entre los mayas, su régimen fue muy diverso al imperante entre la población del valle del Anáhuac.

En el aspecto de la vivienda, vemos en las ruinas arqueológicas, por ejemplo, de Chichen Itzá y de Uxmal, que en una determinada planicie, construían sus templos religiosos y políticos, y en el derredor, entre la selva misma, se conservan vestigios de construcciones humildes y casi a la intemperie, lo que nos hace suponer que el pueblo maya, no tenía la organización de sus ciudades como posteriormente lo fue la gran Tenochtitlán. Es de suponerse que, descansaban en una teocracia, es decir, un gobierno apoyado en los elementos religiosos, en donde los sacerdotes en conjunción con los nobles, entre los que se encontraba el Rey, denominaban a todo el pueblo. Ambas clases, constituían la élite política, que gobernaba y poseía la tierra en forma privada, en situación opuesta a la del pueblo, el que la usufructuaba y no disponía de ella en forma individual.

B) México Colonial.

El México Colonial, que abarca desde el año de 1521 hasta el año 1810, con la revolución de Independencia, iniciada por Don Miguel Hidalgo y Costilla y Don José María Morelos y Pavón, entre otras distinguidas personalidades, se caracterizó por la implantación en la Nueva España, del modo español en todos los ámbitos de la actualidad humana; en el político, con la instauración del gobierno virreynal, trasladado a América a imagen y semejanza del reino español; con las instituciones políticas al igual que las de España, en el ámbito jurídico, se aplicaron las leyes hispanas; en el aspecto económico, los modelos de explotación de la tierra, del comercio, de la industria y de todas las actividades profesionales de los modelos europeos del siglo XVI al siglo XIX; en el aspecto social, en la Nueva España se imitó igualmente los modelos hispanos, al igual que en sus costumbres; en el ámbito cultural sucedió exactamente lo mismo; y finalmente en el aspecto religioso se consolidó un enorme poder en manos del clero y de las instituciones religiosas, que en no pocas ocasiones se enfrascaron en disputas económicas y de poder político, el gobierno temporal, es decir el Virrey y su gobierno, con el alto clero de la Nueva España y el Vaticano, es decir, el Papa.

Al triunfo de Hernán Cortés, el año de 1521, se consolida la conquista de las nuevas tierras, y se bautizan éstas con el nombre de la Nueva España.

Hernán Cortés, ordena la destrucción de todas las construcciones indígenas, sobre todos los templos y los adoratorios; así mismo ordena toda la destrucción de la gran Tenochtitlán, con el objeto de que el pueblo subyugado sufriera una transformación total tanto en el aspecto espiritual, como en el aspecto material, por lo que respecta al primer aspecto, en conjunción con la misiones religiosas, inicia la conversión a la religión católica; en el segundo aspecto, al destruir la gran Tenochtitlán, ordena el trazado de la nueva ciudad y la

construcción de templos religiosos, de edificios de gobierno y de las primeras fortalezas para los conquistadores.

Veamos lo que nos dice Manuel Orozco y Berra, acerca de las construcciones en los primeros templos recién conquistado el Imperio Mexica:

"El primer edificio que en la ciudad se construyó fué destinado para guardar y se conoció con el nombre de Atarazanas... Atendiendo al estado de guerra en que el país aún estaba, Cortés permitió a los conquistadores construir sus casas como si fueran fortalezas; en consecuencia, a semejanza de las Atarazanas, cada vecino hizo construir torres o al menos troneras. Don Hernando en los palacios de Moctezuma que hizo reparar, formó cuatro torres, una en una esquina, con sus almenas, propias para sustentar artillería, y por el cuerpo del edificio troneras y saeteras... Los edificios en general eran de un piso, más bien bajos y altos, las paredes anchas de tezontle o de cal y canto, gruesas vigas para los techos y azoteas placas de terrados, pocas puertas y chicas para la calle, escasas ventanas al estilo morisco, y los balcones con antepecho de piedra; pequeñas aberturas en los lienzos bajos para disparar los arcabuces y ballestas; en el interior grandes patios, piezas, piezas amplias, cuadras para caballos, sala para las armas, habitaciones para los sirvientes, y chozas para los esclavos y para los indios de servicio que por tandas traían de los pueblos encomendados". (7)

En una relación de Torquemada, citado por Orozco y Berra, acerca de los primeros años del siglo XVII, en la Nueva España nos refiere lo siguiente:

"... y dado caso, que sea verdad (como lo es) que fué esta ciudad de Tenochtitlán, tan populosa y célebre, es tanto más ahora que está poseída y edificada de los españoles, que no tiene comparación... Tiene siete mil españoles vecinos y con los indios, con el barrio de Tlatelolco, ocho mil: por manera por todos son quince mil, poco más o menos..." (8).

De lo hasta aquí narrado, nos percatamos de que en los primeros años de fundada la nueva ciudad, ésta se comienza a edificar en base a los modelos de las ciudades hispanas, los conquistadores inician la construcción de grandes casas fortificadas como si fuesen cuarteles militares, con almenas y ventanas a manera de agujeros para colocar los arcabuceros y los saeteros, y las paredes en piedras gruesas.

Por lo que hace a la población original, de acuerdo con Torquemada, ascendía ésta a quince mil personas, entre españoles e indígenas.

En cuanto al desarrollo de la ciudad en el siglo XVII, según María E. Térres, "el desarrollo en el área de la Ciudad de México no fué notable. Más bien se llevaron a cabo trabajos de urbanización, de consolidación y de reconstrucción de nuevos edificios que amenazaban ruinas en parte.

La arquitectura prosperó, no obstante, los edificios no perdían su apariencia a torre pesada, hosca y falta de toda esbeltez. Durante este siglo fué cuando más se trabajó en la obra de la Catedral.

Con el afán inmoderado de la ornamentación, empieza la decadencia de la arquitectura renacentista y se inicia el barroquismo, caracterizado por alteraciones extravagantes en los temas decorativos y gran profusión de adornos, que acaban con las líneas rectas, sin respetar ninguna regla arquitectónica de los estilos clásicos. (9).

Continuando con el desarrollo de las construcciones en la Ciudad de México en las diversas etapas históricas, continuamos con el siglo XVIII, este siglo "marcó el auge de las obras materiales: se construyeron muchas y se reedificaron en gran número, tanto en edificios como en residencias particulares que no estaban en consonancia con el lujo de la época. Triunfaba el churrigueresco, se labraban las canteras y las chilacas hasta convertirlas en verdaderas filigranas; se enriquecían los monasterios con cuantiosos donativos; y los templos se hermoseaban con altares suntuosos en los que

brillaba el oro en las intrincadas curvas de caprichosa ornamentación". (10).

Con esta descripción, vemos como el siglo XVIII, a diferencia del anterior, se caracterizó por la edificación de obras monumentales, sobre todo en cuanto a los estilos arquitectónicos, en cuanto a los templos religiosos y las casas de los nobles, en el último siglo predominaba el churrigueresco, mismo que suplanta al barroco.

A finales del siglo XVIII, de 1789 a 1794, la Nueva España, fué gobernada por el Virrey Conde de Revillagigedo, gobernante que dió un gran impulso al progreso de la Ciudad.

El Conde de Revillagigedo fué el iniciador de los trabajos de estadísticas de la Nueva España, realizado en el año de 1790, arrojó las cifras siguientes:

335 calles, 146 callejones, 12 barrios, 90 plazas y plazuelas, 19 mesones y 20 corrales o posadas de alojamiento, 3389 casas de las de viviendas, de las cuales 722 eran de vecindad y 43 de pulquería. El total de rentas ascendía a \$2'000,000.00 y la población era de 120,000 habitantes.

Manuel Orozco y Berra, nos da la transformación de la Ciudad durante la época Colonial, desde su enfoque a la luz de mediados del siglo XIX en los siguientes términos:

"El México actual no es el fundado por el conquistador Don Hernando. Las aguas del lago se han regirado al este y la ciudad se puede decir que está a seco, perdiendo su antigua semejanza con Venecia... Creciendo la población se hizo indispensable ahorrar el terreno; las fábricas comenzaron a tener dos o tres pisos, se suprimieron los patios muy grandes, las cuadras espaciosas, los jardines y los sembrados: se aprovecha todo el suelo, se forman macizas las manzanas; y no pudiéndose contener dentro de la traza, la ciudad se desborda por todos lados, invade los barrios de los indios, borra los linderos y se avanza en la dirección del clima más benigno. Los mismos monasterios ceden de sus terrenos para nuevas habitaciones, desaparecen en parte las prolongadas

cercas, las inmensas viviendas destinadas para las comunidades. En trescientos años nada ha quedado en pie de lo antiguo con pocas excepciones las iglesias, los edificios más fuertes han sufrido una o más transformaciones...

En los siglos XVI y XVII, tiempo en que nuestra historia corresponde al estado inseguro de la conquista, a la preponderancia del principio religioso, se alzaron por todas partes iglesias y monasterios, unos a expensas de la manuficiencia de los reyes, fundados otros por la piedad de los particulares.

En el siglo XVIII, en que se afirmó el poder real, no faltaron las fundaciones piadosas ni la erección de monasterios, aunque entonces se suprimió a los jesuitas, y desaparecieron las órdenes de los benitos y de San Antonio Abad. Recibió notables mejoras la parte material de la ciudad, en el empedrado, en el establecimiento del alumbrado, de la limpia y de la corriente de aguas..." (11).

La descripción que nos proporciona Oroazo y Berra, nos demuestra el creciente papel que adquiere la iglesia, no sólo en el aspecto espiritual, sino en el material, al afirmar que durante el siglo XVII y sobre todo durante el siglo XVIII, se consolida el poder económico de las órdenes religiosas. El poder creciente del clero se marca más en el siglo XIX, en el que va inclusive a obligar al gobierno juarista, a expedir medidas en contra de sus propiedades, y a tomar iguales medidas a Don Miguel Lerdo de Tejada.

En cuanto al tipo o clase de propiedad que en forma individual se dió durante la colonia, el Rey de España otorgó la propiedad individual y consecuentemente en forma privada para que dispusieran de ella los españoles.

Las mercedes. Se les otorgaban a los conquistadores y a los colonizadores para que las sembraran. La merced se daba en atención a los servicios prestados a la corona, los méritos del solicitante y la calidad de la tierra.

La callabería. Era una merced que se le daba a un soldado de caballería.

La peonía. Eran tierras que se les daban en merced a los soldados de infantería.

Las suertes. Era un solar para labranza que se daba a cada uno de los colonos de las tierras de una capitulación.

Compraventa. Eran tierras que pasaban del tesoro real a un particular mediante contrato de compraventa.

La confirmación. Este era un procedimiento por el que el Rey confirmaba la tenencia de tierras en favor de alguien que, o bien carecía de título sobre ellas, o le había sido titulada en forma defectuosa.

La prescripción positiva. Esta se hacía en favor de sus poseedores, sobre todo sobre tierras realengas y sometidas a un término variable.

La composición. Mediante la cual los terratenientes se hicieron de tierras realengas o de otros particulares. Se acogían a este beneficio, los poseedores que tuvieran diez años de serlo, acreditándolo mediante testimonial. Las composiciones fueron individuales o colectivas, se admitían con prelación las composiciones de indios.

Las capitulaciones. Esta se le daba a una persona que se comprometía a colonizar un pueblo y en pago se le daba determinada cantidad de tierras de tipo individual y de tipo colectivo.

Las reducciones de indígenas. Estas eran las tierras que los indígenas habían poseído durante mucho tiempo. Las reducciones de indios, debían tener al igual que los pueblos de españoles casco legal, ejidos propios, tierras de común repartimiento, montes, pastos y aguas.

Entre las propiedades de tipo colectivo, tenemos el fondo legal, el cual era el terreno donde se asentaba la población, del casco del pueblo, con su iglesia, edificios públicos y casas de pobladores.

El Ejido y la Dehesa. El primero, era un solar situado a la salida del pueblo, que no se labra, ni planta, destinado al solar de la comunidad y se conoció desde hace muchos siglos. Era de carácter comunal y no enajenable. La segunda institución, la Dehesa era el lugar donde se llevaba a pastar al ganado.

El propio, se dedicaba al trabajo agrícola y cuyas utilidades se destinaban a sufragar los gastos públicos.

Las tierras de común repartimiento. Eran tierras comunales pero de disfrute individual, sorteadas entre los habitantes de un pueblo con el objeto de que las cultivaran.

Los montes, pastos y aguas. Estas propiedades eran disfrutadas en común por españoles e indígenas, por disposición del Rey español.

De estas instituciones vigentes durante la época colonial, nos damos una idea de lo injusto que era la propiedad de la tierra, como anteriormente se señaló las mejores posesiones eran de la nobleza, del gobierno peninsular, es decir, del Monarca Español, y de la iglesia, y por lo que tocaba a los indígenas, estos se encontraban en una situación precaria, ya que trabajaban la tierra no en calidad de propietarios de la misma, sino en calidad de trabajadores al servicio de los españoles y de algunos de los criollos.

De lo anteriormente narrado podemos desprender, que a lo largo de la historia existe una injusta distribución de la riqueza la cual provoca el descontento, y por consecuencia, se busca la manera de resolver dicha situación aunque sea a través de la violencia.

C) Revolución Francesa.

Francia en vísperas de la Revolución.

Luis XIV había convertido a Francia en uno de los países más extensos y poblados de Europa. A fines del siglo XVIII, con sus veintiseis millones de habitantes, superaba en

población a todos los países de Europa Occidental. Una marina y un ejército adecuados la mantenían en su papel de gran potencia. Sus colonias aunque escasas, le permitían sostener un comercio exterior en todos los continentes. Su economía seguía siendo primordialmente agrícola.

Aparentemente, el régimen monárquico poseía gran solidez, pero en realidad el absolutismo no había conseguido crear unas instituciones convenientes al engrandecimiento de Francia y de acuerdo con el progreso del país.

Los problemas sociales.

Los franceses como prácticamente toda la Europa de la época se hallaban divididos en dos grupos: uno muy reducido, el de los privilegiados, que poseían los títulos, las tierras, los cargos y la amistad del Rey, que apenas soportaban cargas tributarias y que no trabajaban. Al otro lado, el 97% de los franceses: el tercer Estado, que incluía gentes de todos los oficios, desde el industrial al campesino, sobre los cuales caía el peso de todos los tributos.

Entre los privilegiados hay que distinguir a la nobleza y al clero. A ellos les estaban reservados todos los altos cargos eclesiásticos, del gobierno y del ejército. Además de no pagar impuestos, la nobleza conservaba derechos feudales. Entre ellos, el derecho a servicios gratuitos, rentas en especie, tasas pagadas cuando una tierra cambiaba de propietario, peajes, uso y paso obligatorio del horno, el molino o el lagar del señor.

El clero estaba constituido por unas 130,000 personas, y contaba con un gran prestigio, numerosos privilegios (entre ellos la exención de impuestos), y amplia fortuna (tierras, diezmos). Había grandes diferencias entre el alto clero, de extracción nobiliaria.

La Asamblea Constituyente estableció una Asamblea legislativa. La Asamblea Legislativa heredó las dificultades económicas de la Constituyente, agravadas por un amplio movimiento democrático y el deseo de una guerra.

El 20 de septiembre la Convención sustituyó a la Asamblea Legislativa. La primera medida adoptada por la convención, fue la abolición de la monarquía y la proclamación de la república. El Rey fue procesado y condenado a muerte. El 21 de enero murió en la guillotina. Esto, unido a las victorias del ejército francés, provocó la formación de la primera coalición internacional contra Francia: Austria, Prusia, Cerdeña, Inglaterra, Holanda, España, Rusia y los príncipes italianos y alemanes, formaron un frente, ante el cual los franceses, vencidos en Neerwinden, debieron evacuar Bélgica y Renania, mientras los españoles invadían el Rosellón.

A estos ataques en todas las fronteras se unía la guerra civil, pues desde marzo los campesinos de la Vendée, católicos y monárquicos, se levantaron contra el gobierno republicano. Incapaces los girondinos de hacer frente a todo, cayeron ante el ímpetu de la Montaña, que en junio de 1793 se adueñó del poder.

La situación era angustiosa dentro y fuera del país. Para hacer frente a todos los jacobinos implantaron el régimen del terror, oponiéndose a sus adversarios por medio de la violencia.

El órgano principal del gobierno revolucionario fue el Comité de Salud Pública, que debía renovarse todos los meses, y cuyas personalidades más destacadas fueron Robespierre y Saint-Just.

La crueldad de este sistema acabaría con él: el 27 de julio de 1794, Robespierre y Saint-Just fueron arrestados por algunos miembros de la Montaña y al día siguiente también ellos murieron en la guillotina. Un régimen de tolerancia abrió las puertas de las cárceles. Se suprimió el tribunal

revolucionario en mayo de 1795 y el Comité de Salud Pública fue privado de sus poderes extraordinarios. En agosto se votó la llamada Constitución del año III que establecía un régimen censitario. El poder legislativo quedaba en manos de dos cámaras: Consejo de ancianos y Consejo de los quinientos y el poder ejecutivo sería ejercido por cinco Directores, elegidos por los ancianos de una lista preparada por los quinientos. Nace así la época del Directorio. El Directorio estuvo basado en la reacción termidoriana, fué, por tanto, un régimen burgués y censitario, que significaba el triunfo de la clase media frente al antiguo régimen. Inmerso en multitud de problemas políticos y económicos, el Directorio llevó siempre una vida abocada al fracaso. En la guerra contra Austria e Inglaterra, Francia sufrió varios reveses hasta que el general Bonaparte intervino de una manera decisiva. Al frente de un ejército de 37,000 hombres, Bonaparte decidió atacar a las tropas de Austria y Piamonte, que eran doblemente más numerosas que las suyas. Con la rapidez que sería habitual en su estrategia futura, Napoleón se lanzó sobre la Lombardía, que cayó en sus manos tras las victorias de Arcola y Rivoli. Su prestigio personal es entonces tan grande que puede actuar independientemente de los deseos del Directorio.

Entre 1798 y 1799 las tropas de Bonaparte ocuparon Egipto, de cuya administración se ocupó él mismo, pero la escuadra francesa fue destruída por la inglesa, mandada por Nelson, en la rada de Abukir.

El éxito de las armas francesas originó la formación de una segunda coalición a principios de 1799; Inglaterra, Austria, Rusia, Cerdeña, Turquía y el Rey de Nápoles se unieron para obligar a Francia a renunciar a sus conquistas.

La superioridad de las fuerzas de la coalición obligó a los franceses, mientras Bonaparte actuaba en Siria, a retirarse de Italia, aunque una contraofensiva francesa restableció casi por completo la situación en septiembre de 1799.

Cuando Bonaparte regresó a Francia en octubre, la situación del Directorio era ya insostenible, la miseria y el descontento por la guerra dominaba al país. Una conspiración en la que intervinieron dos miembros del Directorio (Siéves y Ducos), ministros y generales, entre ellos Bonaparte, dió lugar al golpe de Estado de 18 brumario (3 de noviembre de 1799). Su resultado fue la caída del Directorio y la formación del Consulado, constituido por tres miembros: Bonaparte, Siéves y Ducos. Un nuevo régimen comenzaba.

Con el Consulado nacería una nueva etapa revolucionaria: el Imperio Napoleónico. En este momento, Francia estaba ya transformada por diez años de revolución, que además de acabar con el antiguo régimen, había sido capaz de crear un mundo totalmente nuevo, tanto en el aspecto político como en el social y en el económico.

Veamos lo que nos dicen Juan Roig y Rosa Ortega, del resultado de la Revolución:

"En primer lugar hay que tener en cuenta que el territorio francés había aumentado notablemente con la anexión de Montbéliard y Mulhouse (en la región del Rin), Aviñón, Bélgica, Flandes, Holandés, parte de la orilla izquierda del Rin, Basilea, Ginebra, Saboya y Niza. Además, la población de Francia seguía siendo numerosa, a pesar de la emigración y de la guerra y el bajo clero, entre el cual cundía el descontento.

Frente a estos ridículos estamentos se hallaba el conjunto del pueblo francés: burgueses, artesanos, obreros, campesinos. La burguesía era el grupo más descontento, por que su cultura y sus medios económicos la capacitaban para intervenir en el gobierno del país, pero hallaba el camino totalmente cerrado. Entre la burguesía se extendían ampliamente las ideas de los filósofos del siglo XVIII francés, habían contribuido a crear este ambiente con sus ideas, de monarquía moderna (Montesquieu), de exaltación de libertad (Voltaire) y de soberanía del pueblo (Rousseau).

La crisis Económica.

Por otra parte, una crisis económica aquejó a Francia desde 1778. Primero, por la abundancia de trigo y de vino, que hizo bajar los precios; después por una grave sequía, que repercutió en los pastos y el ganado. La falta de medios en el campo hizo disminuir la compra de productos industriales. La crisis se agudizó en 1788, a causa de una cosecha desastrosa y la consiguiente miseria aumentada por el riguroso invierno de aquel año. Industriales, obreros y campesinos formaban, pues, un buen medio para la difusión del movimiento Revolucionario.

Luis XVI se obligó a ceder ante los hechos consumados y ordenó a los brazos privilegiados (noble y eclesiástico) unirse al Tercer Estado. Así el 9 de julio, la Asamblea Nacional se convirtió en Asamblea Constituyente, cuya labor sería redactar una Constitución para Francia.

Estas noticias exaltaron los ánimos de un París lleno de burgueses descontentos, obreros parados y gentes hambrientas. La noche del 4 de agosto, la Asamblea Constituyente tomó una importante decisión: abolió el régimen feudal y declaró la igualdad civil de todos los franceses ante la ley y el impuesto. Poco después se votó la Declaración de los Derechos del Hombre, el 26 de agosto de 1789 que formaba las bases ideológicas de la revolución según los ideales de libertad, igualdad y fraternidad.

ARTICULO 2.

La finalidad de toda asociación política es la conservación de los derechos naturales e imprescriptibles del hombre. Estos derechos son la libertad, la propiedad, la seguridad y la resistencia a la opresión.

ARTICULO 17.

Siendo la propiedad un derecho inviolable y sagrado, nadie puede ser privado de ella, salvo cuando lo exige evidentemente

la necesidad pública, legalmente comprobada, y a condición de una indemnización justa y previa

Durante dos años la Asamblea Constituyente trabajó en la preparación de la Constitución, ante la hostilidad real y de los privilegiados. Mientras, aumentaban los problemas financieros y la desorganización del ejército, ya que gran número de oficiales habían emigrado.

En base a la promulgación de la Constitución de 1791 Juan Roig y Rosa Ortega, distinguen un punto importante en base a la propiedad, que a la letra dice:

"En cuanto a los impuestos, se suprimieron los indirectos, mientras que los directos se sustituyeron por tres contribuciones: la territorial, sobre las propiedades; la mobiliaria, sobre los inmuebles; y la patente, sobre los comercios". (12).

Las transformaciones políticas habían sido totales. De la monarquía absoluta de origen Divino, se había pasado a una República con separación entre la Iglesia y el Estado. Soberanía del pueblo y régimen constitucional con separación de poderes fueron los puntos básicos de esta República, sin olvidar la descentralización. Ahora bien, en 1799 la República francesa tenía un carácter burgués y censitario, muy distinto al democrático del año II y hasta 1848 no se puede hablar realmente de sufragio universal.

En el campo económico los resultados prácticos han sido escasos, por que a causa de las guerras internas y externas, ni la agricultura, ni la industria, ni las comunidades se han podido desarrollar. Pero se ha realizado un gran progreso: la economía francesa estará en adelante presidida por las ideas del liberalismo económico, es decir, por la libertad en la producción y el comercio. Han desaparecido las aduanas interiores y la intervención del Estado.

Ahora bien, los más espectaculares cambios han tenido lugar en las instituciones sociales. Partiendo de la igualdad ante el impuesto y la ley han desaparecido las barreras entre

las distintas clases sociales. Con la supresión de todos los privilegios, el clero y la nobleza han perdido su carácter de clases privilegiadas con la confiscación de sus bienes, han adquirido tierras los campesinos. Pero la gran triunfadora ha sido la burguesía, que puede intervenir directamente en el gobierno del país y que mediante el liberalismo económico realiza grandes progresos.

No hay que olvidar la influencia de la Revolución Francesa en los países europeos. Aunque la verdadera expansión de sus ideas se realiza a partir de 1799 por medio de los soldados de Napoleón, desde muy pronto suscitó en toda Europa una violenta oposición entre sus detractores (monárquicos absolutistas) y sus defensores (intelectuales y burgueses liberales). Dentro de la misma Francia originó un amplio movimiento de propaganda destinado a liberar a los pueblos sometidos por el antiguo Régimen. En este aspecto es importante mencionar la influencia de la Revolución Francesa en la España en la primera mitad del siglo XIX y en los caudillos de la independencia hispanoamericana". (13).

Así pues podemos decir. Que Francia es el escenario de la conquista política por los derechos del hombre.

d) México Independiente y Contemporáneo.

Una vez consumada la Independencia, encontramos que las tierras que componían el territorio del país se encontraban divididas en cuatro grupos de propietarios:

1. Los Baldíos o antiguas tierras realengas, propiedad del Estado.
2. Las tierras pertenecientes al clero.
3. Las tierras de los indios, y;
4. Las tierras de particulares.

El origen de los terrenos baldíos, se remonta a la época colonial. Todas las tierras realengas y las de los indios eran propiedad de la corona Española, las tierras no tituladas en favor de los particulares, no salían del dominio real.

La Corona Española, por medio de cédulas reales, obligaba a los particulares a exhibir sus títulos y a entrar en composición con la corona Española, mediante el pago de una cantidad por las tierras que poseyesen sin justo título.

Las leyes sobre terrenos baldíos tienen relación muy estrecha con las que se refieren a colonizaciones, unas y otras tienden a un mismo fin, aumentar las fuerzas sociales de la República atrayendo elementos extranjeros útiles para el trabajo agrícola y procurar la adquisición de baldíos por los particulares en general.

Es una legislación importante referente a los terrenos baldíos, la Ley Sobre Ocupación y Enajenación de Terrenos Baldíos del 20 de julio de 1863, promulgada por Don Benito Juárez, en el palacio del gobierno federal en San Luis Potosí, con apoyo en la fracción XXIV del artículo 72 de la Constitución de 1857.

El artículo primero define los baldíos como aquellos terrenos que no hayan sido destinados a un uso público, por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidas por las mismas a título oneroso o lucrativo, a individuos o corporaciones autorizadas para adquirirlos. (14).

El propósito fundamental de esta ley, era el producir un movimiento migratorio, promoviendo simultáneamente el fraccionamiento territorial con base en los baldíos.

Durante el porfiriato, se produjo el fenómeno económico, político y social en el cual los índices de concentración de la tierra en pocas manos se elevaron en forma incontenible. Producto de los desaciertos del porfiriato, en materia de colonización y terrenos baldíos de los Estados Unidos Mexicanos, que la ley promulgada por Porfirio Díaz en 18 de diciembre de 1893, cual aberración histórica que contribuye al incremento del latifundio, en su artículo primero disponía:

Artículo 1. Los terrenos de propiedad de la Nación, que son objeto de la presente ley, se considerarán para sus efectos, divididos en las siguientes clases:

I. Terrenos baldíos.

II. Demasías.

III. Excedencias.

IV. Terrenos Nacionales.

Artículo 2. Son baldíos todos los terrenos de la República que no hayan sido destinados a uso público por la autoridad facultada para ello por la ley, ni cedidos por la misma a título oneroso o lucrativo, a individuo o corporación autorizada para adquirirlos.

Artículo 3. Son demasías los terrenos poseídos por particulares con título primordial y con extensión mayor que la que éste determine, siempre que el exceso se encuentre dentro de los linderos señalados en el título y por lo mismo, confundidos en su totalidad con la extensión titulada.

Artículo 4. Son excedencias las tierras poseídas por los particulares, durante 20 años o más, fuera de los linderos que señale el título primordial que tengan, pero colindando con el terreno que éste ampare.

Artículo 5. Son nacionales los terrenos baldíos descubiertos, deslindados y medidos, por comisiones oficiales o compañías autorizadas para ello, y que no hayan sido legalmente enajenados.

También reputarán terrenos nacionales los baldíos denunciados por particulares, cuando éstos hubieren abandonado el denuncia o éste se haya declarado desierto o improcedente siempre que se hubiere practicado el deslinde y la medida de terrenos..." (14).

Esta ley, al dejar sin límite alguno la extensión denunciante y al no obligar a los propietarios de baldíos a cultivarlos, favoreció el acaparamiento de tierras por especuladores, que eran ajenos al conocimiento de la tierra. Los extranjeros, los hacendados y las compañías deslindadoras fueron los únicos que resultaron beneficiados con la legislación de baldíos.

En el año de 1875, el Presidente Lerdo de Tejada, pensó que uno de los problemas que había que resolver era el de colonizar las tierras despobladas. Para tal efecto promulga el Decreto del 31 de mayo de 1875, en materia de colonización.

En el Artículo Primero, se autoriza al Ejecutivo para poner en práctica una política colonizadora por medio de la acción directa del Estado, o a través de contratos con empresas particulares. Otorga a las empresas colonizadoras una subvención por familia establecida y otra menor por familia desembarcada en puerto mexicano.

Este decreto dió origen a las nefastas compañías deslindadoras, las que despojaron de sus tierras a los pueblos indígenas.

"Artículo 1. Con el fin de obtener los terrenos necesarios para el establecimiento de colonos, el Ejecutivo mandó deslindar, medir, fraccionar nombrando al efecto las comisiones de ingenieros que considere necesarios, y determinando el sistema de operaciones que hubiere de seguirse...

Artículo 5. Para ser considerado como colono, y tener derecho a las franquicias que otorga la presente ley, se necesita que, siendo el inmigrante extranjero, venga a la República con certificado del agente consular o de inmigración, extendido a solicitud del mismo inmigrante, o de compañía o empresa autorizada por el Ejecutivo, para traer colonos a la República". (15).

El Artículo 18 de esta ley, regula a las compañías deslindadoras:

"Artículo 18. El Ejecutivo podrá autorizar a compañías para la habilitación de terrenos baldíos con las condiciones de medición, deslinde, fraccionamiento en lotes, avalúos y descripción, y para el transporte de colonos y su establecimiento en los mismos terrenos". (16).

Por lo que respecta a las compañías deslindadoras, éstas se limitaron a aprovechar la alarma de los propietarios y a

entenderse con ellos para gestionarles una composición: en otros casos descubrían realmente algunos terrenos baldíos, o que si no lo eran ningún poseedor se presentó a reclamarlo, como sucedió con la Baja California y en el istmo de Tehuantepec.

Aún cuando las compañías deslindadoras estaban obligadas a fraccionar y a poblar los terrenos deslindados, sólo insignificantes lotes pudieron dedicarse a ese objeto, pues cuantos intentos se hicieron al respecto por el gobierno, fracasaron por el favoritismo a los poderosos.

Leyes sin duda importantes en el siglo XIX, lo fueron las llamadas Leyes de Reforma. Estas Leyes de reforma decretan la separación de la iglesia y del Estado, suprimen los fueros eclesiásticos y las inmunidades y privilegios de las clases conservadoras, ordenando en principio, la desamortización de los bienes de "manos muertas", y posteriormente, la nacionalización de los bienes del clero, suprimen los conventos, reconocen la libertad de creencias, regulan el matrimonio como un contrato civil, secularizan los cementerios y decretan la libertad de enseñanza.

La Ley de Desamortización de bienes de Manos Muertas, promulgada por el Presidente Ignacio comonfort, en su considerando y artículo primero, establece la esencia de esta Ley:

"Que considerando que uno de los mayores obstáculos para la prosperidad y engrandecimiento de la Nación es la falta de movimiento o falta de circulación de una gran parte de la propiedad raíz, base fundamental de la riqueza pública....

Artículo 1. Todas las fincas rústicas que hoy tienen o administran como propietarios las corporaciones civiles o eclesiásticas de la República, se adjudicarán en propiedad a los que las tienen arrendadas, por el valor correspondiente a la renta, que en la actualidad pagan, calculada como rédito al seis por ciento anual". (17).

Los efectos de esta ley, aún cuando su pretensión era mejorar las condiciones de vida de las clases populares, este objetivo no pudo conseguirse, ya que ni a los arrendatarios ni a los enfiteutas se les adjudicaron las propiedades eclesiásticas que venían disfrutando por motivos religiosos y prejuicios religiosos, ya que la iglesia declaraba excomulgados a los adjudicatarios de sus bienes. Los que resultaron directamente beneficiados por esta ley, los capitalistas extranjeros, quienes se adjudicaron los bienes eclesiásticos incrementando el capitalismo laico.

La ley de Nacionalización del 12 de julio de 1859, desempeñó un importante papel, en la confirmación del Estado Mexicano, promulgada por Don Benito Juárez el 12 de julio de 1859 en el Puerto de Veracruz.

Escogiendo algunos de los considerandos de esta ley, se desprende su importancia histórica.

Se señala en ella, que el motivo principal de la actual guerra, promovida y sostenida por el clero, es conseguir el sustraer de la dependencia de la autoridad civil, haciendo inútiles los esfuerzos de toda especie para terminar una guerra que va arruinando a la República, el dejar por más tiempo en manos de sus jurados enemigos los recursos de que tan gravemente abusan, sería volverse su cómplice...

Artículo 1. Entran al dominio de la Nación, todos los bienes que el clero secular y regular ha estado administrando con diversos títulos, sea cual fuere la clase de precios, derechos y acciones en que consistan, el hombre y aplicación que hayan tenido." (18).

Con esta ley, a la enorme riqueza acumulada por el clero durante tres siglos de Virreynato, y parte del siglo XIX, pasó a manos del gobierno civil, contribuyendo de forma eficaz al movimiento de la riqueza y representó una importante ayuda al gobierno que se encontraba al borde de la quiebra.

Por lo que respecta al problema de la tenencia de la tierra a principios del siglo XX, tenemos como resultado de las

diversas leyes y los acontecimientos políticos del siglo XIX, que la propiedad de la República está en manos de dos grupos definidos: el de latifundistas y el de pequeños propietarios, la desproporción entre unos y otros era enorme. Los pueblos de indios se hallaban encerrados en haciendas y ranchos en condiciones serviles. El salario que obtenían los peones acasillados en las haciendas era una miseria, esta pobreza aunada a su ignorancia hacen del indio un ser en condiciones de vida infrahumana.

En el censo de 1910 se registra que el 97.0% de la superficie cultivable de la Nación se encontraba en poder de 836 de familias de hacendados. En las haciendas trabajaban en condición de vasallaje 10 millones de indios.

Algunos de los acontecimientos más importantes que dieron origen a esta concentración de la propiedad, fueron las funestas compañías deslindadoras y las de colonizadores extranjeros que se les concedieron las mejores tierras. Al entrar las tierras del clero y los terrenos baldíos, fueron adquiridos por capitalistas extranjeros y mexicanos.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- (1) OROZCO Y BERRA, Manuel: Historia de la Ciudad de México, (desde su fundación hasta 1854), Edit. SEP-SETENTAS, México, 1973, p. 19
- (2) *Ide.*, pp. 21 y 22
- (3) TERRES, María Elodia: La Ciudad de México (sus orígenes y desarrollo) Edit. Porrúa, México, 1977, p. 21 y 26
- (4) Cfr. LEMUS GARCIA, Raúl: Derecho Agrario Mexicano (Sinópsis histórica) 2a. ed., Edit. Limusa, México, 1978, p. 92
- (5) *Ide.*, pp. 94 y 95
- (6) Cfr. *Ide.*, p. 95
- (7) OROZCO Y BERRA, Manuel: *op. cit.*, p. 32
- (8) *Ide.*, p. 42
- (9) TERRES, María E.: *op. cit.*, pp. 55 y 56
- (10) *Ide.*, p. 63
- (11) OROZCO Y BERRA, Manuel: *op. cit.*, pp. 67 a 70
- (12) ROIG OBIOL Juan, ORTEGA CANADELL Rosa: Historia Moderna y Contemporánea. Edit. Teide, Barcelona, 1974, p. 301
- (13) *Ide.*, p. 310
- (14) FABIJA, Manuel: Cinco Siglos de Legislación Agraria (1493-1940), Tomo I, Secretaría de la Reforma Agraria - CEHAM, México, 1981, p. 89
- (15) *Ide.*, pp. 183 y 184
- (16) *Ide.*, p. 186
- (17) *Ide.*, p. 103
- (18) *Ide.*, pp. 119 y 120

CAPITULO II.**MARCO TEORICO.*****A) El Derecho a la Propiedad.***

Toda persona tiene derecho a la propiedad, individual y colectivamente. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad. Así lo menciona el Artículo 17 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, (París, 10 de diciembre de 1948).

La propiedad se define como: el derecho de gozar y disponer de una cosa sin más limitaciones que las contenidas en la Ley. La Nueva Enciclopedia Larousse nos dice: el término se refiere al derecho o facultad de disponer de una cosa, con exclusión del ajeno arbitrio, y de reclamar la devolución de ella si está en poder de otro.

Parece indiscutible el derecho a la propiedad entendiendo por ésta el derecho de toda persona a disponer de todo lo necesario para el mantenimiento de una existencia digna. Este es el sentido profundo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos.

La mayoría de las declaraciones de derechos del hombre mencionan, entre éstos, el derecho de propiedad. Las declaraciones francesas de 1793 y 1789, incluyen la propiedad, al lado e igual nivel que la igualdad, la libertad y la seguridad. La de 1789 dice además que la propiedad es un derecho inviolable y sagrado. La de 1793 define el derecho de propiedad como aquel que pertenece, a todo ciudadano de gozar y disponer a su gusto de sus bienes, de sus rentas y del fruto de su trabajo, y de su industria. La Enmienda V de la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1789 determina que nadie podrá ser privado de su vida, de su libertad, o de su propiedad sin un proceso conforme al Derecho; y que ninguna

propiedad privada podrá ser tomada para uso público sin justa indemnización.

Estos textos constitucionales parten del supuesto de que la propiedad privada individual, tal y como se configuró en Edad Moderna, es un derecho básico del hombre con rango parejo al de los demás derechos fundamentales o "naturales" de la persona.

Al correr del tiempo, y sobre todo en el siglo XX, la idea del derecho de propiedad va sufriendo sucesivamente limitaciones y retrocediendo en rango. A pesar de las restricciones y de las atenuaciones que el derecho de propiedad ha padecido en las doctrinas y en las legislaciones del siglo XX, tal derecho ha seguido siendo proclamado en las nuevas constituciones, así como también en la "Declaración Universal".

En efecto, parece ser que, a pesar de algunas doctrinas que en el siglo XIX aparecieron en contra de la propiedad privada y a pesar de los recortes y gravámenes que ésta ha venido sufriendo, existe todavía en nuestros días un general consenso en estimar que el derecho a la propiedad es una exigencia, indescartable, de la Axiología o Estimativa Jurídica.

Puede ser conveniente, para adquirir una visión más clara sobre este tema, el pasar revista, aunque sea muy sumaria, a los diversos tipos de actitud de las varias doctrinas, especialmente de las iusnaturalistas, sobre la propiedad, éstas se pueden clasificar en los siguientes tipos:

A) Doctrinas que condenan la propiedad privada desde el punto de vista del derecho natural. Tenemos por ejemplo a San Ambrosio de Milán éste se limita a pedir como algunos de los anarquistas del siglo XIX, la abolición de la propiedad de la tierra, de los instrumentos de producción y de los medios de financiación.

B) Doctrinas que, como las de Santo Tomás, sostienen que el Derecho natural no comprende ninguna norma imperativa sobre esta materia, pues la propiedad privada es sólo un medio

prudente, elegido por los hombres, a la vista de determinadas realidades sociales, para conseguir un orden de justicia y de paz, mejor que el que se podría lograr de otra manera, pues la propiedad privada evita muchas perturbaciones de este orden.

Ahora bien, es el Derecho positivo al que le corresponde regular el alcance, la amplitud y el carácter de la propiedad privada.

Francisco Suárez, quien enseñó que en el derecho natural preceptivo no hay ninguna norma que obligue a establecer un determinado régimen en las relaciones humanas respecto de las cosas materiales, ni el sistema de propiedad privada, ni el sistema de comunidad de bienes, ni otro de los múltiples sistemas intermedios posibles.

C) Doctrinas que sostienen que el derecho a la propiedad es de Derecho racional, o de Derecho natural. Según San Clemente de Alejandría la propiedad privada es una institución de derecho natural, tesis que no fue compartida por los otros padres de la Iglesia, quienes a lo sumo llegaron a admitir que la propiedad privada pueda ser una institución justa en determinadas condiciones, y un medio favorable para un mejor desenvolvimiento de las virtudes. En general la Escuela Clásica Moderna del Derecho Natural tendió a considerar la propiedad como una institución derivada de la razón, como medio necesario para la dignidad de la persona humana, y como correlato material de la libertad del individuo.

Desprendemos, que, este es el pensamiento de los autores que la fundan en el contrato social o en el político. Fundar la propiedad privada en el contrato social, es la expresión de los primeros principios del Derecho Natural. Gracias al contrato social, la libertad de derecho, precaria y fortuita, se convierte en derecho de libertad civil; del mismo modo, gracias al contrato, la tenencia amparada solamente por la propia fuerza se convierte en derecho de propiedad defendido por la coercitividad del orden jurídico.

Otros pensadores han definido como necesaria la propiedad privada, fundándose en hechos de la naturaleza humana, en factores psicológicos. El alemán Trendelenburg; considera que la propiedad privada es el efecto del instinto de propia conservación. El alemán Schiller escribió que el hombre debe tener algo que pueda llamar suyo propio, pues, de lo contrario, asesinará e incendiará.

El jurisconsulto español Angel Osorio y Gallardo, para justificar en principio el derecho de la propiedad privada, aunque limitándolo a aquello que el hombre crea con su trabajo, usa argumentos basados en la psicología. Por ejemplo: No usan ropa de munición más que los soldados, los asilados y los presidiarios. Los demás queremos traje propio que se ajuste a nuestras formas y a nuestros gustos. Y en una palabra, con todo lo que a diario empleamos para nuestra existencia y nuestro trabajo. Ampliando el concepto, queremos con nuestro esfuerzo ganar dinero. Dinero que no sea peculiar, al que demos la aplicación que nos acomode: una casa, un abono al teatro, un viaje de placer, una joya, un cuadro, una biblioteca etcétera. Esto significa simplemente que la propiedad privada es una proyección humana, y que así como el hombre no ama sólo la libertad, sino que busca su libertad, así también no apetece las cosas, sino sus cosas.

Sin rebajar la importancia que esos argumentos psicológicos puedan tener, sobre todo en la medida en que los combinemos con otras razones de carácter ético, es decir, de valoración, hay otras justificaciones de mayor radicalidad y solidez. Son las que se fundan en el derecho a la propiedad privada como una consecuencia necesaria de la dignidad y libertad de la persona individual.

Federico Julio Stahl, a pesar de profesar una filosofía jurídica historicista romántica, sostuvo que la propiedad privada: es el campo necesario para la revelación de la individualidad humana.

Ahrens, sostiene que la propiedad privada es el reflejo de la persona humana en el dominio de los bienes materiales; ya que el hombre, por ser persona individual, debe tener el derecho a establecer una relación individual con los objetos materiales, diciendo: esto es mío.

Veamos las conclusiones de Luis Recasens Siches sobre la propiedad privada como producto del trabajo:

"1. Todo individuo humano necesita alguna propiedad privada porque de lo contrario su libertad personal carecería de la base material que ha menester para apoyarse, y carecería también de la esfera material dentro de la cual tiene que proyectarse.

2. Entre los varios títulos justificados que puede haber para fundar la propiedad privada, el trabajo del hombre, que reforma la naturaleza y que realiza creaciones, es el primario, el más hondamente enraizado en criterios estimativos, es decir, axiológicos de justicia; pues si bien cabe discutir sobre hasta qué punto se deba reputar como "lo suyo de un indivio" algunos bienes que figuren en su patrimonio, no se fundó en el trabajo, en cambio, es básico principio de estimativa que el producto del trabajo de un individuo debe ser considerado como algo "suyo", que en justicia debe reconocérsele como tal.

3. Si bien el "derecho a la propiedad privada" pertenece a los derechos fundamentales del hombre, en cambio, el monto de la propiedad, el alcance de ésta, las categorías de bienes apropiables, y sobre todo las limitaciones que ella debe sufrir por razón de la coexistencia, de la necesaria cooperación social y de la justicia social, es materia variable y cambiante en los diversos pueblos y sobre todo en las varias situaciones históricas, y debe quedar al juicio prudente del legislador de cada Estado en cada momento. Claro que ese juicio prudente no debe ser puramente fortuito, antes bien debe de fundarse en criterios de estimativa aplicados a la realidad social concreta.

4. Hay que añadir, además, otro criterio, éste formal, a saber: que nadie debe ser privado arbitrariamente de su legítima propiedad, y que en caso en que con apoyo en una ley se le quite por justificada razón de utilidad pública, esto podrá hacerse sólo mediante el pago, previo y al contado, de una justa indemnización, de acuerdo con los trámites establecidos por las normas vigentes.

5. Sin propugnar de buenas a primeras y con irreflexiva simplicidad medidas que pudiesen lesionar indebidamente justos derechos adquiridos, o convertirse en obstáculos para la prosperidad material general, que a todos interesa, pues ésta condiciona la particular de cada individuo e influye sobre ella, se debiera poner la máxima preocupación y los máximos esfuerzos en pro de un orden jurídico que no se limitase a defender la situación dominical de cada uno, y a corregir las injusticias y los desajustes sociales con alivios, paliativos o compensaciones, sino que tendiese a colocar a cada persona en la situación dominical que le corresponda por sus méritos individuales y por sus servicios a la colectividad nacional e internacional." (19)

Aunque yo abogo por la subsistencia de la propiedad privada y por evitar que las medidas correctivas pro justicia social sean demasiado radicales, drásticas que puedan poner en peligro el orden, la seguridad o los intereses de la economía nacional que a todos importan, sin embargo, es necesario preocuparse en establecer los criterios justos en la distribución de los bienes materiales y ventajas económicas en relación y con fundamento en el mérito real de cada uno, por la calidad de su trabajo y de sus aportaciones a la cultura y al bienestar social.

B) Concepto de Vivienda.

Para la academia de la lengua, el concepto de vivienda, viene del latín vivienda, de vivere, "vivir, morada, habitación; género de vida o modo de vivir." (20).

4. Hay que añadir, además, otro criterio, éste formal, a saber: que nadie debe ser privado arbitrariamente de su legítima propiedad, y que en caso en que con apoyo en una ley se le quite por justificada razón de utilidad pública, esto podrá hacerse sólo mediante el pago, previo y al contado, de una justa indemnización, de acuerdo con los trámites establecidos por las normas vigentes.

5. Sin propugnar de buenas a primeras y con irreflexiva simplicidad mediadas que pudiesen lesionar indebidamente justos derechos adquiridos, o convertirse en obstáculos para la prosperidad material general, que a todos interesa, pues ésta condiciona la particular de cada individuo e influye sobre ella, se debiera poner la máxima preocupación y los máximos esfuerzos en pro de un orden jurídico que no se limitase a defender la situación dominical de cada uno, y a corregir las injusticias y los desajustes sociales con alivios, paliativos o compensaciones, sino que tendiese a colocar a cada persona en la situación dominical que le corresponda por sus méritos individuales y por sus servicios a la colectividad nacional e internacional." (19)

Aunque yo abogo por la subsistencia de la propiedad privada y por evitar que las medidas correctivas pro justicia social sean demasiado radicales, drásticas que puedan poner en peligro el orden, la seguridad o los intereses de la economía nacional que a todos importan, sin embargo, es necesario preocuparse en establecer los criterios justos en la distribución de los bienes materiales y ventajas económicas en relación y con fundamento en el mérito real de cada uno, por la calidad de su trabajo y de sus aportaciones a la cultura y al bienestar social.

B) Concepto de Vivienda.

Para la academia de la lengua, el concepto de vivienda, viene del latín vivienda, de vivere, "vivir, morada, habitación; género de vida o modo de vivir." (20).

El Código Civil para el Distrito Federal no define la vivienda, únicamente señala el domicilio, entendiendo por éste: "el domicilio de una persona física es el lugar donde reside con el propósito de establecerse en él; a falta de éste, el lugar en que tiene el principal asiento de sus negocios; y a falta de uno y de otro, el lugar en que se halle."

Para Michael Vrwilghen, citado por Alicia E. Pérez Duarte y Noroña, la vivienda "es un concepto que abarca a la vez la acción de habitar y la infraestructura que le sirve de apoyo. Es el lugar donde una persona vive, reposa, se alimenta, goza de sus pasatiempos; es, sentimentalmente hablando el santuario de su vida privada." (21).

Por su parte, para Alicia E. Pérez Duarte, la vivienda "es un concepto opuesto al lugar donde se realiza la actividad económica o profesional de la persona. Aunque con ello llegamos a un verdadero absurdo que se justifica por la necesidad de ubicar a las personas en un lugar cierto para los efectos del cumplimiento de sus obligaciones, pero hace necesaria una definición precisa de ambos conceptos." (22).

El concepto de habitat, significa "habitación o estación de una especie vegetal o animal." (23).

El habitat, en su aspecto sociológico, significaba la zona en la que se encuentra inmersa la vivienda, abarcando las áreas verdes, áreas de recreación, zona escolar, zona comercial, etcétera.

Ambos conceptos, el de vivienda y el de habitat son fundamentales para el desarrollo físico y psíquico del individuo, no podemos concebir uno sin el otro, existe una mutua dependencia, si uno no funciona el otro no puede funcionar adecuadamente.

En México, principalmente en las grandes manchas urbanas, como las ciudades de México, Monterrey y Guadalajara, y otras de menor envergadura, como Puebla y Veracruz, se encuentran superpobladas, haciéndose sumamente problemática al acceder a una vivienda digna, sobre todo en aquellos lugares que se han

denominado "cinturones de miseria", mismas que se forman a las orillas de las grandes urbes.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que en las grandes ciudades el habitat se va volviendo imposible, debido a la anárquica concentración de la población, con la evidente excepción de las clases económicamente poderosas, las cuales sí viven cómodamente, tanto en el aspecto vivienda como el de habitat.

Situación totalmente contraria es la de las clases medias y populares, las que se tienen que conformar con conjuntos habitacionales, también llamadas unidades habitacionales de interés social; y en las que viven aglomerados los moradores haciéndose cada vez más difícil las formas de vida en dichos lugares.

Por lo que respecta a los "cinturones de miseria", éstos se encuentran a las orillas de las ciudades, incluso en las faldas de los cerros: en la Ciudad de México, al igual que en la Ciudad de Monterrey, o el llamado "anfiteatro" de Acapulco, Guerrero, asentamientos humanos, o más bien, infrahumanos que son fuente potencial de desequilibrio poblacional y de delincuencia, puesto que un problema lleva directamente al segundo.

Desprendemos de lo anterior, que resulta necesario que el ser humano cuente con una vivienda segura, que le permita vivir dignamente y no de una forma infrahumana.

C) Marxismo.

En este inciso abordaremos nuevamente el tema de: Derecho a la Propiedad.

La propiedad privada burguesa, tiene unos orígenes históricos concretos, desde que apareció como reivindicación de la clase media frente a los absolutismos monárquicos del siglo XVIII. Con ello se pretendía acabar con un régimen feudal estrictamente jerarquizado y claramente discriminatorio de las

denominado "cinturones de miseria", mismas que se forman a las orillas de las grandes urbes.

Podemos afirmar, sin temor a equivocarnos, que en las grandes ciudades el habitat se va volviendo imposible, debido a la anárquica concentración de la población, con la evidente excepción de las clases económicamente poderosas, las cuales sí viven cómodamente, tanto en el aspecto vivienda como el de habitat.

Situación totalmente contraria es la de las clases medias y populares, las que se tienen que conformar con conjuntos habitacionales, también llamadas unidades habitacionales de interés social; y en las que viven aglomerados los moradores haciéndose cada vez más difícil las formas de vida en dichos lugares.

Por lo que respecta a los "cinturones de miseria", éstos se encuentran a las orillas de las ciudades, incluso en las faldas de los cerros: en la Ciudad de México, al igual que en la Ciudad de Monterrey, o el llamado "anfiteatro" de Acapulco, Guerrero, asentamientos humanos, o más bien, infrahumanos que son fuente potencial de desequilibrio poblacional y de delincuencia, puesto que un problema lleva directamente al segundo.

Desprendemos de lo anterior, que resulta necesario que el ser humano cuente con una vivienda segura, que le permita vivir dignamente y no de una forma infrahumana.

C) Marxismo.

En este inciso abordaremos nuevamente el tema de: Derecho a la Propiedad.

La Propiedad privada burguesa, tiene unos orígenes históricos concretos, desde que apareció como reivindicación de la clase media frente a los absolutismos monárquicos del siglo XVIII. Con ello se pretendía acabar con un régimen feudal estrictamente jerarquizado y claramente discriminatorio de las

clases medias y bajas. Aquello favoreció a la burguesía, pero olvidando, en cambio, los derechos de las clases inferiores, que no tenían acceso a esa riqueza económica.

La clase burguesa, posteriormente, pasaría a ser la clase capitalista. Compraba trabajo y se apropiaba de la plusvalía de ese trabajo, de modo que se acentuaban cada vez más las diferencias: los ricos se enriquecían mientras que los pobres lo eran cada vez más. Las grandes masas obreras quedaban entonces en manos de los poseedores de los medios de producción, dando lugar a una estructura clasista de la sociedad que aún perdura. La situación condujo a protestar ante tal concepto de propiedad, no sólo a Proudhon, sino a Carlos Marx, que hablaría de la necesidad de eliminar la propiedad burguesa, hasta el mismo Paulo VI, en la encíclica *Populorum Progressio*, afirmaba; "que la propiedad privada no constituye para nadie un derecho incondicional y absoluto. No hay ninguna razón para reservarse en uso exclusivo, cuando a los demás les falta lo necesario."

Poco a poco fueron surgiendo alternativas a esta situación, más tarde aparecería la propiedad colectiva, que se convertiría para Marx, en la solución más justa.

Es entonces que se marca dos tipos de economía: los países de economía capitalista, que se basan en el concepto de propiedad privada, y los países de economía socialista, que se basan en la idea colectivista de la propiedad. No obstante, tenemos países intermedios, los países con regímenes socialdemócratas, la crítica interna que ha conducido a diversos revisionismos que devuelvan al hombre el concepto de propiedad como sinónimo de dignidad propia de todos los hombres. Un ejemplo de ello lo constituye el Eurosocialismo, que es un intento de hacer posible la propiedad mínimamente digna a todos los ciudadanos, sin necesidad de llegar a la expropiación de los medios para una subsistencia digna.

veamos lo que nos dicen V. Rodríguez Lozano, P. Folde Perdonó y L. Ma. Albelo Marín acerca de Marx en base a la

propiedad:

"Mientras que el trabajo es la esencia del hombre, es en él donde se pone más de manifiesto la enajenación del hombre, principalmente porque el trabajo en la sociedad capitalista, que Marx denomina "régimen de propiedad privada", es un trabajo enajenado, en el que el producto no revierte al trabajador, sino que se le sustrae: esto es como consecuencia de la propiedad privada de los medios de producción, así, de ser un medio para la satisfacción de las necesidades del trabajador, el trabajo pasa a ser un medio de aumentar riquezas para el propietario. Pero así también se producirá la enajenación del empresario: hasta las necesidades más urgentes dejan de serlo en el trabajador, pero, en el empresario, aparecen necesidades superfluas, por lo que la enajenación es inversa, pero por partida doble. Otro motivo de enajenación es el trabajo en cadena, la maquinización. La esencia del hombre no se recupera ni siquiera cuando el trabajo termina, porque entonces, el trabajador sólo pone sus aspiraciones en sus funciones animales y en "aquello que toca a la habitación y al atavío".

En la tesis del materialismo dialéctico Marx reduce las clases sociales a dos: la de los propietarios de los medios de producción ("capitalistas") y la de los trabajadores que no tienen más propiedad que sus hijos ("proletarios"). Los capitalistas, a su vez no constituyen una clase armoniosa entre sí, sino que sostienen entre ellos una lucha a muerte por su preponderancia, lucha que se plantea como una competencia por el logro del mayor beneficio posible. Para eso el sistema capitalista pretende sacar el máximo beneficio del trabajo del proletariado, porque esta sociedad se basa en el principio de producir con el menor costo posible, ya que aumentar los precios reduce las ventas.

Con ello las grandes empresas desbancan a las pequeñas y a los talleres. Con todo ello se va produciendo el proceso de concentración de empresas, que para Marx equivale a la

concentración de capitales: así los pequeños propietarios van pasando a engrosar las filas del proletariado. Llegará un momento, afirma en que la situación se hará insostenible y provocará inevitablemente la revolución, que suprimirá la propiedad privada de los medios de producción, haciéndola pasar a la colectividad.

Pero toda la estructura de la sociedad, sobre la cual, a su vez, se montan las superestructuras jurídica y política (el Derecho y el Estado) y las diversas formas de conciencia (ideologías), se basa en el modo de producción." (24).

Podemos apreciar las bases de esta teoría en la declaración de Lenin, sobre los Derechos del pueblo trabajador y explotado de 1918 que dice:

"Teniendo como objetivo la supresión de toda explotación del hombre por el hombre, la abolición total de la división de la sociedad en clases, la represión despiadada de la resistencia de los explotadores, el establecimiento de una organización socialista de la sociedad y la victoria del socialismo en todos los países, la Asamblea Constituyente declara: La propiedad del suelo es abolida. Toda la tierra pertenece al pueblo trabajador..."

D) Declaración de los Derechos del Hombre.

Hemos de hacer primeramente una distinción entre el Derecho Natural y el Derecho Positivo. Mientras este último hace referencia a un código de normas escritas y perfectamente aisladas para una colectividad, el Derecho Natural, en cambio, supone que por encima de la organización social del Derecho Positivo, existe un conjunto de principios universales, absolutos, inmutables y justos, según los cuales es posible valorar ese Derecho Positivo.

Hacia los siglos XVI y XVII surgirán varias teorías filosóficas que hablen del "estado de naturaleza" en el que el hombre se encontraba antes de aliarse en sociedad.

Thomas Hobbes. Parte de que, la situación de naturaleza, es derecho natural "la libertad que cada hombre de usar su propio poder como quiera, para la conservación de su propia naturaleza, es decir de su propia vida, considera como los medios más aptos para lograr ese fin". "el hombre es un lobo para el hombre". Es entonces cuando se hace preciso establecer un pacto, para conseguir la paz en la medida de lo posible, determinando por las conveniencias humanas, mediante el cual el pueblo pone todos sus derechos en manos de un soberano (un monarca o consejero); a partir de este momento, el bien y el mal dependen únicamente de las decisiones del soberano.

John Locke. Nos dice, por su parte, que, en estado de naturaleza, el hombre está inclinado a la paz y la concordia, a trabajar y obtener así lo que le es necesario para vivir, e incluso a establecer la propiedad privada: todo bajo garantía de la ley natural que es la que rige ese estado. El precepto primordial de la ley natural es, pues, que se han de respetar "la vida, la salud, la libertad o posesiones" de cada cual. Locke le da una gran importancia al derecho de propiedad, que, para él, junto con la libertad, es natural al hombre. El trabajo por su parte, es propiedad de cada uno, de modo que los mismos bienes colectivos pasarán a ser propiedad privada del que los trabaja.

David Hume nos dirá que la justicia es el producto de una convención humana, establecida por los hombres en virtud de su utilidad. Es así como se busca un remedio contra la parcialidad del hombre: el dejar de pelearse por la posesión de los bienes externos, respetando que "cada uno disfrute pacíficamente de aquello que pudo conseguir gracias a su laboriosidad o suerte.

Juan Jacabo Rousseau precisará que en el estado de naturaleza el hombre necesitaba la propiedad privada, ya que la naturaleza solventaba directamente sus necesidades. Es un estado, además, de igualdad y libertad.

Llega un momento en que las propiedades se agotan y llegan a chocar unos límites con los del vecino: aparecen entonces las reyertas por la propiedad y la situación se hace insostenible, entonces los poseedores establecen un pacto con los desposeídos siempre ventajoso para los primeros, que así se hacen con el poder sobre los otros: los hombres empiezan a sentir más placer por el mando que por la posesión de las casas, y aparece, así la sociedad civil y unas desigualdades que luego se multiplican.

Para Hegel. La propiedad es como la "esfera exterior de la libertad de la persona". Tiene como primera determinación la apropiación o toma de posesión.

En cuanto aparece la libertad como relación entre diversas voluntades, tenemos el contrato, en el que las personas que intervienen se reconocen como tales, y cuyo objeto sólo puede ser un objeto del mundo exterior, un elemento material.

Las Revoluciones Inglesa, Norteamericana y Francesa fueron factores hondamente civilizadores en los respectivos países en que se produjeron. Pero fueron además, las fuentes de inspiración de todos los movimientos constitucionalistas que llevaron a la implantación de la democracia liberal en muchos otros pueblos, en Europa, en Hispanoamérica y en otros continentes. Todas las concreciones constitucionales de ese tipo, es decir de democracia liberal, parten del supuesto de la creencia en unos derechos fundamentales del hombre, que están por encima del Estado, que tienen valor más alto que éste, y entienden que uno de los fines principales del Estado consiste en garantizar la efectividad de tales derechos.

En relación a la Democracia Luis Recasens Siches, nos comenta lo siguiente:

"La democracia, lo mismo en las teorías que en los sistemas del siglo XVIII y XIX, se ha unido a la idea liberal, no de modo puramente accidental, sino en íntima armonía, formando el complejo de democracia liberal. Se concibe la democracia como un medio puesto al servicio de la libertad,

como el instrumento para su realización y su garantía. Se propugna un gobierno basado en la voluntad popular, pero con garantías para las minorías, y con salvaguardia de las libertades de todos, esto es, limitado por el respeto a la persona humana individual. De aquí, las declaraciones de derechos en las que se combinan los principios básicos de libertad con la justificación democrática del poder, limitando el alcance de éste por el respeto debido a aquéllos. (25).

La Declaración de Independencia de los Estados Unidos de Norteamérica tiene una máxima fuerza expresiva de convicción. Habla de asumir entre los poderes de la tierra aquellos a los cuales está un pueblo facultado por "las leyes de la naturaleza y de Dios, rector de la Naturaleza" (25 Idem.).

Si consideramos que las siguientes verdades son autoevidentes, que todos los hombres han sido creados iguales, que todos han sido dotados por su Creador con ciertos derechos inalienables; que entre tales derechos figuran los derechos a la vida, a la libertad, a la vivienda digna y decorosa, así como también a la persecución de la felicidad.

A su vez en Francia se afirmaba:

Los representantes del pueblo francés, considerando que la ignorancia, el olvido o el desprecio de los derechos del hombre son las únicas causas de los males públicos y de la corrupción de los gobiernos, han resuelto exponer, en una declaración solemne, los derechos naturales, inalienables y sagrados del hombre, a fin de que esta Declaración, teniéndola siempre presente todos los miembros del cuerpo social, les recuerde constantemente sus derechos y deberes.

En la Declaración Universal de los Derechos del hombre aprobada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, se manifiesta: Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen como base el reconocimiento de la dignidad esencial y de los derechos de todos los miembros de la Familia Humana,

considerando esencial que los derechos del hombre sean protegidos por un régimen de Derecho a fin de que el hombre no se vea compelido al supremo recurso de la rebelión contra la tiranía y la opresión.

El artículo I de la Ley Fundamental de la República Federal Alemana del 23 de mayo de 1949 dice:

"1, La Dignidad del hombre es inviolable. El deber de toda autoridad del Estado es respetar y proteger dicha dignidad.

2. Consiguientemente, el pueblo alemán reconoce derechos inviolables e inalienables del hombre como base de toda comunidad humana, y de la paz y de la justicia en el mundo".

Veámos lo que nos dice Arturo Bautista Fernández Monter acerca de la Dignidad Humana:

"El desinterés, ese vivo e indómito deseo por definir con claridad al hombre, su dignidad marginada, de todo interés egoísta o malvado, se pone de relieve aún en la poesía y en la poesía de corte religioso. Recordemos, por ejemplo, aquellas electrizantes expresiones ante el crucificado: "No me mueve mi Dios para quererte el Cielo que me tienes prometido, ni me mueve el infierno tan temido para dejar por eso de ofenderte

Si así concibieron el respeto a la persona algunos grandes hombres de la antigüedad y ese respeto que principiaba por ellos mismos, se desparramaba frente a sus semejantes, qué podemos esperar y qué debemos exigir al Estado en lo que se refiere a su relación con nuestra dignidad, con nuestro honor. Creo firmemente, que debemos esperar y debemos exigir sin limitación de medios un total, irrestricto y reverencial respeto del estado a nuestra dignidad de hombres, primero porque así lo exige nuestra razón, segundo porque así lo exige nuestra proyección cósmica de seres dotados de una vida que no termina con la muerte, tercero porque somos creadores del Estado, y cuarto, porque el Estado está, sin condiciones, a nuestro servicio.

A nuestro alcance y para hacer valer el respeto que merece por parte del Estado nuestra dignidad humana, tenemos desde los medios pacíficos, la opinión pública y la libre expresión de las ideas a través de los medios de comunicación, como lo son la prensa, la radio y la televisión, hasta la manifestación violenta de lo que consideramos un derecho que se nos ha violado. (26).

Daniel Kuri Breña nos comenta lo siguiente:

"No ha existido en la historia un hombre con mayor unidad en su pensamiento, en su acción, en su vida, como Cristo. Como dijo bellamente Gilbert Keith Chesterton; "Es muy hombre y muy Dios".

Los grandes de este mundo, los violentos, los políticos, los estadistas, han pretendido dividir la historia: Nuestro señor nació cuando César Augusto primer Emperador de Roma gobernaba, inició su vida pública el año XV de Tiberio César (Lucas, 3,2-11). Los Césares quisieron inaugurar la historia con ellos y ya nadie cuenta el tiempo desde ellos; La Revolución Francesa tuvo la misma pretensión, el fascismo, el nazismo y el comunismo, pero el único acontecimiento que ha logrado cambiar el corazón del hombre y no solamente la biografía o la geografía políticas, los sistemas sociales es la Redención del Hombre, el reconocimiento de su dignidad.

El señor vino a enseñarnos a amar a Dios y al prójimo, en quien quedó reflejado. Este mandamiento del mensaje cristiano da contenido valioso a la conducta de cada hombre, precisa el fin que debe lograr el Estado y toda Comunidad, desde la familia hasta la comunidad internacional, pasando por las organizaciones económicas y culturales, y las demás que suscitan el esfuerzo y la solidaridad de los hombres para cumplir mejor nuestros valores materiales y espirituales.

Nuestras vidas serán juzgadas por aquellas palabras que separan a unos de otros: "Cuando tuve hambre me disteis de comer...sed, de beber...frío, abrigo...cuando fui viajero, apátrida, refugiado, peregrino, hogar y protección... y dijo

cuantas veces hiciereis, esto con alguno de los pobres, lo haceis conmigo". Los pobres son los Cristos que reclaman de nosotros una mejor organización social, jurídica, política y económica en la que el hombre pueda ser mejor y cumplir sus nobles tendencias.

Dejó a todos los hombres esta obligación: "buscad ante todo el Reino de Dios y su justicia en la tierra y lo demás se os dará por añadidura".

Pero si continuamos buscando primero añadidura, esta limitación o inmediatez en la atención egoísta hará lograr únicamente lo que nos conviene a nuestro bien personal impidiendo las mejores iniciativas de auxilio, promoción, mejoramiento y bien de todos. (27).

De su mensaje se desprende que la autoridad, igual la del padre de familia, que la del hombre de ciencia, que la autoridad política, no ha sido establecida para beneficiar a quienes la ejerzan, sino a quienes necesitan consejo, educación, protección y los medios para un modo mejor de vivienda, así como para satisfacer sus necesidades espirituales y corporales, ya que son injustamente tratados hasta ahora.

El ideal permanece lejano por culpa nuestra, pero es el sólo camino de hacer que el hombre pueda vivir dignamente en el mundo, ejercer en él su influencia para mejorar a los hombres y encontrar al Crucificado más allá del mundo, del tiempo y del espacio.

El hombre, por naturaleza, también es un ser social, que requiere la convivencia con sus semejantes no sólo a nivel estrictamente material, como sería el caso de los irracionales, sino que necesita de la convivencia aún y por sobre todas las cosas, en el aspecto espiritual y este espíritu social, no sólo se manifiesta dentro de los vínculos familiares, sino que se expresa con muy profundas raíces respecto de otros individuos con los cuales se tienen lazos de amistad, trabajo, ideológicos, etcétera.

Sin embargo, es frecuente y muy fácil, que podamos incurrir en el gravísimo error de considerar al ser humano ya no en lo individual, sino en lo colectivo, partiendo de la base de que la sociabilidad es un mecanismo indispensable, que convierte al individuo en parte de un todo y entonces se le puede dar más importancia al todo, que a las partes que individualmente constituyen ese todo. Este es un grave error. Es cierto, el ser humano es sociable, lo es porque así lo determina su propia conciencia y su reflexión racional y su conocimiento de lo que es y de lo que vale y por tanto, es sociable porque es razonable y es razonable porque tiene dignidad absoluta, que a su vez le vienen de su participación en los conceptos eternos.

Así pues el ser humano, dotado de dignidad absoluta, requiere del respeto de sus semejantes, tiene necesidades que deben ser perfectamente satisfechas y protegidas para que la comunidad que racionalmente y por la naturaleza de las cosas vino a integrar, camine también en forma correcta. Las garantías individuales son esos requerimientos elementales que la dignidad absoluta del hombre exige para que el hombre mismo pueda cumplir con fidelidad y decoro el puesto que le ha tocado ocupar en la sociedad, para que pueda en un momento determinado escoger libremente su vocación y realizarla en beneficio propio y de sus semejantes.

Por considerarlo básico para el desarrollo de este trabajo me permito transcribir algunas de las partes de la declaración Universal de los derechos del Hombre proclamada por la ONU, estimamos que su conocimiento es muy importante si tomamos en consideración que es el resultado de un esfuerzo de toda la historia del hombre que se ha visto cristalizado en esa expresión objetiva de las principales prerrogativas de la dignidad humana. También estimamos como de capital interés el hecho de vincular las disposiciones de la mencionada declaración con los artículos de la Constitución Mexicana que tienden a la protección de las garantías individuales.

La declaración Universal de los derechos del hombre principia con un preámbulo que dice así:

"Considerando que la libertad, la justicia y la paz en el mundo tienen por base el reconocimiento de la dignidad intrínseca y de los derechos iguales e inalienables de todos los miembros de la familia humana; considerando que los pueblos de las Naciones Unidas han reafirmado en la Carta, su fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, y en la igualdad de derechos de hombres y mujeres, y se han declarado resueltos a promover el progreso social y a elevar el nivel de vida dentro de un concepto más amplio de la libertad.

Considerando que una concepción común de estos derechos y libertades es de la mayor importancia para el pleno cumplimiento de dicho compromiso; la asamblea general proclama la presente declaración universal de derechos humanos como ideal común por el que todos los pueblos y naciones deben esforzarse a fin de que tanto los individuos como las instituciones, inspirándose constantemente en ella, promuevan mediante la enseñanza y la educación el respeto a estos derechos y libertades y aseguren, por medidas progresivas de carácter nacional o internacional, su reconocimiento y aplicación universales y efectivos, tanto entre los pueblos de los estados miembros como entre los territorios colocados bajo su jurisdicción.

A continuación transcribiremos los artículos que consideramos importantes en cuestión de vivienda:

ARTÍCULO 12.- Nadie será objeto de ingerencias arbitrarias en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o reputación. Toda persona tiene derecho a la protección de la ley contra tales ingerencias o ataques.

ARTÍCULO 16 Constitucional: Determina que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, si no existe un previo mandamiento por escrito de

una autoridad competente que dé fundamento legal al procedimiento que se ha seguido o que se pretende seguir.

ARTÍCULO 17.- Toda persona tiene derechos a la propiedad individual y colectivamente. Nadie será privado arbitrariamente de su propiedad.

Nuestra Constitución Federal en su artículo 27 establece que la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional corresponde originalmente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

En otro párrafo el mismo artículo dice que la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

En nuestro país, el concepto de la propiedad se separa considerablemente de la tenencia individualista que campeaba en el derecho romano, en la legislación napoleónica y en gran parte de los códigos civiles anteriores al vigente y en cambio acepta la teoría progresista que considera el derecho de propiedad como el medio de cumplir una verdadera función social. Por tanto no se consideró la propiedad como un derecho individual del propietario, sino como un derecho cambiante que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales está llamado a responder preferentemente. Con esta finalidad, y de acuerdo con los preceptos constitucionales aplicables, se han impuesto en México a la propiedad, algunas modalidades tendientes a que no quedara al arbitrio del propietario dejarla improductiva, y a que no usara de su derecho con perjuicio de tercero o con detrimento de los intereses generales. El criterio que en esta materia se ha seguido consiste en garantizar al propietario el goce de su propiedad, a condición de que al ejercitar su derecho procure el beneficio social. Por desgracia esta concepción que en teoría resulta extraordinaria no ha tenido en la práctica una repercusión positiva, puesto que al través del tiempo hemos sufrido las más

tremendas concentraciones de capital en unas cuantas manos y en términos generales, esto ha traído como consecuencia una pésima distribución de la propiedad en México, convirtiéndose a la fecha en un gravísimo problema el resolver o satisfacer la creciente necesidad de las clases populares de habitaciones higiénicas y al mismo tiempo económicas.

ARTICULO 22.- Toda persona, como miembro de la sociedad tiene derecho a la seguridad social y a obtener, mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional habida cuenta de la organización y los recursos de cada estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre desarrollo de su personalidad.

El régimen de seguridad social constituye uno de los propósitos esenciales de las instituciones democráticas mexicanas. La clase trabajadora encuentra en él a uno de los mejores instrumentos para la realización de los postulados de justicia social que fueron pregonados a raíz de la Revolución Mexicana de 1910.

La seguridad social exige un desarrollo que le permita atender a las necesidades que continuamente van surgiendo, de manera que los trabajadores estén en condiciones de lograr mayores y más concretos beneficios, tanto en lo que se refiere a las prestaciones en dinero, como en lo que respecta a una constante mejoría en los servicios asistenciales, médicos y sociales.

ARTICULO 23.- Toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo y a la protección contra el desempleo. Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure, así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada, en caso necesario, por cualquier otros medios de protección social.

ARTICULO 25.- Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud,

y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

A la vivienda higiénica, digna y decorosa, tienen derecho los ciudadanos por igual.

E) LA VIVIENDA COMO GARANTIA INDIVIDUAL.

El derecho a la vivienda tiene tres aspectos complementarios, al decir de Alicia E. Pérez, "que pueden ubicarse claramente, el derecho a obtener una vivienda, el derecho a escogerla libremente y el derecho a conservarla.

Cada uno de estos aspectos tiene su especial problemática en México, ya que no han sido sistematizados jurídicamente a pesar de la reforma constitucional aprobada el 21 de diciembre de 1981 por la LI Legislatura, misma que adiciona el artículo 4 de la Carta Magna y mediante el cual, a partir del 7 de febrero de 1983, fecha en que se perfeccionó el proceso de reforma de la constitución, se consagra explícitamente el derecho de toda persona a tener una vivienda digna y decorosa" (28).

Con esta reforma constitucional, el derecho de la vivienda se eleva a la categoría de una garantía individual, toda vez que los 28 primeros artículos constitucionales contienen las garantías individuales; además de las garantías sociales sancionadas por los artículos 27 y 123 constitucionales.

Para entender la importancia del derecho a la vivienda, veremos qué se entiende por garantía y por garantía individual.

Veamos lo que Ignacio Burgoa nos comenta: "parece ser que la palabra "garantía" proviene del término anglosajón "warranty" o "warrantie", que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar... "garantía" equivale pues, en su sentido lato, a "aseguramiento" o "afianzamiento",

puediendo denotar también "protección", respaldo, "defensa", "salvaguardia" o "apoyo" jurídicamente, el vocablo y el concepto "garantía" se originaron en el derecho privado, teniendo en el las acepciones apuntadas". (29).

Eduardo Pallares nos intruye, en relación a las acepciones de las "garantías Constitucionales" en los siguientes términos:

"a) La de derechos subjetivos de naturaleza constitucional, que el Estado reconoce a la persona humana y que declara en la Ley Fundamental de una nación. En este sentido, los primeros 28 artículos de la Constitución Federal enuncian las garantías constitucionales porque en ellos se hace la declaración de los mencionados derechos subjetivos...

Se han formulado diversas definiciones de las garantías constitucionales.

Héctor Fix Zamudio nos da a conocer las siguientes:

a) Se identifican las garantías constitucionales con las individuales consignadas en los primeros 28 artículos de la constitución, y se las define como "Los derechos subjetivos públicos" declarados en esas normas legales. Tal es la manera de concebirlas de José Ma. Lozano e Ignacio Burgoa.

b) Kelsen las define "como los medios de asegurar la observancia de los principios y garantizar la constitucionalidad de las leyes..." (30).

F) DERECHOS SOCIALES.

EL tema central de las "Jornadas Latinoamericanas de Defensa Social", gira en torno a la Defensa Social encuentra su más amplio fundamento en el Derecho Social, cuya evolución hemos venido observando con sumo interés aquellos a quienes las inquietudes sociales nos interesan, no sólo como simples observadores y estudiosos sino como participantes en esta evolución de nuestras comunidades. El derecho social ha venido tomando forma en épocas recientes y ha llevado a cabo importantes modificaciones en las estructuras sociales. Este

Derecho social la respuesta de las clases necesitadas y marginadas frente a los poderosos que, sin límite, han abusado del trabajador en las factorías, del agricultor en el campo, de todos aquellos que por su poder económico, han podido avasallar, sin más límite que su propia ambición.

Un renglón del derecho social, consiste en la obligación del empresario para proporcionar a sus trabajadores una vivienda digna.

El derecho social es un derecho de protección y reivindicación.

Empezaremos este tema inspirados en la frase que Ignacio Ramírez expresó ante el Congreso Constituyente de 1856 y 1857.

"El más grave de los cargos que hago a la Comisión es el de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penosos y continuos trabajos, arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, ya la seda y el oro que engalana a los pueblos. En su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios. Las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros. Donde quiera que exista un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo".

Estas inquietudes en nuestro país en el siglo XIX y prácticamente en todo el mundo, con motivo de la revolución industrial empezaron a dar vigencia y aplicación a un nuevo derecho, que existiendo desde siempre en la propia naturaleza humana, a fuerza de lucha empezó a plasmarse en los códigos de todo el mundo.

¿Qué es el Derecho Social? Desde el punto de vista teórico, ha sido definido por innumerables tratadistas. Las inquietudes teóricas empiezan según el Dr. Mario de la Cueva: "en el siglo XIX con el alemán Otto Von Gierke quien explicó que en el curso de la historia existió, al lado del estado y del derecho privado, regulador de las relaciones entre personas determinadas, un derecho social creado por las corporaciones,

cuyos caracteres eran su autonomía y la circunstancia de que consideraban al hombre no como persona plenamente individual, sino en sus relaciones con un cuerpo social; ordenamientos jurídicos, que desaparecieron en gran medida en la edad moderna, pero que parecía que estaban encontrando un campo nuevo en las corporaciones socioeconómicas del siglo XIX.

Continúa el respetado maestro De la Cueva, relacionando diversas teorías entre las que se encuentra la que en Francia, en 1922 emitió Georges Scelle quien afirmó, con convicción inquebrantable que "el derecho del trabajo había roto el principio de la unidad del derecho común y creado un derecho de clase, una legislación defensora del trabajo en sus relaciones con el capital" (31).

Fue el empuje de la clase trabajadora del mundo lo que llevó a dar vigencia a esta explosión del derecho social. Los trabajadores cansados de los abusos cometidos contra ellos por la fuerza del capital y, sin más armas para enfrentarlos que no fuera su unidad, empezaron a comprometer al poder público para que éste, con fuerza, diera apoyo a las aspiraciones de esta clase luchadora que sentía ya la necesidad de mejorar sus niveles de vida, de gozar de algunas libertades, de tener aspiraciones justas, sobre todo al sentir que su trabajo estaba dando a los dueños del capital, rendimientos poco justos frente a su esfuerzo.

Así, el gran expositor de la teoría del Derecho Social, Gustavo Radbruch en su tratado sobre la Constitución Alemana de Weimar, explica las transformaciones sociales, económicas, políticas y jurídicas que venía soportando Europa como resultado de la primera guerra mundial, y nos dice:

"Asistimos al nacimiento de dos estatutos jurídicos, resultado de la quiebra de la concepción individualista y liberal, de la participación o intervención más o menos amplias del estado en la economía y de la fuerza creciente de la clase trabajadora. El derecho económico son las normas que regulan la acción del Estado sobre la economía y el derecho del trabajo

determina el tratamiento que debe otorgarse al hombre en la prestación de su trabajo. En el primero de los estatutos, se ha impuesto o se está imponiendo a la antigua relación privada de producción... en el segundo, la clase trabajadora, después de algo más de un siglo de lucha, se ha impuesto a la burguesía y a su estado, para plantar un mínimo de derechos sociales."

En Francia, la realidad de la lucha de clases dió origen a teorías sobre derechos sociales de las cuales sus principales exponentes son Georges Ripert y Le Vasseur.

Ripert nos dice que a pesar de que Francia vivía en la creencia de que su Código Civil, no solamente era una obra perfecta, sino además, de que regía con propiedad la vida del pueblo, al celebrarse su centenario, principiaron a convencerse de que el Derecho estaba en vías de transformación y de que si aún subsistía el Código, era debido a que el nuevo derecho se creaba en leyes de excepción.

Por su parte, Levasseur concluye diciendo que, el derecho del trabajo es el principio de una nueva organización de las relaciones sociales, novedad que se manifiesta en dos direcciones: por un lado sus principios influyen en la vida de la sociedad y del derecho, y por otra parte, su idea se expande constantemente; el aseguramiento a la persona humana de una existencia decorosa, se universalizan y desborda sus límites en un tránsito hacia la seguridad social.

Así, los tratadistas del Derecho vienen filtrando en sus conocimientos las realidades que de diario modifican las instituciones tradicionales del Derecho, a base de la fuerza y la lucha de grupos sociales como los obreros y los campesinos, que buscan el mejoramiento de sus niveles de vida no sólo en cuanto al pago de un salario remunerador, sino también en cuanto a una serie de factores que son deseables como la asistencia médica, la vivienda, etcétera.

A continuación citaremos algunas definiciones formales de estudiosos del Derecho social de nuestro país.

El maestro Alberto Trueba Urbina define:

"El Derecho Social es el conjunto de principios, instituciones y normas que en función de integración, protegen, tutelan y reivindican a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles.." (32).

Esta definición, al hablar de la función de integración, está en algún modo aceptando una desintegración anterior, ya que se termina con la protección, tutela y reivindicación de aquellos que en función de su actividad se encuentran desprotegidos, desamparados y despojados de derechos que se consideran existentes, no sólo por razones humanitarias, sino y muy especialmente por razones de equidad.

Por su parte, el maestro De la Cueva: en cuanto al Derecho Social indica que no se considera inventor de la idea, pero hecho el estudio nos dice que los derechos sociales pueden definirse como los que se proponen reintegrar la tierra a quien la trabaja y asegurar a los hombres que vierten su energía de trabajo a la economía, la salud y la vida y un ingreso, en el presente y en el futuro, que hagan posible un vivir conforme con la naturaleza, la libertad y la dignidad humanas.

Por eso podemos afirmar que el derecho social da protección y reivindicación no sólo a los trabajadores sino a todo aquel que por fuerzas ajenas a las del poder establecido y aún en contra de éste, se encuentra en una situación de desigualdad o de limitación.

En México la revolución armada de 1910, fué la lucha de clases para imponer el derecho social en el país, agricultores y trabajadores no hubieran llegado a los límites de sangre y violencia, si el gobierno en el poder les hubiera concedido sus derechos sociales. Fué la negación intransigente del gobierno y la ambición de los empresarios e imperialistas a conceder estos derechos, lo que obligó al pueblo, a los desesperados por mejorar sus condiciones de vida, a llegar a la violencia de la lucha armada, de ahí nuestra afirmación de que el Derecho Social ha sido factor definitivo no sólo en la defensa social, sino también en el Desarrollo.

CITAS BIBLIOGRÁFICAS.

- (19) RECASENS SICHES, LUIS: Filosofía del Derecho, Edit. Porrúa, México, 1961, p. 586.
- (20) Diccionario de la Lengua Española, 19a. ed., Edit. Espasa Calpe, Madrid, 1970, p. 1349.
- (21) VERWILGHEN, Michael, citado por PEREZ DUARTE Y NOROÑA, Alicia E. La Vivienda Familiar, Anuario Jurídico, XI, UNAM, México, 1984 p. 516.
- (22) Idea.
- (23) Diccionario de la Lengua, op. cit. p. 1399.
- (24) V. RODRIGUEZ LOZANO, P. FRADE PERNOMO, L. Ma. AIBELO MARTIN: Ética, Edit. Alhambra Mexicana, México, 1991, p. 196.
- (25) Idea.
- (26) FERNANDEZ MONTER, BAUTISTA ARTURO: El hombre, El Estado y el Derecho. Edit. FEM. México, 1975, p. 276.
- (27) KURI BREÑA, Daniel; La filosofía del Derecho en la Antigüedad Cristiana. Edit. UNAM, México, 1968 p. 32 y 33.
- (28) PEREZ DUARTE Y N; Alicia: op. Cit., p. 518.
- (29) BURGOA O; Ignacio: Diccionario de Derecho Constitucional y Garantías y Amparo, 2a. ed. Porrúa, México, 1989, p. 181.
- (30) PALLAPES, Eduardo: Diccionario Teórico y Práctico del Juicio de Amparo, 3a. ed., Edit. Porrúa, México, 1975, p. 117.
- (31) DE LA CUEVA, MARIO. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. I.I. Porrúa, México, 1972, p.69.
- (32) TRUEBA URBINA, ALBERTO. Nuevo Derecho del Trabajo. Edit. Porrúa, México, 1972, p.115.

CAPITULO III

BASES CONSTITUCIONALES Y LEYES REGLAMENTARIAS.

A) Artículo 4 Constitucional.

Jorge Madraza nos señala como antecedente a la Reforma del Artículo 4 Constitucional, lo siguiente:

"Desde nuestro punto de vista se encuentra en proceso de aprobación siete modificaciones constitucionales: cuatro muy recientemente promovidas, una intermedia y dos que ya han excedido del tiempo normal para la aprobación de una reforma y que por ello ya empiezan a preocupar, iniciemos con estas últimas.

Artículo 4, cuarto párrafo. El año próximo pasado, el diputado Cuauhtémoc Amezcua, del grupo parlamentario del Partido Popular Socialista, presentó a nombre de este grupo una iniciativa para adicionar el Artículo 4 Constitucional con un cuarto párrafo, a fin de instituir el derecho a la vivienda como una garantía individual, en los siguientes términos: "toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Este derecho será garantizado por el Estado".

La iniciativa se turnó a comisiones, se imprimió, se rindió dictamen de primera lectura y, durante el debate, el texto de la iniciativa fué modificado y aprobado en los términos siguientes:

"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".

La iniciativa pasó a la Cámara de Senadores y ahí fué aprobada en diciembre de 1981, ordenando pasar a las legislaturas locales para su aprobación.

Posteriormente fué publicada en los siguientes términos:

"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".

En base a la iniciativa original del diputado Amezcua, y la variación que sufrió ésta, nos percatamos que la modificación consistente en modificar "Este derecho será garantizado por el Estado", sustituyéndolo por: "La Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo", consideramos que la última redacción sólo hace remitir a una Ley Reglamentaria de dicho Artículo el establecer las condiciones y requisitos para alcanzar el objetivo a obtener el derecho a la vivienda.

Aprobada la vivienda familiar como un derecho constitucional y entendiendo por familia "todas aquellas personas que están ligadas entre sí por el matrimonio; por el concubinato; por un parentesco consanguíneo en línea recta hasta el infinito y en colateral hasta el cuarto grado; por afinidad y por adopción... El derecho a la vivienda es indiscutible para los individuos y adquiere magnitud cuando se habla del grupo familiar, no sólo el individuo sino éste y su familia quienes tienen la facultad de obtener, escoger, y conservar su morada". (33)

Así pues podemos considerar El derecho a la vivienda como un derecho social. Toda sociedad en la que una gran porción de ella está obligada a vivir en condiciones miserables, puede correr el riesgo de socavar el sentimiento de dignidad de sus integrantes, e impedir el desarrollo de tal sentimiento todo el núcleo familiar.

A fin de adquirir y mantener cierto grado de amor propio y de dignidad, toda persona debe tener un hogar y vivir en una comunidad en la que pueda sentirse relativamente orgulloso, es decir, vivir en un ambiente que refleje, en cierto modo, la importancia que se concede al individuo atendiendo a sus necesidades elementales, tales como limpieza, aire puro, intimidad personal. Evidentemente, las perspectivas que tenga un niño desde que nace para desarrollar su convicción del gran

valor que supone su naturaleza humana, corre peligro de frustrarse a través de condiciones de vida denigrantes. Esto supone un gravísimo peligro para su desarrollo de vida adulta y después de todo en la gran unidad que supone nuestra Patria, nos afecta a todos.

En el último párrafo como se ha mencionado se ha incluido el derecho de la familia mexicana al disfrute de una vivienda digna y decorosa, garantía protegida a su vez, como la salud, mediante leyes especiales destinadas a cubrir este fin. Recordemos en este párrafo las sabias palabras del Doctor Mario de la Cueva, para quien, desde el imperio romano, la necesidad de habitación ha constituido una de las más angustiosas necesidades humanas, a grado tal, que según dice en un poema titulos "Los trabajos y los días", Hesíodo consignaba que para el hombre lo más importante era la casa, la mujer y el buey labrador, aparte, agregó el maestro que dejaba a los expertos averiguar si el poeta había colocado en forma intencionada, en primer término, a la casa, pues la realidad social ha sido que los hombres iniciaron en ella una vida diferente a la de las cuevas de la prehistoria y a la de las chozas y barrancos de nuestro tiempo.

Estima el doctor De la Cueva, que en concepto similar debió de inspirarse el pensamiento de uno de los grandes constituyentes de 1917, el Licenciado Natividad Macías, quien en memorable discurso pronunciado el 28 de diciembre de 1916, se refirió posiblemente por primera vez en la historia universal, a la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, cuando ni siquiera en las leyes norteamericanas, inglesas o belgas, por entonces las más avanzadas en la materia, concedían ningún beneficio en este sentido. La propia Organización Internacional del Trabajo (OIT), no se ocupó de esta esencial necesidad hasta su quincuagésima quinta reunión celebrada el mes de junio de 1970, en su acuerdo número 133 sobre vivienda para los trabajadores, que complementado con una interesante recomendación (número

115) respecto a que incluye en su legislación un conjunto de normas para proporcionar, o al menos facilitar vivienda, a dicho sector de la población mundial.

Entre nosotros, como lo ha dejado expuesto el Profesor Braulio Ramírez Reynoso, desde el programa del Partido Liberal Mexicano, el año de 1906, se propuso brindar a los trabajadores alojamiento higiénico, y en noviembre de ese mismo año, el gobernador del Estado de Chihuahua, Enrique C. Creel, promulgó una Ley sobre casas para obreros y empleados públicos.

Así es que el derecho a la vivienda tiene en nuestro medio raigambre muy antigua, aplicado, si se desea observarlo en sus inicios, como beneficio exclusivo de la clase trabajadora, pero apuntado ya como exigencia social. No faltó apoyo a los gobiernos posteriores al constitucionalismo para el logro del derecho a la vivienda, pero las condiciones económicas del País no permitieron, sino hasta años recientes, hacer posible el enunciado de tal garantía.

B). - Artículo 27 Constitucional.

La propiedad es de carácter derivado y una creación jurídica social. Es un derecho relativo y contingente y no un poder jurídico absoluto.

El Artículo 27 de nuestra carta magna previene que: "la propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del Territorio Nacional, corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares constituyendo la propiedad privada".

Si la Nación (a través del Estado) está facultada para transmitir el dominio de las tierras, y las aguas a los particulares, esa transmisión es revocable y por ende, es posible que la Nación lo recupere.

Agrega el citado precepto:

La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a

la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana."

La propiedad entonces es un medio patrimonial para cumplir una función social y no un derecho absoluto e individualista al que repugne toda limitación o modalidad.

Las modalidades que se impongan a la propiedad privada de los elementos naturales pueden tener las siguientes finalidades: la distribución equitativa de la riqueza pública, la conservación de esa riqueza; el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana.

Las dos últimas finalidades se adicionaron a la Constitución mediante la reforma de 1976 (D.O.29/1/76), que también estableció los medios para lograrlas:

a) La ordenación de los asentamientos humanos (o sea de "la radicación de un determinado conglomerado geográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada y que incluye elementos naturales y obras materiales", Artículo 2 de la Ley General de Asentamientos Humanos), y b) El establecimiento de provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efectos de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación y conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El desarrollo urbano consiste precisamente en "el mejoramiento de las condiciones de vida de la población urbana", a que se refiere la norma suprema, por que "es un proceso sostenido de transformaciones positivas sustantivas en cuanto a la calidad de la vida en los centros de población" (Plan Nacional de Desarrollo Urbano).

Si hasta la reforma de 1976 se adicionan normas expresas en torno a la propiedad urbana, ya antes de la legislación secundaria, había avanzado considerablemente.

En la exposición de motivos del Código Civil para el Distrito Federal en materia común y para toda la República en materia federal (D.O. 26/13/28), el Ejecutivo interpreta con rotundidad y justeza cual es el alcance del derecho de propiedad:

...no se consideró la propiedad como un derecho individual del propietario, sino como un derecho mutable que debe modelarse sobre las necesidades sociales a las cuales está llamado a responder preferentemente. A este efecto, y de acuerdo con los preceptos constitucionales relativos, se impusieron algunas modalidades tendientes a que no quedara al arbitrio del propietario dejar improductiva su propiedad, y a que no usara su derecho con perjuicio de tercero o con detrimento de los intereses generales.

El criterio que en esta materia siguió la Comisión fue: garantizar al propietario el goce de sus propiedad, a condición de que al ejecutar su derecho procure el beneficio social.

El Código Civil y la Ley de Expropiación, señalan los casos en que procede limitar o estatizar la propiedad privada para el establecimiento de condiciones que mejoren el nivel de vida en los centros urbanos (obras y servicios públicos, vivienda, evitar el acaparamiento de la riqueza).

Son bien sabidos los objetivos reivindicatorios de la Revolución de 1910. Los campesinos encontraron respuesta a sus demandas en el Artículo 27 y los trabajadores en el Artículo 123 de la Carta Magna de 1917. Por tal motivo se ha afirmado que dichos preceptos constituyen la base del constitucionalismo social mexicano, pionero en el mundo en este aspecto.

El problema agrario en México data desde la época virreinal, como consecuencia de los repartimientos, encomiendas, mercedes reales y el despojo de las tierras de los indios que produjeron la concentración de la tierra en unas

cuantas manos. Al iniciar la etapa independiente de nuestro país, se pensó en colonizar las extensas superficies despobladas del territorio nacional antes que tomar medidas para determinar con el acaparamiento de la propiedad de raíz.

A grandes rasgos, la evolución de las medidas dictadas a este precepto, ha sido la siguiente: primero, la Ley Lerdo de 1856, cuyos postulados fueron recogidos por el Artículo 27 de la Constitución de 1857, dió fin a las grandes extensiones de tierras acaparadas por las corporaciones civiles y eclesiásticas. El propósito fundamental en esta primera etapa fué movilizar la propiedad raíz amortizada por el clero.

A pesar de la Ley de Desamortización y de la Ley de Nacionalización de los Bienes Eclesiásticos del 12 de junio de 1859, el problema subsistió, puesto que se formaron nuevos latifundios que colocaron a los campesinos en estado cercano al de la esclavitud. En esta etapa, la sensible decadencia de la pequeña propiedad fué una consecuencia de la acción de las compañías deslindadores, formadas al amparo de las Leyes de Colonización y Baldíos.

Por tal motivo, la Constitución de 1917, como una segunda etapa, proscribió el latifundio y ordenó el reparto agrario y la restitución de tierras y aguas a las comunidades despojadas de ellas. Estas medidas, plenamente justificadas en su momento, generaron con el paso del tiempo otro tipo de problemas y vicios que podrían sintetizarse de la forma siguiente: minifundismo improductivo, falta de certeza en la tenencia de la tierra, nueva amortización de la tierra y venta y rentismo de parcelas contra la Ley Agraria.

Estas realidades plantearon la necesidad de introducir modificaciones al Artículo 27 Constitucional, llegamos así a una tercera etapa, iniciada con la reforma de 1992, que reafirma la proscripción del latifundismo, otorga una mayor certeza en la tenencia de la tierra, consolida la propiedad particular, la ejidal y comunal y busca hacerlas más productivas. Esta reforma da por concluido el reparto agrario

por que éste no podría ser permanente.

El territorio mexicano no es ilimitado, continuar con el reparto agrario hubiera implicado dividir aún más el minifundismo, pulverizar la tierra. Por otro lado, los hombres del campo mexicano no podían seguir viviendo de la esperanza vana de recibir un pedazo de tierra. Tampoco podían seguir subsistiendo con un minifundio que en muchas ocasiones no produce lo necesario para cubrir los costos de los cultivos. El país, por último, tampoco debía continuar comprometiendo su autosuficiencia alimentaria.

Como punto de partida para dar solución al problema agrario, la nación mexicana, por conducto de sus representantes en el Congreso Constituyente de 1917, se atribuyó la propiedad originaria de las tierras y aguas comprendidas dentro del territorio nacional.

Al margen de toda consideración teórica, esta es una de las decisiones jurídico políticas emanadas de la soberanía, de mayor trascendencia en la historia constitucional mexicana. A partir de esta disposición contenida en el primer párrafo del Artículo 27 Constitucional, se estructura el régimen jurídico de la propiedad en México con un alto contenido social.

La propiedad privada deja de ser un derecho absoluto, para convertirse en un derecho limitado por el interés público.

De acuerdo con el artículo 27 Constitucional, la propiedad de tierras y aguas se divide en pública, privada y social. La nación trasmite el dominio de tierras y aguas a los particulares, constituyendo la propiedad privada a los ejidos y comunidades, dando lugar a la propiedad social, y se reserva la propiedad y el dominio directo de determinados bienes, mismos que forman parte de la propiedad pública. Cada una de estas formas de propiedad tiene su regulación ordinaria específica y sus características propias que podemos resumir en la forma siguiente: la propiedad pública se caracteriza por estar sometida a un régimen jurídico excepcional, la propiedad social por la protección del Estado, sin que ello implique

limitaciones a ejidatarios y comuneros en el aprovechamiento de sus recursos productivos, y la propiedad privada tiene la plena protección que otorgan las garantías constitucionales, particularmente las previstas en los Artículos 14 y 16 de la norma fundamental.

El Artículo 27 regula la propiedad pública en los párrafos 4º y 8º y en las fracciones I y VI. Esta se constituye con los bienes y derechos que forman parte del patrimonio del Estado, el cual se integra con los de la Federación, de las entidades federativas, del Departamento del Distrito Federal, de los Municipios y de las entidades paraestatales.

El Artículo 1º de la Ley General de Bienes Nacionales divide los bienes de la Federación en bienes de dominio público y bienes de dominio privado.

Los primeros están enlistados en el Artículo 2º y Artículo 3º párrafos 4º, 5º y 8º.

Conforme a la Ley General de Bienes Nacionales, los bienes de dominio privado de la Federación son inembargables e imprescriptibles. El dominio o el uso de estos bienes es transmisible para atender necesidades sociales o para destinarlos a servicios públicos de los estados o municipios.

El Artículo 27 regula la propiedad social en el párrafo 3º y en las fracciones VII, VIII, IX, XVII, XIX y XX.

Las diversas reformas de que ha sido objeto el Artículo 27 Constitucional se hicieron en los años de 1934, 1937, 1940, 1945, 1947, 1948, 1960, 1974, 1975, 1976, 1983, 1987 y 1992. Estas últimas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación los días 6 y 28 de enero.

C). - Artículo 123 Constitucional.

La Constitución no otorga a los habitantes de nuestro país el derecho a la vivienda de manera explícita. No obstante, en la expresión constitucional "mejoramiento de las condiciones de

vida de la población rural urbana" queda subsumido el elemento habitacional; no es posible que haya bienestar si se carece de vivienda. Así, la Ley General de Asentamientos Humanos, en su Artículo 3, establece que en la ordenación y regulación de éstos queda incluida "la promoción de obras para que todos los habitantes del país tengan una vivienda digna".

Por otra parte, el Artículo 123 Constitucional establece el derecho obrero a la vivienda y la correlativa obligación de las empresas de proporcionar habitación a sus trabajadores (Fracción XII del Apartado "A" y Fracción XI Apartado "B").

En el referido Artículo 123 Apartado "A" Fracción XII y XXX a la letra dice:

"XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos 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 patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regularía 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.

XXX. Asimismo, serán consideradas de utilidad social, las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e

higiénicas, destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores en plazos determinados."

En su Apartado "B", el cual reglamenta el trabajo de los servidores públicos considerados como de base, tanto por dicho apartado como por su ley reglamentaria.

Tenemos la Fracción XI inciso F que a la letra dice:

"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. 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 éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán entregadas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su ley en las que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

D). - Ley Federal del Trabajo.

El Artículo 123 es reformado en su proemio, durante el gobierno de Emilio Portes Gil, al considerarse que es inconveniente mantener leyes laborales distintas en cada entidad de la República, y que sea únicamente el congreso de la Unión el que cuente con esa facultad. Esta reforma fué publicada en el Diario Oficial de la Federación el 6 de septiembre de 1929.

En lo tocante a la primera Ley Federal del Trabajo, la Comisión redactora propuso un proyecto denominado "Código Federal del Trabajo", mismo que fuera rechazado, tanto por los errores que contenía en materia sindical, como por la antipatía que sentían las agrupaciones obreras hacia el Presidente Emilio Portes Gil.

Desechado el proyecto antes citado, se ordena la integración de otra Comisión redactora, la que realiza el proyecto, no ya de un Código del Trabajo, sino de una Ley Federal del Trabajo, mismo que fué aprobado, promulgándose la nueva "Ley Federal del Trabajo", en el Diario Oficial de la Federación, el 18 de agosto de 1931.

El primero de mayo de 1970, se promulga la nueva "Ley Federal del Trabajo", que abroga a la Ley de 1931, esta Ley consagra el Capítulo III del Título Cuarto a las "habitaciones de los trabajadores".

La reforma al Artículo 123, Apartado "A", fracción XII de la Constitución Política que entró en vigor el 2 de marzo de 1972, ocasionó la necesidad de ciertos cambios a la Ley Federal del Trabajo en los Artículos 97, 110 y del 136 al 151 inclusive el artículo 782.

Los Artículos 136 al 151 fueron reformados totalmente en el año de 1972 y han vuelto a sufrir modificaciones el 7 de enero de 1982 y el 13 de enero de 1986.

La Ley Federal del Trabajo reafirma el rango constitucional que precisa la citada reforma de 1972 que otorga la prestación de habitaciones a los trabajadores y consecuentemente insiste en el derecho de los mismos de disfrutar de habitaciones cómodas e higiénicas obligando al patrón a cumplir con este su correspondiente deber, aportando al Fondo Nacional de la Vivienda el 5 % sobre los salarios integrados como se ordena en el Artículo 143, consistente en los pagos de efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, alimentación, habitación, primas, prestaciones en especie, o cualquiera otra cantidad o prestación que se le

entregue al trabajador por su trabajo.

En forma general comentaremos el articulado de la Ley Federal del Trabajo, referente a la habitación de los trabajadores:

Se reitera la obligación del patrón a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, mediante la aportación al Fondo Nacional de la Vivienda equivalente al 5% sobre los salarios de sus trabajadores (Artículo 136), teniendo por objeto este fondo el de crear sistemas de financiamiento para el otorgamiento de créditos baratos y suficientes para la adquisición de habitaciones, construcción, reparación o mejoras de sus casas habitación (Artículo 137).

Los recursos de este Fondo serán administrados por un organismo integrado de forma tripartita (Artículo 138); atribuyéndole la función de coordinador y el financiamiento de los programas de construcción de casas habitación (Artículo 140).

Constituirán depósitos en favor de los trabajadores, las aportaciones de las empresas al Fondo Nacional de la Vivienda (Artículo 141).

Se excluye la obligación consignada en el Artículo 136 a los patrones que tengan bajo su dirección a domésticos (Artículo 146) argumentando que la mayoría de estos trabajadores cuentan con habitaciones en función del trabajo que desarrollan.

La aplicación de los recursos con que cuenta el Fondo Nacional de la Vivienda se distribuirá equitativamente entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas y grupos de trabajadores (Artículo 149). El hecho de que los trabajadores reciban de sus patrones casas en comodato o arrendamiento no excluye a estos últimos de la obligación consignada en el Artículo 136. Asimismo, para el caso de aquellos trabajadores que hayan sido favorecidos con créditos del Fondo (Artículo 150).

Para el caso de que den habitaciones en renta a los trabajadores, esta no excederá del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca, observándose en el Artículo 151 la obligación, por parte del patrón, de conservarlas en condiciones habitables y realizar las reparaciones necesarias y convenientes; así como los trabajadores deberán pagar las rentas, cuidarlas como si fueran propias, dar aviso a los patrones de los defectos y deterioros que se observen y desocupar las habitaciones a la terminación de las relaciones de trabajo dentro de un término de cuarenta y cinco días; estándole prohibido a los trabajadores usar las habitaciones para fines distintos y subarrendarlas.

Finalmente, las Juntas de Conciliación y Arbitraje, conocerán de los conflictos que deriven del incumplimiento de las obligaciones en materia habitacional. (34)

Con respecto a la importancia de la vivienda para los trabajadores, Baltazar Cavazos Flores, nos expone lo siguiente:

"Una de las mayores preocupaciones del Congreso Constituyente de 1917 fué el problema de las habitaciones de los trabajadores; la casa es el local donde se forma y crece la familia y donde se educa a los hijos, de tal manera que constituye una de las condiciones primordiales para la elevación de los niveles de vida de los hombres. Hablan los Diputados Constituyentes de habitaciones: "cómodas e higiénicas", que deberían proporcionar las negociaciones agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra naturaleza a sus trabajadores. La idea quedó plasmada en la fracción XII del Artículo 123 y se encuentra vigente, según lo dispone el Artículo 9 transitorio de la Constitución...". (35)

La prestación contenida en el Artículo 123 Constitucional relativa a la habitación de los trabajadores, se constituye en garantía social, esta garantía la consagra la Ley Federal del Trabajo en el Capítulo relativo a las "Habitaciones de los Trabajadores".

E) Ley del INFONAVIT.

Durante el período de gobierno del Presidente Luis Echeverría Álvarez, uno de los múltiples problemas que aquejaban a la vida nacional, era el problema habitacional, dada la magnitud que alcanzaba la población, tanto rural como urbana.

El Congreso de la Unión, una vez estudiada y analizada la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la aprobó finalmente el 21 de abril de 1972, publicándose en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972.

Así pues en el año de 1972 se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, estableciéndose que este organismo sería el encargado de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y que este fondo se integraría mediante aportaciones a realizar por los patrones y cuyo importe sería el 5 % sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio, sin distinción alguna.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que ha sido instituido atendiendo a las reformas de la fracción XII del Artículo 123 Constitucional.

La Ley que lo crea es de utilidad social y de observancia general en toda la República, teniendo por fin regular las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad casas habitación, según la disposición constitucional.

De conformidad con Dionisio J. Kaye, "técnicamente, el Instituto es un organismo público descentralizado, ya que su creación obedece a la idea de que sea una corporación pública la encargada de atender en forma autónoma un servicio público que satisfaga una necesidad colectiva de los trabajadores, a saber: obtener crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas.

Atendiendo a sus finalidades el Instituto vendrá a funcionar como un organismo de seguridad social en materia de habitaciones para los trabajadores, estructurándose en la misma forma que el Instituto Mexicano del Seguro Social, o sea fundándose en la participación tripartita de los sectores gubernamentales, obrero y patronal." (36)

Analicemos a continuación, en términos generales los artículos más importantes de la Ley del INFONAVIT:

Una vez que entra en vigor esta Ley, se considera de utilidad pública y de observancia general en toda la República (Artículo 1), creándose el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México (Artículo 2), teniendo por objeto el de Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda a que hace mención el Artículo 138 de la Ley Federal del Trabajo, así como establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores, obtener un crédito barato y suficiente para la adquisición, construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y al pago de pasivos contraídos por tales conceptos (Artículo 3).

El Artículo 5, establece que el patrimonio del Instituto se integrará con el Fondo Nacional de la Vivienda, con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal, con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y con los rendimientos que obtenga de la inversión de sus propios recursos. Este Instituto, se compondrá por una Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, las Comisiones Consultivas Regionales (Artículo 6).

También establece la obligación al patrón de que inscriba a sus trabajadores al Instituto, efectúe las aportaciones correspondientes y haga los descuentos a los salarios tal y como lo previene la Ley Federal del Trabajo, en sus Artículos

97 y 110 (Artículo 29).

Asimismo, tiene la facultad el Instituto de inscribir a los trabajadores, sin previa gestión de éstos o de los patrones (Artículo 33).

F) Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

El Artículo 43 de la Ley, establece las obligaciones de los titulares a que se refiere el Artículo 1, y en la fracción VI, se establece la obligación de cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes: inciso h) Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer un sistema de financiamiento que permitan otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán entregadas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes. (37)

Esta Ley también consagra la garantía social contenida en la Constitución en su Artículo 123.

G) Ley del ISSSTE.

En la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 27 de diciembre de 1983, promulgada por Miguel de la Madrid Hurtado, consagra en el Capítulo VII de la

Vivienda, Sección Primera, Del crédito para la Vivienda, el objeto de dicho derecho.

En el Artículo 100 de la Ley, se dispone que para los fines a que se refieren las fracciones XI, inciso f) del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, el inciso h) de la fracción VI del Artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, y las fracciones XII y XIV del Artículo 3º de esta Ley, se constituirá el Fondo de la Vivienda que tiene por objeto:

"I. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes mediante préstamos con garantía hipotecaria o bien a través del otorgamiento de una garantía personal en los casos que expresamente determine la Comisión Ejecutiva. Estos préstamos se harán por una sola vez.

II. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas, y

III. Los demás que esta Ley establece". (38)

El Artículo 103 dispone que los recursos del Fondo se destinarán: I. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósito constituídos a su favor por más de 18 meses en el Instituto.

El importe de estos créditos deberá aplicarse a los siguientes fines:

A) (se deroga); B) A la adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo aquellas sujetas al régimen de condominio cuando carezca el trabajador de ellas; C) A la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; D) Al pago del enganche, en el porcentaje que acuerde la Junta Directiva a propuesta de la Comisión Ejecutiva y de los gastos de escrituración cuando tenga por objeto la adquisición de viviendas de interés social; y E) Al pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

Asimismo, el Instituto podrá descontar con la responsabilidad de las instituciones de crédito, créditos que éstas hayan otorgado para aplicarse a los conceptos señalados en los incisos anteriores;

II. Al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos que otorgue el Instituto, directamente o con la participación de entidades públicas y/o privadas; asimismo, el Instituto podrá descontar con la responsabilidad de las instituciones de crédito, financiamientos que éstas hayan otorgado para la construcción de conjuntos habitacionales para los trabajadores.

Estos financiamientos solo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

En todos los financiamientos que el Instituto otorgue para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir con preferencia, los materiales que provengan de empresas ejidales, cuando se encuentren en igualdad de calidad y precio a los que ofrezcan otros proveedores.

Los trabajadores tienen derecho a utilizar el crédito que se les otorgue, en la localidad que designen;

III. Al pago de capital e intereses de la subcuenta del Fondo de la Vivienda de los Trabajadores en los términos de Ley;

IV. A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del fondo conforme a esta Ley;

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

VI. A las demás erogaciones relacionadas con su objeto;

VII. Se deroga.

El precio de venta fijado por la Junta Directiva, se tendrá como valor de avalúo de las habitaciones para efectos

fiscales. Las donaciones y equiparamiento urbano deberán realizarse conforme a las disposiciones legales aplicables." (39)

En términos generales, podemos afirmar que la Ley del ISSSTE, también otorga la protección de la vivienda para los trabajadores al servicio del Estado, en concordancia con la Carta Magna, en su Artículo 123, Apartado B), mismo que regula la relación de los empleados públicos y el Estado como patrón.

La fracción XI del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional, regula el derecho a la vivienda en las relaciones jurídicas entre el Estado y sus empleados, el cual dispone: 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 éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo, serán entregadas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en las leyes que correspondan, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos.

CITAS BIBLIOGRAFICAS.

- (33) *Pérez Duarte, Alicia P.: La Vivienda Familiar, op.cit. p.518*
- (34) *Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge: Ley Federal del Trabajo Comentada. 73a. ed. Edit. Porrúa, S.A., México 1994, pp 94 y 95.*
- (35) *Cavazos Flores, Baltazar: Nueva Ley Federal del Trabajo Tematizada y Sistematizada. 17a. ed. Edit. Trillas, México, 1984, p. 35*
- (36) *Kaye, Dionisio J.: Estudio Practico de las Relaciones Individuales de Trabajo, Edit. ISEP, México, 1986, p. 80.*
- (37) *Trueba Urbina, Alberto: Legislación Federal del Trabajo Burocrático. Edit. Porrúa, México, 1988, pp. 36 a 38*
- (38) *Ley del Seguro Social y Disposiciones Complementarias. 40a. ed. Edit. Porrúa, México, 1991, p. 663*
- (39) *Idem., pp. 664 y 665*

CAPITULO IV**ORGANISMOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA QUE FAVORECEN LA
CONSTRUCCION Y EL OTORGAMIENTO DE LA VIVIENDA EN MEXICO.****A) INFONAVIT.**

En base a lo que dispone Guillermo Margadant, "bajo el régimen echeverrista, se notó una preocupación especial por el problema de la vivienda obrera (reforma constitucional publicada el 14 de febrero de 1972; Infonavit, D.O. 24 de abril de 1972)." (40).

Como ya se dijo la Ley Federal del Trabajo de 1970, reglamentó la obligación patronal fijada en la fracción XII del Artículo 123 Constitucional, en la que se impuso a toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

En la exposición de motivos de la iniciativa presidencial para la reforma de la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, se expresa que para la solución del problema habitacional la clase obrera obtuvo se incluyera en la Ley Federal del Trabajo un capítulo reglamentario de dicha fracción, pero ante los obstáculos presentados por la mayoría de las empresas se buscaron formas asequibles que permitieran la implantación de un sistema más amplio de solidaridad social. De ahí la creación del Fondo y las reglas para su operación en condiciones de "garantizar los mínimos de bienestar para la población de mayor eficacia que la exigencia directa a una empresa determinada". (41).

Mario de la Cueva comenta sobre la fracción XII del Artículo 123 Constitucional y que tutela el derecho de los trabajadores a obtener vivienda, argumentando:

"La victoria del capital: nos asalta en este instante la idea de compararla con la victoria de las bombas atómicas de Hiroshima y Nagasaki, porque fué una victoria total, que arrasó con un trozo de la revolución sin sufrir ninguna pérdida, sin tener siquiera que realizar estudios, ni pagar abogados o economistas, porque fueron el movimiento obrero y las dependencias gubernamentales quienes destruyeron la fracción XII del Artículo 123.

A) El aspecto primero de la victoria consiste en ver elevada a la categoría de una norma de la primera declaración de derechos sociales de la historia, una tesis que sostuvieron los empresarios en el año de 1969.

De ahí que deba decirse que el pensamiento de la reforma es el capital y la realización de los líderes obreros y del gobierno.

B) La segunda consecuencia de la victoria es la supresión de la obligación actual, concreta y exigible: ya no tendrán que sentarse los empresarios a la mesa de los debates para discutir con los trabajadores las características de las habitaciones y los plazos para entregarlas, ni será necesario que busquen los terrenos, los constructores y los materiales, ni tendrán que preocuparse por el mantenimiento y reparación de los edificios y casas.

C) La tercera consecuencia es la victoria de la bomba atómica: el fondo para la vivienda será cubierto por el pueblo, pues las empresas cargarán el cinco por ciento a los costos de producción, lo cual, a su vez, se pagará con el aumento a los precios de sus productos... La pérdida del derecho está consumada. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores quedó instalado el primero de mayo, lamentamos que en él, se sienten los representantes de las empresas, que nada tienen que hacer ahí, porque se trata de dinero del pueblo para una parte del pueblo. Un voto por el éxito de sus funciones". (42)

Podemos añadir:

De acuerdo a lo que nos comenta Mario de la Cueva, podemos decir que efectivamente tenía razón ya que la creación de un nuevo Instituto tuvo como consecuencia que el Artículo 123 Apartado B Constitucional no tuviera aplicación efectiva.

Siendo esto que la creación de este Instituto, dio como consecuencia que los empresarios ya no fueran responsables de procurar habitaciones a sus trabajadores.

Sino que ahora estos se quitan esa responsabilidad con la creación de un Instituto que el propio estado forma aportando solo el 5 % del salario del trabajador y dejando todo en manos del mismo.

Dándose así una tremenda corrupción ya que los encargados de llevar a cabo dicho crédito, son los líderes sindicales y estos aprovechan su intervención para poder enriquecerse y vender los créditos al mejor postor.

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, le otorga el carácter de organismo de servicio social, cuyos órganos de administración son: la Asamblea General, integrada con cuarenta y cinco representantes (quince del ejecutivo federal, quince de las organizaciones nacionales de los trabajadores y quince de las organizaciones nacionales de los patronos), correspondiendo a la Secretaría del Trabajo, fijar las bases más representativas de trabajadores y patronos. Dicha Asamblea debe reunirse por lo menos dos veces al año, la misma designa un Consejo de Administración integrado por quince miembros; cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal, cinco a proposición de los representantes de los trabajadores y cinco a proposición de los representantes patronales.

El Artículo 3 de la Ley del Infonavit, establece el objeto del Infonavit:

I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;

II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que

permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

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

b) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y

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

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

IV. Los demás a que se refiere la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta Ley establece". (43)

Los factores que se consideran para el otorgamiento de créditos por parte del Instituto son los siguientes:

a) La capacidad de pago; es decir el salario integrado del trabajador en los términos del Artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo.

b) La edad del trabajador.

c) El saldo de la subcuenta de vivienda de la cuenta individual del sistema de ahorro para el retiro del trabajador.

d) El número de aportaciones al instituto efectuados por el patrón en favor del trabajador.

e) El número de dependientes económicos del trabajador.

B) FONHAPO.

Este fideicomiso puede considerarse como uno de los más importantes a nivel federal para abatir el problema de vivienda que actualmente impera en nuestro país; operando en toda la República con delegaciones estatales encargadas de supervisar y en su caso, autorizar las solicitudes de crédito que le sean presentadas.

Entre los destinatarios de este programa de vivienda encontramos a la población que tiene ingresos de entre 1 y 2.5 veces salario mínimo, los cuales pueden optar por alguna de las cuatro líneas de crédito que maneja este fideicomiso y que se clasifican de la siguiente manera:

- a).- Lotes y servicios;
- b).- Vivienda Mejorada;
- c).- Vivienda Progresiva; y
- d).- Vivienda Terminada.

Para poder ser considerado solicitante de vivienda de este programa es necesario cubrir algunos requisitos de los cuales mencionamos los más importantes.

1.- Ser un grupo de solicitantes de vivienda bien organizado, con una mesa directiva que los represente y contar con un fondo de ahorros disponible para cubrir pagos futuros.

2.- Estar legalmente constituídos en Asociación Civil o Cooperativa, aunque este requisito debe cubrirse hasta poco antes de obtener el crédito que se ha solicitado.

3.- Que los solicitantes sean económicamente activos con ingresos comprobables y una edad que fluctúe entre los 18 y los 35 años.

Ya cubiertos los requisitos básicos se puede solicitar alguna de las líneas de crédito, comenzando por el de lotes y servicios que consiste en llevar alguna propuesta de compra de predio y con las escrituras (copias) para analizar la factibilidad de compra. Teniendo esta documentación se firma una carta de intención de compra con el propietario, comprometiéndose este último a vender su propiedad de acuerdo al avalúo, esperando que no se requiera una fuerte inversión en la dotación de servicios ya que esto implica reducir el monto de lo destinado a la compra del predio. Una vez acordado el precio y ratificado la posibilidad de dar los servicios básicos (drenaje, agua, luz, etcétera), se procede a escriturar los predios a nombre de la Asociación, la cual dispondrá de las acciones para su asignación a quien considere pertinente. En

este caso el monto de crédito para lote y servicios es de hasta 600 veces el salario mínimo vigente de la zona geográfica de que se trate.

El siguiente paso es de vivienda mejorada o pie de casa, que consiste en construir una pequeña vivienda de 2 recámaras con un baño, una pequeña cocina, ya sea en 24 o 48 metros cuadrados según las posibilidades de cada solicitante. Aclarando que los lotes son de entre 60 y 100 metros cuadrados, quedando espacio suficiente para poder seguir construyendo. Esta línea de crédito maneja un monto de hasta 1,150 veces el salario mínimo vigente de la zona geográfica de que se trate.

Continúa la tercer línea de crédito que consiste en la vivienda progresiva y que no es otra cosa que la ampliación de las pequeñas viviendas que en un principio fueron entregadas lo cual se realiza con la asesoría de FONHAPO y regularmente con la de escuelas de nivel superior, siempre y cuando el beneficiario cuente con los recursos para garantizar el pago de esta nueva línea de crédito.

Finalmente, la cuarta línea de crédito que consiste en vivienda terminada y que es propiamente el acabado de las viviendas ya que en la línea anterior solo se entrega la vivienda en "obra negra", sirviendo esta nueva línea para los trabajos finales como por ejemplo: ponerle yeso a las paredes, pintarla, etcétera. En este caso el monto máximo del crédito es de 2,000 veces salario mínimo.

FONHAPO trabaja con recursos obtenidos con créditos del Banco Mundial y con dinero asignado por el gobierno federal para el rubro de vivienda. Los recursos que obtiene en ocasiones los canaliza a otros programas como FIVIDESU o FICAPRO.

C) FOVISSSTE.

El Fondo para la Vivienda de los Trabajadores del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores

al servicio del Estado, tiene su objeto establecido en los Artículos 100 y 103 de la Ley del ISSSTE, los cuales nos mencionan:

10. El fondo de la vivienda tiene por objeto establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente mediante préstamos con garantía hipotecaria, y;

20. Para adquirir, construir, reparar y ampliar o mejorar su vivienda, amortizar pasivos adquiridos por dichos conceptos, así como coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Los Artículos 100 y 103 se relacionan con el Artículo 137 de la Ley Federal del Trabajo, que dice lo siguiente: "el fondo nacional de la vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos"; en el Artículo 138 de la Ley, se dispone que "Los recursos del Fondo Nacional de la vivienda serán administrados por un organismo integrado en forma tripartita por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.

En forma breve mencionaremos los tipos de crédito que otorga FOVISSSTE.

A) Crédito para adquisición. Es el financiamiento otorgado por el FOVISSSTE para que el trabajador adquiera vivienda, la que podrá ser directamente promovida por FOVISSSTE o bien adquirida a terceros. Es un préstamo con garantía hipotecaria.

B) Crédito para construcción. Es un financiamiento otorgado por el FOVISSSTE para que el trabajador construya su vivienda en terreno propio, mediante una garantía hipotecaria.

C) Créditos para reparación, ampliación, o mejoramiento el cual consiste en un financiamiento otorgado por el FOVISSSTE para que el trabajador repare, amplie, mejore la vivienda de su propiedad siendo este un préstamo con garantía hipotecaria.

D) Créditos para el pago de enganche y/o de gastos de escrituración. Financiamiento otorgado por el FOVISSSTE para que el trabajador pague hasta el 50 % del valor de la vivienda por concepto de enganche y/o los gastos de escrituración, en la adquisición de viviendas de interés social. Constituye un préstamo con garantía hipotecaria.

E) Crédito para pago de pasivos.- Financiamiento otorgado por el FOVISSSTE para que el trabajador amortice pasivos contraídos con terceros, por cualquiera de los conceptos considerados en las distintas opciones de crédito que ofrece mediante una garantía hipotecaria.

A pesar de estos créditos sigue siendo insuficiente la demanda de vivienda, toda vez que no todos pueden aspirar a obtener un crédito ya sea por razones burocráticas o políticas este es uno de los factores importantes, así como también, la carencia de recursos económicos del Fondo.

D) FICAPRO.

El fideicomiso es una de las figuras que se ha establecido con el fin de solucionar el problema de la vivienda.

Veamos primeramente en que consiste el fideicomiso mercantil y público, realizando una comparación entre ambos.

Señalemos el concepto de Fideicomiso.

según Guillermo Colín Sánchez; "de acuerdo con la referida Ley de Títulos y Operaciones de Crédito: "en virtud del fideicomiso, el fideicomitente destina ciertos bienes a un fin lícito determinado, encomendando la realización de ese fin a una institución fiduciaria" (Artículo 346). En esta descripción se destacan, desde luego, tres elementos: el fideicomitente que es quien constituye el fideicomiso; es

decir, el que destina todo o parte de su patrimonio a un fin determinado; en segundo lugar, están los propios bienes afectos a dicho fin; por último el fiduciario, o sea, la persona encargada de la realización del fin.

Es conveniente aclarar que no nos pasa por desapercibido un cuarto elemento, no esencial para la validéz del acto, ya que puede faltar o serlo el propio fideicomitente; este es el fideicomisario, persona a quien aprovechan los beneficios derivados del fideicomiso". (44)

En base a lo que establece Ramón Sánchez Meda, "en el fideicomiso mexicano no hay transmisión de bienes a la institución fiduciaria, sino sólo se inviste a ella de la legitimación para ejercitar en forma exclusiva aquellos derechos que necesita para realizar la finalidad del fideicomiso sobre bienes cuyo dominio conserva el fideicomitente. De esta manera la institución fiduciaria, con una legitimación que el acto constitutivo entre vivos del fideicomiso le otorga y que la Ley le confirma y reconoce, realiza actos válidos sobre un patrimonio ajeno, esto es, sobre bienes que pertenecen al fideicomitente, pero sin que tales bienes puedan disponer el fideicomitente ni los acreedores de éste puedan embargarlos o practicar ejecución sobre dichos bienes". (45)

Desde el punto de vista mercantil el Fideicomiso como institución de derecho mercantil, ha tenido diversas aplicaciones en la práctica jurídica. Así tenemos en el campo del derecho administrativo, la aplicación del denominado fideicomiso público, mismo que participa de las características del fideicomiso mercantil y del derecho administrativo.

Con respecto al fideicomiso público, en esencia no se distingue de la institución del fideicomiso privado, a no ser que el fideicomitente sea el Estado o un organismo público, sea descentralizado o paraestatal, con lo que la aportación económica y los recursos económicos otorgado por el fideicomitente serán fondos públicos destinados a través de una

institución fiduciaria, a la obtención de los fines mandados por el primero, en beneficio de los fideicomisarios.

El patrimonio fiduciario, es uno de los elementos importantes en el fideicomiso público. Según Miguel Acosta Romero, "el fideicomiso siempre implica la existencia de un patrimonio que se transmita por el fideicomitente al fiduciario para la realización de un fin lícito y que éste se convierte en titular del mismo, con las modalidades y limitaciones que establezcan en el acto constitutivo.

El titular del patrimonio fiduciario, lo será siempre la institución de crédito que desempeñe el cargo de fiduciario, el fideicomitente, y en su caso, los fideicomisarios o beneficiarios sólo tendrán derecho a los rendimientos que produzca el patrimonio, en su caso, a los remanentes que quedaron una vez cumplido el fin para el cual se constituyó, o los derechos que expresamente se hubieren reservado en el acto constitutivo..."(46)

En cuanto a la terminación del fideicomiso, entre otras causas se destacan las siguientes: Por hacerse imposible el cumplimiento del fin, y por desaparecer el patrimonio fiduciario.

El fideicomiso Casa Propia (FICAPRO) anteriormente se hallaba incluido en el Fideicomiso de Vivienda Desarrollo Social y Urbano (FIVIDESU), pero fué tal la demanda de créditos que le fueron solicitados, que se optó por darle autonomía para atender de mejor manera y de forma más ágil a sus solicitantes.

De antemano se manifiesta que tiene una limitación territorial, ya que solo actúa cuando el bien inmueble que es objeto de adjudicación, se encuentra dentro de alguna de las delegaciones que componen el Distrito Federal.

Este programa esta dirigido principalmente a la población arrendataria de esta ciudad y su objetivo principal es que el inquilino adquiera la vivienda que habita para lo cual en principio de cuentas el fideicomiso solicita dos requisitos:

A) Ser inquilino y querer comprar la vivienda que actualmente habita; y

B) Que el propietario este dispuesto a vender su propiedad a los inquilinos.

Una vez cubiertos los requisitos anteriores, se procede a solicitar alguna de las líneas de crédito de este programa y que se divide en cuatro opciones:

- 1.- Adquisición de vivienda.
- 2.- Mejoramiento de vivienda.
- 3.- Remodelación de vivienda.
- 4.- Construcción de vivienda nueva.

En los casos de adquisición de vivienda se debe practicar avalúo para establecer el monto de crédito que se le dará a los futuros propietarios y que de acuerdo a los lineamientos del programa oscila entre 100 y 150 veces salario mínimo. De ser necesario un mejoramiento en el inmueble, de acuerdo a la opinión del valuador, estos gastos corren por cuenta de los inquilinos. Es importante mencionar que antes de financiar la compraventa del inmueble, los futuros propietarios deben estar de acuerdo y comprometerse a que entrarán al régimen de propiedad en condominio.

En cuanto a mejoramiento o remodelación de vivienda presupone que los anteriores inquilinos han liquidado su adeudo y en este caso pueden volver a presentarse al fideicomiso para solicitar un crédito para mejorar la vivienda que habitan (impermeabilizar, pintura, reparaciones menores) o para remodelación (hablemos de reparaciones mayores como cambio de drenaje, ampliación de viviendas, etcétera). En estos casos el fideicomiso maneja un monto de crédito de hasta 300 veces salario mínimo por cada acción de vivienda.

Finalmente, este fideicomiso maneja también la construcción de vivienda nueva en cuyo caso debe existir un predio con construcción no habitable o con daños severos que no permitan su remodelación, por lo que se considerará como si fuera sólo terreno, se le avisa a los inquilinos que el costo

de la demolición corre por su cuenta; ya sea que lo paguen o en su defecto realizando el trabajo ellos mismos, de igual manera deben cubrir los gastos de costos técnicos, levantamientos topográficos, sembrados, etcétera. Cabe mencionar que en estas situaciones el fideicomiso maneja un crédito de entre 300 y 450 veces salario mínimo vigente, ante lo cual regularmente es necesario que los inquilinos adquieran con su recurso el inmueble y ocupen el crédito en la construcción para no dejarla incompleta o en obra negra en el mejor de los casos.

Este fideicomiso trabaja en coordinación con otros programas de vivienda y crédito como son el FONHAPO, INFONAVIT, CREDITOS BANCARIOS, etcétera.

En todo caso de solicitud de créditos en alguna de las líneas mencionadas se pide al solicitante un enganche que sea del 10% al 20% del monto total del crédito que le sea autorizado y el resto se cubre mensualmente en las oficinas del fideicomiso.

Es importante anotar que este fideicomiso también puede canalizar a sus solicitantes para que se les otorgue un crédito en FONHAPO, BANCA PRIVADA PARA FINANCIAMIENTO o BANOBRAS, donde obviamente deberán cubrir los requisitos que marque cada una de estas entidades.

Finalmente, señalaremos que el tiempo necesario para que le sea autorizado un crédito a cualquier grupo solicitante, comienza a correr desde que la documentación esta en regla (estudios socioeconómicos, censos, contrato de compraventa, avalúo, etcétera), y puede demorar como mínimo tres meses hasta un máximo de seis meses de acuerdo a los planes del fideicomiso. Es necesario mencionar que los créditos no se otorgan de forma individual y que el año pasado este fideicomiso logro beneficiar a un total de 7,500 familias, esperando poder incrementarlos en el próximo año.

E) FIVIDESU.

El Fideicomiso de Vivienda de Desarrollo Social y Urbano, es una entidad paraestatal sectorizada al Departamento del Distrito Federal, que tiene por objeto fundamental el de facilitar la construcción de vivienda popular y satisfacer las necesidades crecientes y demandas de vivienda colectiva en el Distrito Federal.

La función de este organismo esta constreñida a la jurisdicción del Distrito Federal, con lo que no se solucina en forma alguna la demnada nacional de vivienda.

Tiene el fideicomiso, como lo mencionamos anteriormente, la gran limitante del patrimonio fiduciario, el que una vez acabado o terminado el fideicomiso ya no puede cumplir con sus fines.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

- (40) Margadant, S. Guillermo: *Introducción a la Historia del Derecho Mexicano.* Edit. Esfinge, México, 1988, p 212
- (41) Barajas Montes de Oca, Santiago: *Manual de Derecho Administrativo del Trabajo.* Edit. Porrúa, México 1985, p 236
- (42) De la Cueva, Mario: *El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.* 4a. Ed. Edit. Porrúa, México, 1977, pp 406 a 407.
- (43) Caudillo, Tomás: *Manual de Procedimientos Seguro Social e Infonavit.* 3a. ed., Edit. PAC. México, 1986, pp 125 y 126
- (44) Colín Sánchez, Guillermo: *Procedimiento Registral de la Propiedad.* 3a. ed. Edit. Porrúa, México, 1985, p 248
- (45) Sánchez Medal, Ramón: *De los Contratos Civiles.* 9a. Ed. Edit. Porrúa, México, 1988, pp 590 y 591.
- (46) Acosta Romero, Miguel: *Teoría General del Derecho Administrativo* 8a. ed. Edit. Porrúa, México, 1988 pp 430 y 438

CAPITULO V.**EL DERECHO A LA VIVIENDA Y LA LEGISLACION MEXICANA.****A).- LEGISLACION EN MATERIA DE VIVIENDA Y SU APLICACION EN LA REALIDAD.**

En materia habitacional la política social del Gobierno Federal ha tenido como objetivo permanente ampliar el acceso a la vivienda a un número cada vez mayor de mexicanos, procurando, en la medida de lo posible, atender prioritariamente a los grupos de menores ingresos.

En la Constitución de 1917, en el Artículo 123, Fracción XII por primera vez se hace referencia a la cuestión de la vivienda, obligando a los patrones a proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores. El texto dice:

"Artículo 123 Fracción XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar renta que no excederá del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecerse escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayores de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas". (47).

El Gobierno Federal inició sus acciones en materia de vivienda en 1925. Destaca el Programa de Crédito para Empleados Federales que operó la Dirección de Pensiones Civiles y más tarde, el que en 1934 facultó al Departamento del Distrito Federal para la construcción de viviendas económicas

destinadas a sus trabajadores de ingresos mínimos y el que en 1943 creó el Instituto Mexicano del Seguro Social que realizó programas habitacionales para sus derechohabientes. Asimismo, la disposición del artículo 123 dió lugar, en no pocos casos, a la generación de vivienda para los trabajadores, básicamente en la modalidad de arrendamiento.

En 1947 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, Sociedad Anónima, fundado en 1933, desarrolló con mayor intensidad diversos programas habitacionales orientados hacia sectores medios y bajos de la población. Para ello, se creó dentro del mismo Banco el Fondo de Casas Baratas, el cual en 1949 se sustituyó por el Fondo de las Habitaciones Populares.

En 1954 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda, cuyo objeto consistió en promover diferentes acciones habitacionales y efectuar investigaciones tendientes a precisar, por primera vez y en forma global, los principales problemas del país en la materia.

A principios de la década de los años sesentas se modificó la Ley General de Instituciones de Crédito y de Organismos Auxiliares. Dichas reformas se realizaron básicamente para el otorgamiento de interés social, mediante la adquisición de bonos hipotecarios con cobertura en préstamos de igual naturaleza, para lo cual las instituciones destinaron hasta el treinta por ciento de sus recursos a estas operaciones.

Las necesidades de vivienda fueron cobrando dinamismo prácticamente al ritmo del crecimiento del proceso de urbanización del país, íntimamente ligado al de su industrialización.

Mientras ésto acontecía los esfuerzos oficiales por generar vivienda eran aún modestos y aislados.

En 1963, la creación del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI) y del Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), así como el establecimiento del "Programa Financiero de Vivienda del

Gobierno Federal", permitieron a partir de 1965 aumentar considerablemente la producción habitacional. El programa financiero de vivienda incorporó, de manera efectiva, a los programas habitacionales de interés social buena parte de los recursos del ahorro nacional captados por la Banca, dando permanencia a una fuente de recursos que a la fecha representa más de la tercera parte de la inversión total de los programas oficiales.

Al inicio de la década de los setentas se transformó el Instituto Nacional de la Vivienda en el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (INDECO). Adicionalmente, el Estado decidió enfrentar en forma masiva el problema habitacional del país mediante la ampliación de la cobertura social. Para ello, creó instituciones que pudieran, de manera permanente y creciente, atender a cada sector de la población en los términos de su especificidad. Así se constituyeron los grandes fondos de los trabajadores: INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI.

Al inicio de la década de los ochentas se extinguió el INDECO y con su patrimonio se constituyeron los Institutos Estatales de Vivienda, instrumentos fundamentales para la descentralización de la actividad habitacional del país.

En 1981 se creó el Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO), con el patrimonio del Fondo de las Habitaciones Populares de BANOBRAS. Este organismo, abrió la oportunidad de atender de manera más efectiva a la población no asalariada de bajos ingresos mediante el apoyo a la autogestión y el financiamiento a los programas de vivienda progresiva y de lotes con servicios.

En diciembre de 1982, con base en las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, confiriéndole, entre otras responsabilidades, la de formular y conducir la política nacional de vivienda.

En febrero de 1983 se elevó a rango constitucional el

derecho a la vivienda y en diciembre del mismo año se expidió la Ley Federal de vivienda que reglamenta el Artículo 40. Constitucional. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer el Sistema Nacional de Vivienda y los instrumentos para conducir y regular el desarrollo y la promoción de las actividades que en la materia lleva a cabo la Administración Pública Federal, su coordinación con los gobiernos estatales y municipales y la concertación con las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda. Los cuales mencionamos a continuación:

"Los lineamientos generales de la política nacional de vivienda, son los siguientes:

- I. La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar el mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos;
- II. La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, para evitar la especulación sobre el suelo urbano, prever sus requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo;
- III. La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que canalice un mayor volumen de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, los campesinos y la población de ingresos medios;
- IV. La articulación y congruencia de las acciones de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con los de los gobiernos estatales y municipales y con las de los sectores social y privado, tendientes a la integración de un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país;
- V. La coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, dando

preferencia a la vivienda de interés social.

VI. El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento y conservación de la vivienda urbana y rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana;

VII. El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos socialmente apropiados;

VIII. El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población y de arraigo y mejoría de la población rural en su medio;

IX. El apoyo a la construcción de la infraestructura, de servicios para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad;

X. La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda a efecto de reducir sus costos;

XI. La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente;

XII. La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional y el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda, y

XIII. La información y difusión de los programas públicos habitacionales, con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos.

Artículo 40. Los instrumentos y apoyos al desarrollo de la política nacional de vivienda que establece esta ley comprenden:

I. La formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas de las dependencias y entidades de la administración pública federal, que participan en la producción, asignación, financiamiento y mejoramiento de la vivienda;

II. Las normas para operar y conducir las acciones de las

dependencias y entidades de la administración pública federal, en materia de tierra para vivienda;

III. Los estímulos y fomentos para la producción, distribución, usos de materiales y asistencia técnica para la construcción;

IV. Las normas y tecnologías para la vivienda;

V. Las normas para el otorgamiento de créditos y asignaciones de vivienda;

VI. La promoción y fomento de la construcción de vivienda de interés social para destinarla al arrendamiento;

VII. Las bases de coordinación de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con los gobiernos de los estados, con los municipios y con los sectores, social y privado, para el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda.". (48).

Adicionalmente, se concertó el Programa de Abaratamiento de insumos para la vivienda, con el que los productores y distribuidores ofrecen precios preferenciales; se implantó en el Distrito Federal la difusión del Sistema de Transparencia de Precios de Materiales para la Construcción; se suscribió el convenio de concertación con el Notariado Público Nacional para reducir gastos y honorarios notariales por escrituración. Los cuales emiten la siguiente declaración:

"III De la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C. y los Colegios de Notarios:

que el Notariado es una función de servicio a la comunidad y, en ese tenor, su participación organizada y comprometida en programas de vivienda de interés social y popular resulta fundamental para agilizar procedimientos y trámites, abatir costos y brindar seguridad jurídica. Que en esa virtud han participado en programas emergentes de vivienda, a través de la celebración de convenios con las autoridades competentes para el logro de la uniformidad en procedimientos e instrumentos y la reducción en el cobro de honorarios, por lo que una vez más manifiestan su disposición para colaborar en la forma más amplia posible en la agilización

de los trámites a su cargo, relativos a la formalización de las operaciones inmobiliarias que se realicen en favor de las clases populares.", (49).

Este conjunto de medidas permitieron fortalecer la coordinación institucional; incrementar sustancialmente el número de unidades realizadas; consolidar financieramente a los organismos públicos de vivienda; ampliar la cobertura de atención a grupos de población de bajos ingresos; impulsar los mecanismos de financiamiento para beneficiar a la población de ingresos medios; fomentar la inversión de los particulares en esta actividad y disminuir tiempos y costos en la construcción de viviendas.

Desde un punto de vista cuantitativo, las nuevas necesidades de vivienda del país se derivan del elevado crecimiento demográfico, registrado en las décadas de los sesenta y setenta, el cual alcanzó tasas anuales significativas del orden del 3.3 %. En 1970, México contaba con 48.2 millones de habitantes y en 1980 con más de 66 millones, de los cuales el 66.3 % correspondió a población urbana y el 33.7 % a población rural.

La política poblacional del Estado mediante campañas de orientación y en un clima de respeto a la familia, ha logrado reducir las tasas de crecimiento. En este sentido el Programa nacional de Población 1989-1994 prevé un crecimiento medio anual tendencial de alrededor de 1.8 % en 1994.

Sin embargo desde una perspectiva cualitativa, la problemática habitacional prevaleciente aún es de carácter estructural y está determinada por la articulación de los siguientes factores:

a). El incremento demográfico y los movimientos migratorios internos, tanto del campo a la ciudad, como de las ciudades pequeñas y medianas hacia las grandes metrópolis, que han dado lugar a tasas muy elevadas de crecimiento natural y social de la población en las zonas urbanas de la frontera norte, en los polos de desarrollo turístico e industrial y en las zonas

- periféricas de las tres grandes áreas metropolitanas del país.
- b). La insuficiente oferta de tierra barata que ha generado cinturones de asentamientos irregulares, usualmente en los terrenos ejidales que rodean a las ciudades, y como contrapartida, en su interior, la subutilización de extensas superficies dotadas con infraestructura urbana construida gracias al esfuerzo de la sociedad.
- c). La limitada capacidad de los niveles del gobierno federal, estatal y municipal que ha impedido dotar a las ciudades al ritmo que demanda su acelerado proceso de expansión, de la infraestructura, los servicios públicos y el equipamiento urbano indispensables.
- d). El deterioro de la relación entre el ingreso familiar y el costo de la vivienda, que ha dificultado el acceso de la población a este satisfactor básico.
- e). La escasa disponibilidad de recursos para los programas oficiales de financiamiento a la vivienda para satisfacer las necesidades habitacionales, en especial las relativas a los grupos de población de menores ingresos.
- f). El apoyo insuficiente al proceso de autogestión habitacional que lleva a cabo el sector social, lo cual ha impedido que este tipo de solución al problema de la vivienda desarrolle toda su potencialidad.
- g). La restringida oportunidad a la participación de los particulares en el campo de la vivienda, que ha obstaculizado su inversión, especialmente en el caso de la vivienda en arrendamiento.
- h). El desarrollo tecnológico en el área de los materiales y componentes para la construcción, que hasta el momento no ha ofrecido opciones baratas y adecuadas para competir con los sistemas constructivos tradicionales.
- i). El complejo conjunto de trámites requeridos en el proceso habitacional que eleva los costos y alarga los tiempos de construcción de la vivienda.

B).- PERSPECTIVAS.

El incremento demográfico, el crecimiento real pero aún insuficiente del acervo habitacional, su deterioro, así como los niveles consecuentes de hacinamiento, enmarca el problema de la vivienda.

Los esfuerzos de los últimos veinte años en la satisfacción de servicios básicos deben también redoblar, dado que estos servicios se encuentran estrechamente relacionados con la vivienda y constituyen un elemento fundamental del bienestar social. Por ello es importante destinar mayores recursos a su mejoramiento y vincular su introducción con los programas habitacionales para así mejorar la calidad de vida de la población y contribuir a la capitalización de las familias.

En mayo de 1992 se constituyó la Secretaría de Desarrollo Social, con el propósito de integrar y dar mayor congruencia a todas las políticas en materia social y de unificar la responsabilidad en este importante ámbito de la administración pública federal. Con esta decisión el Gobierno sentó las bases para avanzar con mayor celeridad en la solución de los problemas de la vivienda, el desarrollo urbano y la calidad de vida de los mexicanos.

El 19 de octubre de 1992 se llevó a cabo la Reunión Nacional para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, cuyo objetivo principal consistió en estrechar la coordinación y responsabilidad institucional entre las dependencias y entidades que forman parte del sector público y los gobiernos estatales y municipales, así como en inducir una participación más activa, corresponsable y concertada con los empresarios y profesionistas vinculados con el quehacer habitacional, se suscribieron tres documentos fundamentales que marcan el inicio de un proceso que permitirá ampliar el acceso de la población a la vivienda. En el primero, "Acuerdo de Coordinación para el Fomento de la Vivienda", se comprometen el Gobierno Federal, el

Departamento del Distrito Federal, los organismos financieros de vivienda de cobertura nacional y los 31 gobiernos estatales, a llevar a cabo un programa especial que permitirá, en corto plazo, generar las condiciones necesarias para estimular una mayor producción de vivienda, por conducto del fomento y la desregulación de la vivienda. El segundo "Convenio de Concertación, para Agilizar los Trámites de Producción y Titulación de Vivienda", compromete a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Desarrollo Social y Contraloría General de la Federación, Departamento del Distrito Federal, Organismos Nacionales Financieros de Vivienda, a la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, A.C., Colegios de Notarios de las 31 Entidades Federativas y del Distrito Federal, Asociación Mexicana de Bancos y a la Federación Nacional de Promotores de Vivienda, A.C., a simplificar y actualizar los mecanismos y acciones de concertación que implementen adecuadamente los programas para la regularización y titulación de Vivienda de interés social y popular. El tercero "Convenio de Concertación para el Programa de Materiales", se suscribió con el fin de establecer condiciones para hacer más eficiente la comercialización de materiales de construcción, promover el abaratamiento de la edificación de vivienda, apoyar el establecimiento de centros de abasto de insumos y proporcionar asistencia técnica y capacitación en beneficio del autoconstructor. En este convenio participan las Secretarías de Desarrollo Social y de Comercio y Fomento Industrial, los organismos financieros de vivienda, las confederaciones de Cámaras Industriales, de los Estados Unidos Mexicanos, de Cámaras Nacionales de Comercio, Servicios y Turismo, y Nacional de la Industria de la Transformación, la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción, el centro Impulsor de la Construcción y la Habitación, A.C., la Federación Nacional de Promotores Industriales de Vivienda A.C., y las Federaciones de Colegios de Ingenieros Civiles y de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana.

De las perspectivas a considerar para combatir la gran problemática de la vivienda y permitir hacer más eficiente la producción habitacional en años futuros, son las líneas estratégicas del Programa Nacional de Vivienda.

Desarrollaremos cada una de ellas:

1). Desregulación y disminución de costos indirectos de la vivienda.

La obtención de los permisos y licencias para la construcción habitacional implica gestiones ante diferentes dependencias y organismos de los gobiernos municipal, estatal y federal, lo que la mayoría de las veces prolonga y encarece innecesariamente la producción de vivienda. En este sentido, en coordinación con los gobiernos estatales y los ayuntamientos, se han establecido 71 oficinas municipales encargadas de trámites para vivienda, en 24 entidades federativas, que facilitan la gestión de permisos y licencias de construcción.

Cabe hacer comentario al respecto: En algunas ocasiones se agiliza el trámite, si se da una cantidad de dinero, esto no está permitido pero lamentablemente se da. Es bueno contar con oficinas dedicadas únicamente a trámite de vivienda, pero sería bueno también, que las personas que atienden al público, tomarán cursos de relaciones humanas, pudiendo ayudar eso; a que dieran un trato digno a aquellas personas que requieren de sus servicios.

Retomando el tema, veamos sus metas:

- a). Convenir con las autoridades competentes la desregulación y simplificación normativa, administrativa y fiscal de la edificación, financiamiento, arrendamiento, comercialización y adquisición de vivienda, en especial la de interés social y popular, así como de la producción y distribución de insumos.
- b). Concertar con los organismos competentes, la

simplificación, agilización y reducción de trámites, criterios y comisiones derivados de los créditos hipotecarios para la producción, mejoramiento, arrendamiento y adquisición de la vivienda, en especial la de interés social y popular.

c). Promover el fortalecimiento de funciones, atribuciones y recursos en los ayuntamientos en materia de vivienda.

d). Disminuir los costos indirectos de la vivienda de interés social y popular a menos del 10 % de su valor a través de la desgravación de los impuestos y derechos para la obtención de permisos y licencias de construcción, así como de la reducción de los pagos por concepto de honorarios profesionales generados.

e). Determinar que el monto deducible para precisar el pago del impuesto sobre adquisición de inmuebles que aplican las entidades federativas a la enajenación de inmuebles se uniforme en todo el país, y al alcance de los que adquieren la propiedad.

f). Gestionar ante las autoridades correspondientes que, se otorguen tasas preferenciales en monto y duración para el pago del impuesto predial aplicable a la vivienda de interés social y popular.

g). Promover la modificación de la legislación correspondiente a efecto de establecer la obligación de las autoridades estatales y municipales de expedir las licencias de construcción en el mínimo tiempo posible así como la autorización de fraccionamientos, relotificación, fusión y subdivisión, así como para la constitución del régimen de propiedad en condominio.

h). Revisar los criterios de selección, control y operación de los peritos responsables de obra, a efecto de simplificar la responsabilidad de la autoridad que otorga la licencia de construcción.

i). Concertar con el notariado la adopción de un arancel uniforme en todo el país para el cobro de honorarios en viviendas de interés social y popular.

j). Dotar de oficinas municipales especializadas en los trámites para vivienda cuando menos a las localidades consideradas en el programa de 100 ciudades.

k). Apoyar la introducción de sistemas automatizados y normalizados en las oficinas de registros públicos y catastro, así como mejorar su operación.

2). Ampliación y mejoramiento de los servicios financieros.

La escasez de recursos en los programas oficiales de financiamiento habitacional, aunado al crecimiento de la población y a la pérdida del poder adquisitivo de los sectores de menores ingresos, ha limitado el acceso y la calidad de las viviendas, principalmente de los sectores más desprotegidos.

Ante este panorama, en materia de ampliación y mejoramiento de la vivienda, es necesario concertar con los intermediarios financieros, programas principalmente para la vivienda de interés social, que contemplen mecanismos ágiles y simplificados para el otorgamiento de créditos. Asimismo, se debe fomentar la utilización de recursos de los mercados de dinero y capital nacional y extranjero, destinados a la edificación, mejoramiento y rehabilitación de viviendas e impulsar los créditos para la construcción de habitaciones para arrendamiento.

Resumiendo:

Se requiere continuar con la modernización de los instrumentos financieros mediante la puesta en marcha de sistemas de operación eficientes que permitan la reducción de costos, tiempo de gestión, garantías, entrega y titulación de la vivienda, así como de los programas públicos, sociales y privados de vivienda para ampliar las posibilidades de inversión y la obtención de créditos. Ello permitirá asegurar la recuperación del financiamiento. No hay que olvidar la

necesidad de facilitar a la población el acceso a préstamos hipotecarios, mediante la ampliación de los plazos de amortización, así como la reducción de las tasas de interés y de los gastos inherentes a la apertura de financiamiento.

Los organismos públicos de vivienda se convertirán a partir de 1993 en instituciones con niveles operativos de recuperación crediticia y de eficiencia semejantes a los de la banca comercial, con el fin de adecuar los esquemas financieros y de operación al dinamismo económico y social. Haciendo esto posible con planes de financiamiento adecuado a la capacidad de pago de los beneficiarios.

De esta forma se lograría ampliar la cobertura de los programas y racionalizar su operación, así como dinamizar el mercado de la vivienda. Sin embargo la crisis por la que pasa nuestro país ha frenado estos propósitos que en un futuro deberán tener prioridad ya que no hay que olvidar que la vivienda es el factor patrimonial de la familia como proceso de ahorro en inversión progresiva, al mismo tiempo será el hogar en torno al que se reuna el núcleo esencial de nuestra sociedad, y una familia unida es la mejor base para el país que deseamos.

El éxito de la construcción nacional de la vivienda frente a la competencia externa, dependerá de la industrialización de sus procesos constructivos, mismos que deben buscar la reducción de costos a través de economías de escala, disminuir las desventajas de la aplicación de los métodos constructivos artesanales. En la búsqueda de recursos para financiar esta transformación, es necesaria la participación de la banca comercial, con métodos de asignación de crédito más modernos, basados fundamentalmente en la viabilidad de los proyectos.

Sus metas son:

Apoyar a las instituciones financieras a:

a). Canalizar mayores recursos públicos y privados al financiamiento de la vivienda urbana y rural en beneficio de los sectores mayoritarios de la población.

- b). Establecer la individualización de los créditos otorgados por los organismos públicos de vivienda con el fin de facilitar su asignación, recuperación y administración.
- c). Instrumentar proyectos institucionales de vivienda, mezclando recursos de los organismos financieros de vivienda y de las instituciones de crédito, a fin de ampliar la cobertura habitacional a grupos organizados y asegurar al mismo tiempo la responsabilidad individual de los créditos y la recuperación de los mismos.
- d). Diseñar y aplicar esquemas flexibles y compartidos de financiamiento e inversión en vivienda, ajustados a las características de cada zona y comunidad rural.
- e). Ampliar la cobertura de los créditos de los organismos financieros de vivienda, a través del establecimiento de líneas crediticias que permitan apoyar desde la compra de suelo hasta la adquisición de vivienda nueva o usada, así como el financiamiento del equipamiento urbano para conjuntos habitacionales.
- f). Apoyar el establecimiento de sistemas de ahorro previo, tales como cajas de ahorro o cuentas de ahorro especializadas, que faciliten a la población el pago de enganches y gastos como los de apertura de crédito, los que a su vez generarán recursos para reinvertir en esta actividad.
- g). Instituir seguros o fianzas de crédito que minimicen el riesgo de los inversionistas y garanticen la recuperación del crédito.
- h). Fomentar, a través de instrumentos financieros, la inversión en la construcción de vivienda en arrendamiento.
- i). Promover un papel más activo de la banca comercial en el financiamiento para la vivienda de interés social, principalmente a través de mecanismos de garantía, como el afianzamiento, que permitan disminuir el nivel de ingreso familiar requerido para el acceso al crédito.
- j). Establecer fuentes alternativas de captación de recursos provenientes de los mercados de dinero y capital, nacionales y

extranjeros, y diseñar nuevas fórmulas de financiamiento compartido con recursos de origen público, privado y social.

k). Crear condiciones para atraer la participación de la banca internacional comercial y de desarrollo en el financiamiento y asistencia técnica para programas de vivienda.

l). Promover la inversión de las instituciones financieras internacionales en instrumentos orientados al financiamiento de los programas de vivienda.

3). Incremento de la oferta de suelo para vivienda.

La insuficiencia de reservas territoriales y los altos precios del suelo urbano limitan el desarrollo de los programas de vivienda de los organismos financieros y obligan a la población de menor ingreso a adquirir predios en localizaciones inadecuadas o en terrenos con inseguridad jurídica, muchas veces no aptos para el desarrollo urbano y con dificultades para la introducción de servicios de infraestructura.

En los casos de asentamientos originados por invasiones y cuya situación legal es regularizable, los costos de la vivienda se ven incrementados por el tiempo de regularización.

Por otra parte, continúa el fenómeno de asentamientos irregulares, lo que dificulta el desarrollo y ordenamiento adecuado de los centros de población y ocasiona condiciones de vida inapropiadas para quienes ahí construyen por la falta de servicios.

A fin de avanzar en materia de suelo para vivienda, se trabajará prioritariamente en asegurar una oferta de suelo suficiente, a precios accesibles, para atender las necesidades de vivienda y frenar la especulación inmobiliaria; en desalentar el establecimiento de asentamientos humanos irregulares; en inducir el adecuado aprovechamiento del suelo urbano y en promover la regularización de los asentamientos existentes, en congruencia con el crecimiento ordenado de las localidades.

Las reformas al Artículo 27 Constitucional amplían las posibilidades para contar con mayor oferta de tierra, en tanto que hoy la expropiación ya no es la única alternativa para constituir reservas territoriales, mismas que, bajo este mecanismo, dependen de la disponibilidad de recursos fiscales para su pago. Las recientes modificaciones sustentan la intervención del Estado en la regulación de la transferencia y aprovechamiento de terrenos ejidales y comunales, para el desarrollo urbano y la vivienda, garantizando los derechos de los núcleos campesinos.

El marco legal permite ahora la asociación de los comuneros y ejidatarios con el gobierno y el sector privado para incorporar adecuadamente la tierra a proyectos habitacionales, generando opciones productivas que vinculen el bienestar social con el desarrollo económico. Mediante esta asociación, a través de empresas inmobiliarias o fideicomisos, se garantiza a ejidatarios y comuneros que la incorporación de sus terrenos a los proyectos se efectúe a precios justos, incluyendo la plusvalía generada por la urbanización de la tierra.

Y sus metas son:

- a). Constituir reservas territoriales, dando preferencia en su enajenación a los fondos públicos habitacionales y a los promotores y constructores sociales y privados financiados por los organismos de vivienda y otras instituciones de crédito para vivienda de interés social y popular.
- b). Facilitar el otorgamiento de créditos para la adquisición de lotes con servicios destinados a vivienda de interés social y popular en todos los organismos financieros de vivienda.
- c). Gestionar que los estados y municipios sean beneficiarios directos de expropiaciones de terrenos para la constitución de reservas territoriales, cuyo uso se apegue a la normatividad aplicable y a los planes vigentes de desarrollo urbano.

d). En coordinación con las autoridades correspondientes establecer medidas que impidan la especulación inmobiliaria y alienten la utilización de predios urbanos en programas de vivienda.

e). Impulsar la utilización de predios urbanos baldíos y adecuar las normas para elevar la densidad habitacional, con el fin de aprovechar eficientemente la infraestructura y el equipamiento urbano instalados.

f). Mejorar los sistemas fiscales que induzcan el adecuado aprovechamiento del suelo urbano.

4). Mejoramiento de la producción y distribución de insumos para vivienda.

La demanda habitacional ha propiciado en las últimas décadas el desarrollo de nuevas tecnologías para la industrialización de elementos y componentes. Estas cobran mayor importancia a la luz de la apertura comercial, especialmente ante la posible integración de una zona de libre comercio en América del Norte.

Es importante abatir los costos directos de la construcción de vivienda a través de una mejor producción y distribución de insumos, en un marco de transparencia de precios. Además se deben establecer parámetros de referencia para la calidad y uso de materiales y componentes que intervienen en la edificación, procurando su compatibilidad internacional para facilitar el comercio y reducir costos.

Las metas son:

Materiales y componentes de la construcción.

a) Ampliar los beneficios de la concertación a las 21 ramas de productores y distribuidores privados y sociales de materiales de construcción, para que se generen mediante concursos,

condiciones preferenciales para la adquisición de insumos de vivienda de interés social y popular, así como para concertar con promotores y constructores los mecanismos de operación del Programa de Materiales.

b). Promover la organización de centros de abasto popular con el apoyo de productores y distribuidores de materiales, con el propósito de ofrecer condiciones preferenciales en la compra de insumos para vivienda a la población urbana y rural que autoconstruye.

c). Apoyar la producción y utilización de materiales y tecnologías para la edificación de vivienda que potencialmente reduzcan su costo.

Desarrollo y aplicación de tecnologías.

a). instrumentar un programa integral de tecnologías, en el marco del Tratado de Libre Comercio, para promover la utilización de materiales y componentes que cumplan con aspectos de calidad y economía en las viviendas.

b). Establecer concursos periódicos de tecnologías que fomenten, difundan y consoliden alternativas apropiadas para la construcción de vivienda de interés social y popular.

c). Apoyar la participación de centros nacionales de investigación en las actividades de normalización, y certificación de materiales, productos y servicios para la construcción, así como la integración de un padrón de empresas de consultoría en esta materia.

5). Atención equilibrada a las necesidades de vivienda rural y urbana.

El 26.7 % del total de viviendas en el país se asienta en el medio rural y en su mayoría presenta características de construcción que requieren acciones de mejoramiento. Los

programas habitacionales oficiales de apoyo a este sector han sido positivos, pero su incidencia en la atención de la demanda total ha sido insuficiente.

La mayor parte del apoyo financiero a la vivienda se ha canalizado al sector urbano y a atender las necesidades de vivienda nueva, en detrimento de la atención a los requerimientos originados por el deterioro del inventario por la falta de mantenimiento, por la construcción deficiente y por el hacinamiento en viviendas de las colonias populares de las ciudades.

Existe además un importante sector de la población que por no contar con recursos suficientes y no tener acceso al financiamiento, opta por resolver su problema de vivienda a través de la autoconstrucción, desarrollando por ignorancia, proyectos deficientes con materiales de baja calidad, cuya adquisición se dá a través de pequeños intermediarios, lo que repercute en tiempos prolongados de edificación y costos elevados. Asimismo, gran parte de estas construcciones se realizan al margen de los trámites formales de edificación.

La atención al problema habitacional no se agota en la construcción de viviendas nuevas. Es indispensable aumentar el número de créditos para el mejoramiento, ampliación, rehabilitación e introducción de servicios básicos en la vivienda urbana y rural, dando prioridad en esta última a los aspectos sanitarios y estructurales. Es necesario vincularlos con los programas de regularización de la tenencia de la tierra, para avanzar en el mejoramiento del acervo habitacional.

Es necesario promover el financiamiento a la vivienda con esquemas que permitan su adquisición y mejoramiento en los centros de las ciudades y la transformación de vecindades en viviendas dignas. Para ello habrá que impulsar programas de formación profesional y capacitación para la rehabilitación, restauración y, en su caso, reconstrucción de viviendas.

Las metas son:

- a). Gestionar ante las autoridades correspondientes la revisión de densidades y usos de suelo autorizados, así como la agilización de los trámites de subdivisión, fusión y lotificación de predios.
- b). Fortalecer y modernizar la operación de los organismos estatales de vivienda para ampliar su cobertura y mejorar la calidad de su atención.
- c). Fomentar programas de investigación y capacitación para desarrollar, sistematizar y aplicar tecnologías de bajo costo para la edificación.
- d). Instrumentar programas diferenciados de vivienda en función de las características socioeconómicas y culturales y de la distribución territorial de la población campesina y de las comunidades indígenas en cada entidad federativa.
- e) Aunque el Presidente Ernesto Zedillo en su Plan de Desarrollo no tomó en cuenta el problema de la vivienda, en posterior reunión con los constructores tocó el tema que nos ocupa; dió a conocer la reestructuración de créditos hipotecarios y el financiamiento para concluir 30 mil viviendas que estaban en proceso de construcción, e inversiones para edificar más de 110 mil viviendas, pero frente a las necesidades reales parece limitado.

Hay un desequilibrio acentuado entre la oferta y la demanda, su máxima expresión es el hacinamiento de las familias de bajos ingresos, la proliferación de viviendas indignas y las invasiones de predios urbanos y suburbanos que persiste y tiende a incrementarse en la medida en que decaen el empleo y los salarios.

Autoridades y empresarios de la construcción visualizan que la única salida que se realizaría a un largo plazo se daría si se fomentara en los mexicanos una cultura del ahorro, para que desde tempranas edades pudieran acumularse una cantidad de dinero que se convirtiera a futuro en cuando menos el enganche

de una vivienda, pero esta opción depende incluso de un cambio de mentalidad en los mexicanos y también un cambio en salarios.

Así, también los banqueros de México, hablan acerca del programa especial para la vivienda 1995. Tiene base fundamental en el FOVI, el cual si bien en abril pasado anunció que elevaría los factores de pago para el programa de 1996, el gobierno decidió mantener durante el próximo año la tasa actual de financiamiento (5 por ciento) a este fideicomiso con ingresos de tres a cinco salarios mínimos.

Los particulares también preocupados por el problema de la vivienda digna auspiciados por la Cruz Roja y apoyados por la Delegación Política Miguel Hidalgo del Distrito Federal, están llevando a cabo un proyecto llamado: "COPRODUCCION SOCIAL CON CAPITAL PRIVADO PARA REGENERACION DE VECINDADES", a través del cual se propone la alternativa de regeneración de vecindades con participación de capital privado. La búsqueda de nuevas alternativas para hacer frente a las condiciones de precariedad, riesgo e inhabitabilidad en este entorno habitacional, ha encontrado eco en algunos empresarios cuya actividad productiva tiene sede o incide en ésta demarcación. Su preocupación en torno a las vecindades es, sin duda, una muestra de compromiso social que ilustra los tiempos de cambio en nuestro país y ejemplo para los diversos sectores que lo conforman. Esta iniciativa de coproducción con capital privado implica una relación inédita que ya probó su eficacia en la ciudad para ayudar a los que más lo necesitan a fin de mejorar sus condiciones de vida; en el marco de los sismos de 1985, cuando con el apoyo de empresarios y organizaciones no gubernamentales, entre las que destacaron Cruz Roja Mexicana y Alemana, Centro Cívico de Solidaridad, Junior League, Fundación de Apoyo a la Comunidad, Save The Children, se reconstruyeron vecindades en el Centro Histórico y en colonias populares de la Delegación Cuauhtémoc, a partir de un intenso trabajo de sensibilización y concertación social, que permitió una inversión global de 15 millones de dólares. Bajo este esquema

ágil y práctico, que sólo conlleva sensibilidad social, el aportante y los beneficiarios, estos comparten una relación ajena a inercias burocráticas, no dependiente de recursos fiscales y con resultados palpables en corto tiempo.

El objetivo básico es crear condiciones dignas de habitabilidad para las familias que moran en vecindades y que sin ninguna otra opción real de corto plazo, verían postergadas sus expectativas de mejorar su vivienda hasta la consecución de un crédito incierto. Cada vecindad exige un proyecto específico de rehabilitación integral, pero en términos generales, los trabajos implican reconstruir los cuartos, cocinas y baños con base en la superficie de terreno disponible, aprovechando cuando es posible la construcción original, adaptándola en función de las necesidades equivalentes para todas las familias o demoliendo los cuartos y construyéndolos nuevos, generalmente en una sola planta. Este mecanismo permite ahorros sustantivos en los costos de la rehabilitación y transforma radicalmente las condiciones de vida de las familias en un tiempo muy corto.

La participación del empresario, particular o institucional, consiste en lo siguiente: Elige la vecindad que desea apoyar de entre la propuesta hecha por la delegación ("adopta su vecindad a restaurar"), define el monto y alcance de su contribución y en trato directo con los beneficiarios acuerda el proyecto de obra, los plazos y las condiciones, aporta los materiales, insumos y mano de obra. De esta manera, se tienen mayores posibilidades de reducir costos y aprovechar el capital destinado; el aportante hace su contribución directamente a Cruz Roja Mexicana y conoce paso a paso el avance de los trabajos.

La Cruz Roja Mexicana recibe los donativos, abre cuenta especial y los aplica conforme a sus procedimientos de ministración al proyecto de obra de que se trate, una vez evaluado y aprobado junto con el aporte y el constructor. Se encargará de recuperar el recurso aportado sin intereses ni

cargos financieros, para destinarlos a un fondo revolvente para financiar nuevos proyectos de obra del mismo tipo.

Beneficios y ventajas.

- 1) Se preserva el arraigo de las familias Miguel Hidalguenses.
- 2) Se generan condiciones dignas de habitabilidad con bajo costo.
- 3) El resultado es constatado directa e inmediatamente por el aportante.
- 4) El aportante es protagonista de un esfuerzo social inédito.
- 5) La comunidad beneficiaria participa y modifica su modo de vida y actitud.

Mejoramiento del acervo habitacional.

a) Fortalecer e impulsar el establecimiento de programas locales para la adquisición de inmuebles, principalmente con vivienda de bajo costo, ubicados en las zonas centrales de las ciudades, a efecto de transformar a los inquilinos en propietarios.

b) Ampliar los esquemas crediticios de la banca comercial a fin de que cubran también el mejoramiento de vivienda.

Autoconstrucción y estímulos a la vivienda de la población de menores ingresos.

a) Instrumentar esquemas comerciales que permitan al autoconstructor acceder a materiales y equipos de bajo costo en localidades urbanas y rurales y aprovechar economías de escala que permitan otorgar precios de mayoreo al menudeo.

b) Apoyar a los gobiernos estatales y a sus institutos de vivienda en el establecimiento de mecanismos financieros y de garantía que les permitan, en conjunto con los organismos financieros públicos de cobertura nacional, otorgar crédito a

la autoconstrucción .

c) Concertar con las agrupaciones de industriales, profesionistas y centros educativos el otorgamiento de capacitación y asistencia técnica, jurídica y administrativa en apoyo al autoconstructor.

d) Crear y operar programas específicos de asistencia técnica y capacitación administrativa para los núcleos ejidales y comunales en materia de proyectos de desarrollo urbano y vivienda.

6). Facilitación de los esquemas de comercialización de la vivienda.

Es conveniente facilitar la transferencia de hipotecas para aquellos beneficiarios que hayan capitalizado un nivel adecuado para acceder a un crédito mayor y puedan transferir dicha amortización a la compra de una vivienda que responda adecuadamente a sus nuevas necesidades. Esto contribuirá a incrementar el capital de las familias de bajos ingresos, facilitándoles la adquisición de viviendas que ellos demandan, sin limitar innecesariamente su elección a una oferta predeterminada.

Metas:

a) Diseñar e inducir la operación y establecimiento por parte del sector privado, incluyendo a la banca comercial, de sistemas de información sobre la oferta y demanda de vivienda nueva y usada, bajo la modalidad de "bolsas de vivienda" que satisfagan los requerimientos de los demandantes y les permita acceder al financiamiento apropiado.

b) Diseñar facilidades en los mecanismos de operación de los organismos financieros de vivienda, para la redocumentación de hipotecas y para el escalamiento de la calidad y tamaño de la vivienda de los acreditados, a medida que se incrementen su

poder adquisitivo y sus necesidades familiares.

c) Apoyar a las autoridades locales en el establecimiento de bolsas de vivienda, concertando la participación de los corredores de bienes inmuebles y de los promotores de vivienda en la creación de un sistema de información que facilite la compra y venta tanto a los oferentes como a los adquirentes de vivienda.

7). Ampliación de la oferta de vivienda para arrendamiento.

La protección de los derechos del arrendatario es necesaria como instrumento social y como mecanismo de estímulo de la demanda. Igualmente es importante la certidumbre y la promoción de inversiones en esta rama habitacional, que incremente la oferta. El balance entre estos dos factores es indispensable para la existencia de un mercado equilibrado de arrendamiento. La mejor protección para el arrendatario es incrementar la oferta y así disminuir los costos.

Se analiza la posibilidad de establecer esquemas de arrendamiento financiero que permitan a la industria ofrecer a sus empleados viviendas en renta con opción a compra. Este instrumento puede ser de utilidad en las zonas del país donde existe una alta rotación del personal, toda vez que daría arraigo a los trabajadores y permitiría aplicar dichas rentas retroactivamente como aportación hipotecaria.

Las metas son:

a) Apoyar a las autoridades estatales en la adecuación del marco jurídico en materia de arrendamiento, buscando una relación más equitativa y segura entre arrendadores y arrendatarios.

b) Fortalecer la certidumbre de la inversión en vivienda para arrendamiento, mediante la revisión de los ordenamientos jurídicos que contienen disposiciones que afectan este tipo de inmuebles.

c) Fomentar que en los ámbitos locales se establezcan programas para la producción de vivienda en arrendamiento.

d) Mejorar los esquemas de financiamiento para la adquisición, mejoramiento o reconstrucción de vivienda en arrendamiento.

He dado una gran importancia al programa especial para el Fomento y Desregulación de la Vivienda, como lo hemos analizado; sus siete puntos básicos tienen un panorama de gran aceptabilidad, siendo, que aplicándolos en la realidad, considero serían eficientes para la producción habitacional en años futuros.

Debemos tomar en cuenta la crisis económica que atraviesa nuestro país, pues esto trae como consecuencia que no pueden llevarse a cabo en todo su esplendor los programas, y estos sean deficientes, no descartaremos la posibilidad de que nuestro país tome otro cause y que este sea el de la estabilidad económica y entonces el programa tendría frutos diversos. El aumentar el nivel de bienestar de la población a partir de un mayor acceso a mejores viviendas, depende de la capacidad innovadora del gobierno, de los organismos públicos y privados, así como de la activa participación de toda la sociedad.

NOTAS BIBLIOGRÁFICAS.

- (47) Coordinación Nacional de Estudios Históricos Políticos y Sociales. Debates Fundamentales del Congreso Constituyente de 1917. Ed. HERSA, México 1993 pp. 113 y 114.
- (48) Ley Federal de Vivienda. Leyes y Códigos de México, Ed. Porrúa, S.A. 129 Ed. México 1993 pp. 249, 250, 251 y 252.
- (49) Ibidem pp 420 y 421.

CAPITULO VI**CONCLUSIONES.**

I) En México desde sus orígenes se requirió de una gran extensión de tierra para vivienda ya que el valle del Anáhuac se encontraba tremendamente poblado.

II) Con la ideología de la Revolución Francesa se reafirman los derechos del hombre. Francia conquistará políticamente a través de su Revolución dichos derechos.

III) En la época contemporánea se da la concentración de la propiedad a través de las funestas compañías deslindadoras y colonizadores extranjeros.

IV) El derecho a la propiedad debe ser el que tenga toda persona de disponer de todo lo necesario para el mantenimiento de una existencia digna, considerando como gran necesidad a la vivienda o el habitat, los cuales son conceptos fundamentales para el desarrollo físico y psíquico del individuo.

V) La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, dada por la ONU en 1947, nos empuja a que tomemos conciencia y con esto no queremos decir que tengamos pleno conocimiento de nuestros derechos como hombres y como ciudadanos, que para principiar a tener conocimiento de dichos derechos es indispensable leer nuestra constitución, después penetrar su significación y llevarlo a la vida misma en cualquier ambiente en que nos desarrollemos, los principios en ella contenidos y éste será sin duda alguna, uno de los medios más eficaces a nuestro alcance para poder convertir en respetuoso de la dignidad humana al estado en que vivimos.

VI) El derecho social es la respuesta de las clases necesitadas y marginadas frente a los poderosos, un renglón de este derecho, consiste en la obligación del empresario para proporcionar a sus trabajadores una vivienda digna.

VII) De acuerdo a lo que nos manifiesta el artículo 40. Constitucional, podemos concluir que debemos de hacer conciencia en el ciudadano, en el jefe de familia, el funcionario público o privado, en el hombre de negocios (industrial, comerciante, empresario en general), sobre la necesidad de que la familia mexicana cuente con habitación digna, evitando en forma gradual los asentamientos humanos irregulares, la convivencia en tugurios o en habitaciones improvisadas, pues la evolución a la que ha llegado la población mexicana ya no puede permitir este deterioro social, ni debe prolongarse por más tiempo el cúmulo de problemas que representa su solución. Obligación del Estado y particulares es hacer realidad en su esplendorosa riqueza de propósitos tan elemental derecho.

Los Artículos 27 y 123 de la Carta Magna de 1917, constituyen la base del constitucionalismo social mexicano.

VIII) Multiplicar programas para orientar a los jóvenes de enseñanza media y superior, así como a las parejas en edad de procrear, en el control de la natalidad y paternidad responsable, sólo así se evitará el hacinamiento en las viviendas.

IX) El Estado ha creado instituciones para enfrentar en forma masiva el problema de la vivienda como son: INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, FIVIDESU, FICAPRO entre otros. Dichas instituciones han cumplido en cierta forma, con el alcance específico de sus objetivos generales, con la salvedad de que no ha sido cuantitativamente suficiente el resultado de sus

acciones. En términos generales no se ha logrado abatir la gran demanda de vivienda de los necesitados. La corrupción se puede señalar como una de las causas que han desvirtuado el alcance de sus objetivos.

X) Propongo un Organismo Coordinador para normar todo el proceso de otorgamiento de vivienda uniformemente a todos los sectores y en todo el país y dentro del marco constitucional se puede ir cambiando, o mejor dicho reformando los reglamentos de acuerdo a la realidad.

XI) Propongo también que el patrón otorgue vivienda en arrendamiento al trabajador; a través de salario el patrón deberá descontar una cantidad que no sea elevada, para que cuente con medios suficientes para cubrir otras necesidades básicas, dicho descuento servirá como pagos en renta, y deben ser a un plazo determinado, para que terminado el plazo y cuando el trabajador haya cubierto el monto total entonces este se convierta en su propietario. Así, el patrón estaría contribuyendo al bienestar de los trabajadores y sus familias y serían propietarios de sus casas y las habrían pagado con su trabajo. Mediante un programa de esta índole el patrón también saldría beneficiado al tener empleados más seguros y estables que rendirían más en sus labores.

XII) Dar orientación técnica a las comunidades para que trabajen solidariamente en la autoconstrucción.

XIII) Que haya comités para estimular contribuciones voluntarias y desinteresadas como ya se está logrando en el ejemplo citado de la Delegación Miguel Hidalgo.

POEMA

Con el hombre primitivo que formaba una familia alrededor del fuego sagrado que le daba calor, y que por ello sintió la necesidad de volverse sedentario y poseer la tierra en la que se asentaba su hogar, dió nacimiento la propiedad privada.

Hoy, miles de desposeídos claman por la satisfacción de esta necesidad natural primitiva, un techo digno donde cobijarse, que sea el crisol en el que se desarrollen los valores humanos que harán mejores hombres para el futuro.

"y la familia que por deber y por religión permanece siempre agrupada alrededor de su altar, se fija al suelo como el altar mismo. La idea del domicilio surge naturalmente.

La familia está ligada al lugar; el hogar al suelo; una estrecha relación se establece pues, entre el suelo y la familia. Allí, ha de estar su morada permanente, este lugar le pertenece; es su propiedad: no de un sólo hombre, sino de una familia cuyos diferentes miembros han de venir uno tras otro a nacer y morir ahí."

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

1. ACOSTA ROMERO MIGUEL: TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO; EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1988.
2. BAUTISTA FERNANDEZ MONTER ARTURO: EL HOMBRE EL ESTADO Y EL DERECHO; FEDERACION EDITORIAL MEXICANA, MEXICO 1975
3. BURGOA O. IGNACIO: LAS GARANTIAS INDIVIDUALES; EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1984.
4. CAMPILLO SAINZ JOSE: VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES; OBRA JURIDICA MEXICANA, PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, MEXICO, 1985.
5. CAUDILLO TOMAS: MANUAL DE PROCEDIMIENTOS SEGURO SOCIAL E INFONAVIT; 3a. ED. EDITORIAL PAC; MEXICO, 1986.
6. COORDINACION NACIONAL DE ESTUDIOS HISTORICOS POLITICOS Y SOCIALES: DEBATES FUNDAMENTALES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1917 EDITORIAL HERSA, S.A., MEXICO, 1993.
7. COLIN SANCHEZ GUILLERMO: PROCEDIMIENTO REGISTRAL DE LA PROPIEDAD; 3a. ED. EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1985.
8. DE LA CUEVA MARIO: EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO; 4a. ED. EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1977.
9. FRAGA GABINO: DERECHO ADMINISTRATIVO; 20a. ED. EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1985.

10. MADRAZO JORGE: LAS REFORMAS CONSTITUCIONALES DEL SEXENIO 1976-1982, ANUARIO JURIDICO, XI UNAM, MEXICO, 1988.
11. MARGADANT S. GUILLERMO: INTRODUCCION A LA HISTORIA DEL DERECHO MEXICANO; EDITORIAL ESFINGE, MEXICO, 1988.
12. OROZCO Y BERRA, MANUEL: HISTORIA DE LA CIUDAD DE MEXICO (DESDE SU FUNDACION HASTA 1854), ED. SEP-SETENTAS, MEXICO, 1973.
13. PALLARES EDUARDO: DICCIONARIO TEORICO Y PRACTICO DEL JUICIO DE AMPARO; 3a. ED. EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1979.
14. PEREZ DUARTE Y NORONA, ALICIA, E: LA VIVIENDA FAMILIAR; ANUARIO JURIDICO, XI, UNAM, MEXICO, 1984.
15. RECASENS SICHES LUIS: FILOSOFIA DEL DERECHO; EDITORIAL PORRUA 2a. ED. MEXICO, 1961.
16. RUIZ MASSIEU JOSE FRANCISCO: INTRODUCCION AL DERECHO MEXICANO. DERECHO URBANISTICO; INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS, UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO, MEXICO, 1981.
17. SANCHEZ MEDAL, RAMON: DE LOS CONTRATOS CIVILES; 9a. ED. EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1988.
18. SILVA HERZOG FLORES J; GONZALEZ AVELAR M; Y CORTINAS PELAEZ: ASENTAMIENTOS HUMANOS. URBANISMO Y VIVIENDA; COMETIDO DEL PODER PUBLICO EN LA SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX, MEXICO, 1977.
19. V. RODRIGUEZ LOZANO, P. FRADE PERDOMO, L. MA. ALBELO MARTIN: ETICA; EDITORIAL ALHAMBRA MEXICANA MEXICO, 1991.

TEXTOS LEGALES.

1. ALBERTO TRUEBA URBINA Y JORGE TRUEBA BARRERA: LEY FEDERAL DEL TRABAJO. COMENTADA EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1994.
2. ALBERTO TRUEBA URBINA Y JORGE TRUEBA BARRERA: LEGISLACION FEDERAL DEL TRABAJO BUROCRATICO COMENTADA. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO 1994.
3. CODIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, EDITORIAL HARLA, MEXICO 1994.
4. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; COMENTADA. PROCURADURIA GENERAL DE LA REPUBLICA, INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS UNAM; EDICION AL CUIDADO DE RAUL MARQUEZ ROMERO, MEXICO 1994.
5. LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS, LEY DEL DESARROLLO URBANO DEL DISTRITO FEDERAL, LEY FEDERAL DE VIVIENDA. EDITORIAL PORRUA, S.A., MEXICO, 1993.
6. LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL, EDITORIAL PORRUA, MEXICO, 1994.
7. RAFAEL DE PIRA: ESTATUTO LEGAL DE LOS EXTRANJEROS; LEY DE POBLACION. EDITORIAL PORRUA, S.A. MEXICO, 1993.
8. RUBEN DELGADO MOYA: CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. COMENTADA Y ACTUALIZADA. EDITORIAL PAC, S.A. DE C.V. MEXICO 1994.

TEXTOS HEMEROGRAFICOS.

DELEGACION MIGUEL HIDALGO: PROYECTO COPRODUCCION SOCIAL CON CAPITAL PRIVADO PARA LA REGENERACION DE VECINDADES. ENERO 1995

REVISTA EPOCA No. 213. SECCION COLECCIONABLE DE FINANZAS, ECONOMIA Y NEGOCIOS, MEXICO 1995.