

2ej.



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**ASPECTOS JURIDICO-ECONOMICOS DE LA  
VIVIENDA DE INTERES SOCIAL**

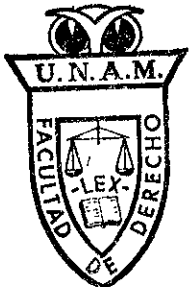
**T E S I S**

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE

**LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A

**JAVIER RODRIGUEZ TLAHUITZO**



MEXICO D. F.

1998

260550

**TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

*A mi Alma Mater,  
La Universidad Nacional  
Autónoma de México*

**A mi Madre**

Celsa Tlahuitzo Ramírez  
Gracias, por todo.

**In Memoriam**

Jorge Arturo  
Rodríguez Razo.  
2-I-'89

**In Memoriam**

Refugio Ramírez  
Díaz.  
25-IV-'90

*Requiem aeternam dona  
eis, Domine, et lux  
perpetua luceat eis...*

**Con especial  
reconocimiento a  
el Director de tesis**

*El Lic. Agustín  
Arias Lazo y  
a el Lic. Roberto  
Ávila Ornelas.*

**A mis Hermanos**

Por el especial  
afecto que nos  
tenemos.

**A mis tías**

*Rosa y María*

**An meinem Meister**

Johann Sebastian Bach .

# Í N D · I C E

## ASPECTOS JURÍDICO-ECONÓMICOS DE LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL.

### CONTENIDO

página

Prefacio.....	I
Introducción.....	III
Capítulo I	
NOCIONES GENERALES	
1.1 El Derecho Económico	
1.1.1 Antecedentes del Derecho Económico.....	1
1.1.2 Conceptos de Derecho Económico.....	10
1.1.3 Autores mexicanos.....	13
1.2 El Derecho del Trabajo	
1.2.1 Antecedentes del Derecho del Trabajo.....	17
1.2.2 Antecedentes en México.....	19
1.2.3 Conceptos de Derecho del Trabajo....	24
1.3 El derecho a la Vivienda.....	27
1.4 Recapitulación.....	31



## Capítulo II

### ASPECTOS HISTÓRICOS

2.1 La aparición de las ciudades	
2.1.1 Los primeros asentamientos humanos..	34
2.2 El poblamiento de América.....	37
2.3 Las antiguas civilizaciones en territorio mexicano	
2.3.1 La Civilización Olmeca.....	38
2.3.2 La Civilización Teotihuacana.....	43
2.3.3 La Civilización Maya.....	46
2.3.4 La Civilización Tolteca.....	50
2.4 La edificación de la Ciudad de México	
2.4.1 Época Prehispánica.....	52
2.4.2 Época Virreinal.....	57
2.4.3 Época Independiente.....	60
2.4.4 Siglo XX.....	61
2.5 Recapitulación.....	68

Capítulo III

ASPECTOS JURÍDICOS

3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.....	73
3.2 La Ley General de Los Asentamientos Humanos.....	88
3.3 La Ley Federal de Vivienda.....	99
3.4 La Ley Federal del trabajo.....	115
3.5 Recapitulación.....	119

Capítulo IV

LA VIVIENDA DE INTERÉS SOCIAL

4.1 Los organismos del Estado, de ahorro y financiación, para la vivienda de interés social.....	122
--	-----

4.1.1	EL INFONAVIT.....	124
4.1.1.1	La Ley del INFONAVIT.....	125
4.1.1.2	La forma de saldar un crédito.....	137
4.1.1.3	Las reformas a la ley del INFONAVIT.....	138
4.1.2	EL FOVISSSTE.....	144
4.1.2.1	La Ley del ISSSTE.....	145
4.1.2.2	La forma de saldar un crédito.....	151
4.1.3	EL FONHAPO.....	153
4.1.4	EL FOVI.....	156
4.2	La vivienda en arrendamiento.....	158
4.3	La problemática de la vivienda en la Ciudad de México.....	167
4.3.1	El factor poblacional.....	168
4.3.2	La situación de la vivienda.....	170
4.3.3	La situación actual del INFONAVIT.....	175
4.4	Recapitulación.....	179

página

Recapitulación general.....	VII
Soluciones alternativas.....	XIII
Conclusión general.....	XXI
Bibliografía.....	XXIV

## P R E F A C I O

Es una realidad que en las grandes ciudades siempre se hallan una gran variedad de problemas, entre los que se encuentra la cuestión de la vivienda, ya que es un tema de presencia constante, el cual se agrava, no importando los paliativos que se utilicen, porque sólo suavizan un poco la situación y no van a la raíz, sino que sólo se ocupan de atenuar, en algo, la situación que se presenta en el momento, y no se ve hacia el futuro.

Lo anterior se observa por el hecho de que la problemática no es actual, sino que se ha agravado a través de los años, se entiende que hoy en día se vive una acumulación del problema, para la cual, no se ha realizado nada de gran importancia, que produzca una tendencia a la baja.

Cabe señalar uno de los puntos, que ayudaron a acrecentar el rezago, en materia habitacional, es el retraso que han presentado las mismas instancias gubernamentales, las cuales no se han adecuado a las necesidades actuales, que la población y la problemática demanda. También es de mencionar que las legislaciones en la materia, han experimentado modificaciones, que si bien se dirigen a la desregularización y a beneficiar a los individuos objeto de las mismas; sin embargo al ser las modificaciones tan lentas,

éstas se ven rebasadas y en poco ayudan, si no es que complican todavía más la situación; porque la sociedad sigue avanzando y creciendo, así como sus necesidades, y la legislación parece permanecer estática.

Otra de las situaciones que contribuyen a la agravación del problema de referencia, es la falta de aplicación de la legislación por las mismas autoridades, aparte de que la anarquía que se vive en los asentamientos humanos llega a afectar el medio ambiente, pues la construcción en las áreas verdes dañan el equilibrio ecológico en todos los sentidos, tanto en la fauna como en la salud de los habitantes de la ciudad.

De entre las dificultades ya mencionadas, también se encuentran otros elementos que han complicado la falta de vivienda de interés social por el exceso de demanda, que han sido la explosión demográfica, las migraciones, los bajos niveles de vida de las poblaciones rurales, la falta de oportunidades laborales, el debilitamiento crónico de los salarios, y la falta de dinámica en la modificación de las leyes en la materia, entre otras, son los rasgos principales, que se encuentran como factores importantes, en el déficit de vivienda de interés social.

## INTRODUCCIÓN

A través de este trabajo se va a observar, que la tendencia histórica y centralista de las sociedades prehispánicas, de que en torno a la gran ciudad giren las actividades políticas, económicas y sociales, ha provocado grandes niveles de concentración poblacional; además, se advierte que siglos después, la situación no se ha modificado de manera importante.

Así es como en este siglo XX al privilegiar el modelo económico industrial se rezaga, con esto, todavía más al campo, convirtiéndolo en la fuente de migrantes hacia la ciudad (y los Estados Unidos), lo que ha ayudado a reducir en algo el agravamiento de los problemas. Así la urbe se ha poblado desordenadamente, poniendo, inclusive, en peligro el equilibrio ecológico de la Ciudad de México.

Provocando, las grandes concentraciones poblacionales, una innumerable cantidad de dificultades como el desempleo, delincuencia, contaminación atmosférica y de los mantos freáticos, caos vial, falta de transporte y de mala calidad, falta de vivienda, etc.

En lo que respecta al ámbito normativo, la legislación si bien trata de solucionar el déficit de vivienda, así como los problemas inherentes hay una falta de actualización, o en

su defecto de coordinación entre los estados de la República; por ejemplo en términos generales la reguladora de las comunidades pequeñas es la Ley General de Asentamientos Humanos, que trata de uniformar los criterios en el establecimiento de comunidades para que observen mejores condiciones. La cuestión radica en que no todos los estados del país tienen su propia ley, ya que es natural que cada estado por su misma geografía, historia y crecimiento demográfico, deben contemplar las distintas necesidades que surgen en cada región del país.

Por otra parte se considera que estas leyes se deben actualizar constantemente, acorde a los movimientos poblacionales que se realicen; aparte de que se debería pugnar por hacer cumplir estrictamente la ley, ya que la falta observación en estos aspectos, ha suscitado el crecimiento de pequeñas y dispersas comunidades, con la falta de los servicios mínimos, que dan como resultado el bajo nivel de vida en estas zonas del país.

En los Institutos encargados de otorgar créditos, no ha existido una real aplicación de programas de vivienda a largo plazo, los cuales auxiliien verdaderamente a la reducción en la falta de vivienda de interés social, en cuanto que no se ha detectado un programa que cubra amplios sectores de la población, tampoco se contemplan cambios significativos, dentro de estos Institutos, que hagan suponer que se busca solventar este problema de fondo.



Por parte del gobierno federal, o los estatales, sólo acciones esporádicas, que aparte de no estar orientadas directamente al sector poblacional que más lo necesita y que menos ingresos tiene; no hay trabajos conjuntos con otras medidas que atenúen la debilidad de los ingresos, la concentración y crecimiento poblacional, migración del campo a la ciudad, desempleo, subempleo, etc.

Ya que es paradójico que un gran número de habitantes se encuentre en un pequeño territorio, mientras que en otros estados la población es mínima, producto de los erróneas planificaciones de las ciudades, junto con la ausencia de proyectos de vivienda de interés social bien estructurados, y a largo plazo, ha provocado que no se observe mejoría y por lo tanto las viviendas que se construyen son para la población con mejores percepciones, dejando a la de menores ingresos la vivienda en arrendamiento, la cual está en malas condiciones y/o es cara, por falta de incentivos y un marco jurídico acorde a los inversores y arrendatarios, lo que da por resultado grupos de invasores de propiedades federales o privadas, dirigidos inclusive por partidos políticos o grupos dedicados a esta actividad, a los cuales no se les sanciona, agudizando el problema en lugar de resolverlo.

En los institutos no se hacen las

adecuaciones pertinentes, ante las dificultades que han planteado la cíclicas crisis económicas en el país, como la languidez crónica en los salarios de los trabajadores, lo cual inhibe los deseos de un gran porcentaje de la población trabajadora, de apropiarse de una vivienda, por que no le es posible pagarla con sus magros ingresos, porque aparte de que después de haber sido beneficiado con un crédito, por parte del Instituto, no le es posible tener la cantidad mínima necesaria para el enganche, la cual es de alrededor de un año de salario mínimo y tiene que salir de su bolsillo; tampoco se aprecia a corto plazo, las formas en que el poder adquisitivo crezca en términos reales.

Esta convergencia de circunstancias, son las que han provocado el rezago habitacional; sin embargo, las autoridades parecen no tener la intención clara de reducirlo, porque no han instrumentado, hasta ahora, los medios para trabajar contra este problema que va en aumento, al considerar el alto índice de población juvenil con que cuenta México, los cuales en el próximo siglo demandarán vivienda y no la hallarán, por la falta de una planeación en los ámbitos que se relacionan con la vivienda de interés social, haciendo crecer la zona conurbada, con las presiones que ésto conlleva, y que será una zona tan grande que sólo absorberá recursos, sin ningún beneficio.

CAPÍTULO I  
NOCIONES GENERALES

## 1.1 El Derecho Económico.

### 1.1.1 Antecedentes del Derecho Económico.-

Se debe entender que el derecho, como disciplina dinámica que es, se encuentra siempre dentro de un proceso de modificación, es por eso que en los inicios del derecho, éste se componía por las más comunes de sus ramas, la ramificación se fue convirtiendo cada vez más compleja al presentarse nuevos agentes en el entramado social; ésta fue ampliándose al grado de que nuevos fenómenos tenían que estudiarse, y por lo tanto debían de aparecer nuevas áreas dentro de la ciencia jurídica.

Con respecto a la confluencia de distintas materias que intervienen en el desarrollo de la sociedad se halla la economía con su significativa trascendencia, por lo tanto, al igual que el derecho, no puede quedar al margen de los acontecimientos y las nuevas doctrinas que van surgiendo a través del tiempo, y por lo tanto, por la misma actividad de la historia, estas dos ramas se tienen que relacionar.

De los primeros documentos históricos, en los cuales se observan los tempranos indicios de relación entre las dos disciplinas mencionadas anteriormente, está "el Código de Hammurabi, que regía las actividades económicas de los babilonios, ya que reglamentaba el Derecho de propiedad privada, el préstamo a interés, la

hipoteca, el salario y el arrendamiento. Después el Derecho hace de estas actividades económicas instituciones jurídicas. En un sistema económico moderno el Derecho reglamenta la producción, la circulación la distribución y el consumo de los bienes. Esta reglamentación se establece para las relaciones privadas entre particulares bajo la vigilancia del Estado gendarme..."(1)

Como se puede apreciar, lo que se contemplaba eran las relaciones de carácter económico, que también regulaba el derecho, por lo tanto, las ramas que intervenían en estos casos eran el derecho civil y derecho mercantil que habían sido siempre ocupadas básicamente, para este tipo de asuntos, y que en la modernización de la sociedad y de todas sus instituciones que regulan el trato entre particulares, en las que el Estado sólo cumple con el *laissez-faire* y *laissez-passer*, como todo Estado gendarme, el cual se mantiene, en cierta forma, ausente con la confianza de que la sociedad por sí sola va a resolver todos los problemas.

Pero como esto no es posible, por el hecho de que para que algo así ocurra es necesaria la aparición de el derecho público, el cual "da al Estado, funciones nuevas que exigen la participación de éste para el cumplimiento de nuevos fines colectivos. La amplitud y agravamiento de las necesidades colectivas, no podían resolverse por el Derecho privado..."(2)

---

(1) Palacios Luna, Manuel R.: *El Derecho Económico en México*; Porrúa; México; 3ª edic.; 1988; p.3

(2) *Ibidem*; p 4

Es decir, el Estado tiene que romper con las limitaciones que el derecho privado le imponía, ahora el derecho público le asigna nuevas facultades que debe ejercer, con el fin de que los nuevos objetivos de la sociedad sean atendidos, para hacerlos cumplir; porque el derecho privado, al sólo atender las necesidades de los particulares se olvidó de las de la comunidad, las cuales se iban acrecentando y complicando y no se veían señales de solución, por lo tanto al surgir el derecho público el panorama cambia, porque éste surge con un enfoque distinto, en el sentido de que al regular la participación del Estado en la sociedad, éste se vuelve más activo en comparación con el Estado gendarme, y así poder ayudar en la solución de los problemas comunes.

Dentro de este orden de ideas las nuevas concepciones del derecho y los fenómenos sociales que se habían creado, se comenzó a dejar en claro los vicios que se produjeron al privilegiar el ejercicio del derecho privado, sin restricción alguna, es decir, no es que el trato entre privados sea negativo, porque éstas son totalmente beneficiosas cuando son llevadas a cabo entre iguales, pero lamentablemente, bajo estas circunstancias, el dinero hace la diferencia entre los individuos, ya que en realidad eran relaciones entre desiguales; por lo tanto esta situación era fuente de injusticias y abusos. Uno de los principales ejemplos de lo anterior se daba en la contratación laboral,

porque el obrero tenía que aceptar condiciones totalmente injustas.

Las situaciones anteriormente descritas eran arbitrarias, y no sólo era ésto en materia laboral; entre otras cuestiones, por ejemplo, en el campo fueron creando un ambiente de injusticia, el cual ya no podía continuar por más tiempo y los movimientos sociales presionaron de tal forma que terminó con la separación del "derecho del trabajo del derecho civil, y las conquistas obreras que se elevaron a rango legal, produjeron un ordenamiento jurídico incompatible con las nociones del derecho privado y de derecho público y que quedaba, en consecuencia, fuera de la clasificación tradicional. Con la autonomía de los derechos del trabajo y agrario, con la regulación de la seguridad y asistencia sociales, y con el surgimiento del derecho económico, se constituyó un conjunto de ordenamientos jurídicos con características distintas a las del derecho público y a las del privado pero comunes entre sí..."(3)

Como se puede ver, lo que se consideraba un inalterable esquema, en un principio con el derecho privado, con el cual se creía era posible regular todas las relaciones entre los individuos y la de éstos con el Estado; al observar que no era posible lograrlo se tuvieron que crear normas de derecho público. Pero nuevamente este cuadro se volvió inamovible, lo que derivó en crisis sociales, lo cual llevaba a la conclusión de que

---

(3) Gaxiola Moraila, Federico Jorge: *Derecho Social*; en Dicc. Jurídico Mexicano; Coord. Jorge Madrazo; Tomo II; Porrúa; México; 3ª edic.; 1989; p 1040

la sociedad necesitaba un marco regulatorio, porque era obvio que había situaciones que quedaban fuera de los ámbitos establecidos, los que la sociedad ya había rebasado.

De esta manera era como la sociedad iba a continuar actuando, por lo tanto poco a poco tuvieron que aparecer nuevas legislaciones que cumplieran con los requisitos para solventar, en cierta medida, los fenómenos sociales que surgían, y que tenían la característica de no identificarse con los anteriormente establecidos derecho privado y derecho público. Por consiguiente apareció el derecho del trabajo, agrario, seguridad y asistencia social, de la misma guisa lo hizo el derecho económico; pero uno de los rasgos principales es que la identificación, entre éstos, era tal que se les reunió en un bloque al cual se le denominó derecho social, y ahí se les reunió a estas ramas de reciente creación.

Esta ramificación, en que se divide el llamado derecho social, tiene peculiaridades, que si bien distinguen a un miembro del otro, sin embargo hay puntos generales que los hacen comunes entre ellos y poder agruparse en un solo rubro, estos son "1. no se refieren a individuos en general, sino en cuanto integrantes de grupos sociales bien definidos; 2. tienen un marcado carácter protector a los sectores económicamente débiles; 3. son de índole económica; 4. procuran establecer un sistema de instituciones y controles para transformar la contradicción de



intereses de las clases sociales en una colaboración pacífica y en una convivencia justas, y 5. tienden a limitar las libertades individuales, en pro del beneficio social..."(4)

Con base en lo anterior, se puede concretar, en relación a los rasgos generales, que caracterizan a los miembros del grupo denominado derecho social; estos pierden la individualidad y ahora se dirigen a determinados conjuntos de personas precisándolos, los cuales por su posición económica se les considera más vulnerables a los devenires económicos, por esto mismo, se les trata de apoyar en los casos cuando exista una oposición entre los objetivos de los estratos sociales más altos y éstos, y así evitar un conflicto que pudiese desencadenar en violencia. Es decir se soslaya, en cierta medida, el individualismo en favor de que el beneficio social no quede en peligro de ser ignorado.

Como se ha visto, dentro del orden jurídico positivo se encuentra el derecho privado, público y social; en este último es donde se ubica, junto con otros, el denominado derecho económico, el cual por el parecido del término se tiene que distinguir del derecho de la economía, "la avanzada del Derecho individualista fue, como veíamos; el Derecho mercantil; las fuerzas motrices del Derecho social hay que buscarlas en el Derecho Económico y en el Derecho del trabajo. Uno y otro se orientan substancialmente, no hacia el individuo aislado, sino hacia el individuo socializado y concreto.

---

(4) *Ibidem*; p 1040

La diferencia entre estos dos campos reside, como ya hemos dicho, en el hecho de que el Derecho Económico se propone coartar la prepotencia social de ciertas fuerzas de la economía, por ejemplo, mediante leyes sobre los consorcios industriales y comerciales..."(5)

Lo anteriormente descrito permite determinar la distinción entre el derecho de la economía y el derecho económico, el primero, más que nada, trata de regular y beneficiar las relaciones individuales en materia económica, como lo es el derecho mercantil; mientras que, en contraparte, el segundo se caracteriza, al igual que el derecho del trabajo, por la observación de ciertas leyes ya no de índole particular, sino las que, al contrario, se dirigen a favorecer a la sociedad en general y restringir las corrientes económicas con consecuencias negativas a los grupos más débiles en estos aspectos.

Es decir, hay una regulación jurídica de la economía en macro la cual beneficia a la colectividad, la cual es una concepción reciente en comparación del derecho de la economía, el que se puede decir, ha sido coetáneo del ser humano desde que trató de iniciar la regulación de tipo comercial. En tanto que el derecho económico, es de reciente aparición, porque es en este siglo donde alcanza su mayor desarrollo y presencia, pero esto no quiere decir que no existan antecedentes mucho más previos porque, verbigracia, éstos se encuentran después de la guerra de independencia en México, en el siglo

---

(5) Palacios Luna, Manuel R.: *El derecho económico en México*; Op. Cit.; p 5

XIX; lo cual cristalizó en la Constitución mexicana de 1857 y por consiguiente también trascendió en la de 1917.

Pero, como se ha dicho, el desarrollo del derecho económico se halla, también, en otra parte del mundo y con mayor fuerza, en el siglo XX en Europa es lo que se observa después de la primera guerra mundial, que se desarrolló entre los años de 1914 y 1918, así como también aconteció al finalizar la segunda guerra mundial de 1939 a 1945; todo esto por el nuevo papel que desempeñó el Estado en la economía, posteriormente a las dos grandes catástrofes provocadas por el ser humano. Con lo cual se contribuiría de tal forma que comenzaría a concretizar significativamente lo que sería en un futuro el derecho económico.

Porque estas luchas armadas lo que provocaron, en la sociedad europea de esa época, fue "por factores debidos al desajuste social que el conflicto generó y a las nuevas circunstancias políticas emergentes, se manifiestan de una manera generalizada, una serie de hechos importantes que tienen su expresión en fenómenos jurídicos inéditos como las diversas modalidades de la socialización de la propiedad, las reformas agrarias, el control de precios, las moratorias para ciertas categorías de deudores, el control de los alquileres, el control de los cambios, los contratos colectivos de trabajo, en fin la intervención del Estado para regular los procesos económicos globales en función de un criterio y

de un objeto políticos, a saber el logro de la democracia económica. Conjunto de normas jurídicas que surgen abundantemente presentando, desde el principio, un sinnúmero de problemas para su sistematización..."(6)

Se puede ver que los hechos históricos contribuyeron, de forma sumamente importante, al derecho social, por los problemas sociales que se generaron después de estos acontecimientos, también jurídicos, económicos y políticos; porque el sistema que existía en la sociedad ya no podía continuar y, en cierta forma, se creó uno nuevo, el cual consideraban era más satisfactorio ante las nuevas circunstancias. Principalmente las relaciones económicas eran las que se volvieron más complejas, de tal suerte que las normas jurídicas que surgen, lo hacen también de forma prolífica y con características de ser, en cierto grado, semejantes en determinados aspectos, los especialistas se dan cuenta de esto al comenzar a estudiarlas, por lo tanto al agruparlos y sistematizarlos se crea lo que se llama el derecho económico.

Con todos estos acontecimientos y nuevos estudios se puede establecer que "así nace el Derecho Económico, que tiene fines diversos del Derecho de la economía, pues el uno es protector de derechos individuales que no tienen por qué dejar de existir, mientras el Derecho social, Derecho Económico, protege a la sociedad..."(7)

---

(6) Cuadra, Héctor: *Reflexiones sobre el derecho Económico*; en Estudios de Derecho Económico; coord. Kaplan Marcos; Vol. I; UNAM; México; 1ª edic.; 1980; pp 38-39

(7) Palacios Luna, Manuel R.: *El Derecho Económico en México*; Op. Cit.; p 5

### 1.1.2 Conceptos de Derecho Económico.-

Después de haberse constatado, por parte de los especialistas, de el nuevo fenómeno que había hecho su aparición, el cual trataron de explicarlo, y por lo tanto hacer una conceptualización del derecho económico; de esta forma se encuentra una gran variedad de conceptos en los cuales se dedica mayor atención a determinados elementos según el autor así lo considere.

Por consiguiente y frente a lo anteriormente mencionado, los estudios sobre el tema son variados y por lo tanto también los conceptos. De esta manera sólo se expondrán algunos, es decir, que sean representativos, para dar una idea de como se debe entender lo que es el derecho económico; por ejemplo un estudioso del tema Robert Savy expone que "se considera al derecho económico como el conjunto de las reglas que tienden a asegurar, en un momento y en una sociedad dadas, un equilibrio entre los intereses particulares de los agentes económicos privados o públicos, y el interés económico general..."(8)

Es decir, en este concepto se resume mucho de las cuestiones económicas, que han estado en discusión, y que él trata de dejar establecido, uno de los rasgos principales que se deben de tomar en cuenta preferentemente es el equilibrio de los intereses de los diversos miembros de la sociedad que participan

---

(8) Serra Rojas, Andrés: *El Derecho Económico* Porrúa; México; 2ª edic.; 1990; p 100

económicamente; todos los esfuerzos se deben enfocar para beneficiar el interés económico general, lo cual se traduce en un provecho para todos los individuos, así se cumple el objetivo de un sistema económico justo, en el que no se permita un beneficio para unos en perjuicio de otros.

De la escuela francesa, junto con la germánica, es de donde se obtienen variados estudios sobre la materia; de la primer corriente se tiene a otro teórico, André de Laubaderé, que también ha legado su concepto de "el derecho público económico es así el derecho aplicable a las intervenciones de las personas públicas en la economía y a los órganos de esas intervenciones ..."(9)

Se ha dicho que la anterior exposición es más limitada, porque trata de restringir en forma tajante el concepto de derecho económico, ya que sólo lo reduce al sometimiento de éste por el derecho público, por lo tanto hace a esta concepción de las menos trascendentes, pero le sirve a los especialistas para determinar y llegar a un acuerdo respecto a una de las formas en que no se puede calificar al derecho económico.

Continuando con los autores de la escuela francesa, está Gérard Farjat y él determina que el "Derecho Económico es el Derecho de la concentración o de la colectivización de los bienes de producción y de la organización de la economía por los poderes públicos o

---

(9)Palacios Luna, Manuel R.: *El derecho económico en México*; Op. Cit.; p 17

privados..." (10)

Aquí se puede apreciar algo distinto a los anteriores conceptos, aunque en esencia no se aparta de lo que se considera derecho económico; se tiene que hay una mayor asignación de las funciones de los sectores privado y público, es decir, que el primero puede concentrar los bienes de producción, y el segundo se encargará de la colectivización -lo individual ponerlo a disposición de la población- pero siempre bajo la observancia del derecho económico. Y aparte pueden organizar la economía, ambos grupos participantes, con lo cual no hay hegemonía de ninguno de los dos, y por lo tanto, existe cierta proporción, con lo que se evitan excesos de alguna de las partes.

En esta exposición de conceptos también se halla otro autor que define, de otra forma y dando realce a los elementos que considera son los más importantes, el maestro Gustav Radbruch dice al respecto que el derecho económico "es el derecho de la economía organizada y se ocupa, a diferencia del Derecho privado, de empresarios, de fuerzas de trabajo, unidades de consumo. El acento decisivo es no sobre derechos subjetivos, sino sobre la función social y económica concreta ..."(11)

En los términos de este concepto que menciona a los dos sectores que ya se habían establecido con anterioridad, el público y el privado; mas la importancia de la definición radica en que se incluye a elementos, que no se

---

(10) *Ibidem*; p 18

(11) *Ibidem*; p 20

les había tomado en cuenta anteriormente, éstos son las unidades de consumo y fuerzas de trabajo, es decir la comunidad; y el derecho económico se enfoca más, a la función en general de éstos, y no en situaciones de carácter personal.

### 1.1.3 Autores Mexicanos.-

Ahora se procederá a exponer a los autores mexicanos en la forma en que conciben el tema, esto es con la finalidad de que con una visión y conocimiento de la realidad mexicana, orientarán, con más objetividad, cómo se debe entender el derecho económico en México. Dentro de los estudiosos de la materia está el maestro Manuel R. Palacios Luna, quien expresa al respecto que el "Derecho Económico, en consecuencia, no es el Derecho de la economía, que siempre ha existido, y que es sólo, el contenido económico del derecho. El Derecho Económico, es el Derecho que aborda los grandes problemas de la sociedad contemporánea, de la regulación jurídica de la macro-economía..."(12)

Sobre lo mencionado en el párrafo anterior, se debe mencionar que el maestro retorna a dejar claro la diferencia entre las dos ramas del derecho, parecidas en nombre, pero cada una tiene función muy específica, asignándole al derecho de la economía el carácter que siempre ha

---

(12) *Ibidem*; p 6



tenido, es decir, el sentido económico del derecho, que ha existido dentro del derecho privado. Al referirse al derecho económico no toma el sentido privatístico, sino que se dirige al aspecto de observación en grado superlativo, de la materia jurídica en la economía de un país en general, en una sociedad actual.

Otro punto de vista de capital importancia, que es menester consignar, es el del profesor Hugo Rangel Couto, que al referirse al, tema piensa que como "una conclusión podría afirmarse que el derecho económico al propiciar el desenvolvimiento económico de un país, debe estructurarse en un sistema de principios y de normas que directamente lo influyan o que indirectamente lo hagan a través de otros aspectos no propiamente económicos. Lo económico debe estar presente en prioridad, siempre que no tropiece con otros valores humanos de más elevada jerarquía..."(13)

De lo anterior es importante resaltar varios puntos; se establece que el derecho económico es un favorecedor del desarrollo de la economía de un país, sin embargo las leyes y fundamentos sobre los que esto se erige, y que intervienen de alguna forma, no deben de ser de carácter estrictamente económico. Es decir, lo económico es muy importante, pero no por esto se van a soslayar los derechos esenciales del ser humano, los cuales son parte esencial de la sociedad.

Un concepto que también es importante

---

(13)Rangel Couto, Hugo: *El Derecho Económico*; Porrúa; México; 4ª edic.; 1986; pp 34-35

mencionar, refiriéndose al tema, es el del especialista Marcos Kaplan quien define al derecho económico como el "conjunto de valores, principios, normas y procedimientos jurídicos, tendientes a requerir posibilitar y controlar la intervención directa o indirecta e imperativa del Estado en todos los aspectos macro y microscópicos de la economía, a través de medidas y actividades coactivas y persuasivas, estimulantes y disuasivas, a fin de proveer y garantizar las condiciones y los objetivos de implantación, estructuración, funcionamiento, reproducción, crecimiento y desarrollo de dicha economía y, por lo tanto, la producción, distribución y uso o consumo de bienes, servicios e ingresos..."(14)

En esta definición se trata de incluir todos los aspectos, de lo que debe de englobar el derecho económico y los temas regulatorios, los cuales se dirigen a imponerle al Estado límites en su intervención en la economía, así como facultades, ya sea en lo macro o micro de ésta; también se determina cuál es el objetivo, que es crear y mantener una situación en la que las relaciones económicas se desarrollen y se incentiven para el crecimiento en un país. Hay que hacer notar que no hay un énfasis especial en lo relativo a que se debe evitar una afectación a la sociedad, como lo hacen los autores anteriormente apuntados.

Igualmente se tiene que citar otro concepto, que tiene valiosos elementos que es

---

(14) Kaplan, Marcos: *Derecho Económico*; en Dicc. Jurídico Mexicano; coord. Madrazo, Jorge; Tomo II; Porrúa; México; 3ª edic.; 1989; p 984

necesario conocer, éste lo expresa el Doctor Jorge Witker Velásquez, él dice que "el derecho económico mexicano, en el modelo neoliberal, es el conjunto de normas específicas de regulación cuyo objeto o finalidad es enmarcar los comportamientos económicos de las personas físicas o morales, tutelando intereses generales con criterios de economicidad y simplificación en el contexto de un mercado zonal, TLC..."(15)

Lo importante en esta exposición se sitúa más que nada en su contemporaneidad, es decir, aquí se hace referencia a elementos que están muy presentes en la realidad mundial y nacional actual. Se confirma que la normatividad se tiene que encaminar a la observancia de los agentes económicos dentro de la sociedad, inclusive dentro del marco del modelo económico neoliberal -el cual exige cada vez menos regulaciones- doctrina que predomina hoy en día en casi todo el mundo y México no es la excepción. No se omite la necesidad de que debe seguir, siendo prioritario, el respeto del interés general; otro elemento que se nombra y de suma actualidad es el mercado norteamericano de libre comercio, el cual tiene que estar enmarcado dentro de lo que es el derecho económico.

Después de haberse mencionado los conceptos, que han dado una idea en general de lo que es el derecho económico, como conclusión se debe entender que éste es un conjunto de normas las cuales tienen la doble función de fomentar la actividad económica de un país para

---

(15) Witker Velásquez, Jorge: *Introducción al Derecho Económico*; HARLA; México; S.N.E.; 1995; p 13

el mejoramiento del nivel de vida de la población, además de velar por los valores y principios sobre los que se fundamenta la sociedad, los cuales se deben observar estrictamente, ya si éstos son violentados o despreciados por algún sistema económico, el Estado tendrá la facultad para intervenir y evitarlos, todo esto tiene que ser en favor de la mayoría de los miembros del conglomerado social.

## 1.2 El Derecho del Trabajo.

### 1.2.1 Antecedentes del Derecho del Trabajo.-

En términos generales se encuentra que en Grecia el trabajo era hasta despreciado, por lo tanto no se tienen antecedentes de este período; mientras que en Roma la actividad se regulaba mediante el derecho civil, primero lo fue por el contrato de compra-venta porque quienes en un principio realizaban estas labores eran los esclavos, y sólo ellos podían ser objeto de estos convenios; posteriormente, a causa del crecimiento de la población, muchas personas libres ofrecían sus servicios y sólo fue posible a través del arrendamiento, como la única forma para que pudieran ser contratados.

Después, en la Edad Media, y con el término de la esclavitud se crearon nuevos fenómenos sociales y aparece una novedosa figura,

porque en esta época con el "gran auge del artesanado aparecen los gremios, que eran agrupaciones de individuos dedicados a un mismo oficio; entre sus funciones estaba la de determinar las condiciones conforme a las cuales habrían de prestar los servicios los agremiados, así como la recíproca ayuda económica entre ellos. Los gremios estaban formados por maestros, oficiales y compañeros..." (16)

Estas asociaciones al crearse eran reflejo de lo que sucedía en Europa, es decir muchas personas ante los abusos de los señores feudales y su forma de desenvolverse no daban lugar al desarrollo, y los beneficios de la extinción de la esclavitud se habían vuelto sólo en un mito, pero podían desplazarse y al único lugar que era posible, ante la falta de tierras, era la ciudad, de esta forma se incrementaba el número de miembros de los gremios y estos crecieron de tal forma que eran verdaderos monopolios, pero al interior de estos hubo muchos problemas que produjeron divergencias, y con el tiempo este tipo de agrupaciones desapareció.

Posteriormente los intentos para la regulación de las relaciones progresaron y en la época del auge de la doctrina del liberalismo "este nuevo régimen se sustentó en Francia en tres documentos fundamentales: la Ley Chapellier, el Código Penal y el Código Civil, ordenamientos que llegaron a tener una destacada influencia en la legislación de América..."(17)

Se puede decir que el progreso desde

---

(16) Dávalos Morales, José: *Derecho del Trabajo* 1; Porrúa; México; 3ª edic.; 1990; p 6

(17) *Ibidem*; p 7

Roma hasta este momento de la historia, se había avanzado casi nada, porque con la trilogía de legislaciones lo único que se pretendía era una opresión mayor a los trabajadores; los cuales, por su parte, obtenían día con día un aumento de conciencia de su situación en un nuevo orden social, por lo tanto se les tenía que acotar. La Ley Chapellier les negaba el derecho a sindicalizarse y de huelga; el Código Penal castigaba a quien intentara organizar movimientos en pro de la mejoría de sus condiciones; y el Código Civil regulaba la contratación a la usanza antigua, aparte de ser salarios miserables, jornadas inhumanas sin discernir entre hombre o mujer y/o adulto o niño, y todo esto por una mal entendida igualdad entre los individuos.

### 1.2.2 Antecedentes en México.-

Si bien no se encuentran muchos datos de la época precolombina, sin embargo se sabe que había hombres libres y esclavos en la Colonia, aunque la tónica era el esclavismo; si bien en las Leyes de Indias, con su carácter atemperador de las relaciones entre conquistadores y conquistados, se encuentran disposiciones en la materia muy interesantes como lo son jornada máxima de trabajo, días de descanso, se protegía el salario y la maternidad, edad mínima de 14 años, atención médica, habitaciones higiénicas, etcétera.

Si bien estas disposiciones, se pueden considerar adelantadas a su tiempo y modelo de legislaciones posteriores; pero existía un problema, y era que no se cumplían, y esto era por "falta de sanciones suficientemente intimidatorias en las mismas leyes; ausencia de instrumentos efectivos para hacer cumplir la ley o para investigar sus violaciones; confabulación de autoridades con capitalistas y encomenderos; ignorancia de la ley en las provincias más distantes; pretender que leyes elaboradas en la península fueran a tener efectiva aplicación en la Nueva España. Las leyes de Indias constituían derecho vigente, mas no positivo, entendida la positividad como 'un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto, vigente o no vigente'..." (18)

Ante este fracaso se tuvieron que crear nuevas instituciones, el Doctor José Dávalos así lo establece; como la encomienda en la cual algún conquistador, o descendiente de éstos, se le daban varios indígenas que debían de servirle y éste debía de adoctrinarlos y tratarlos bien; así existió el repartimiento, en éste se podía obligar a los indígenas a trabajar en las minas o el campo y como era servicio obligatorio pronto se prestó a abusos como en la encomienda y desapareció.

Después surgió el peonaje que era un sistema en el cual se ofrecían como hombres libres para trabajar a cambio de un salario, pero

---

(18) Dávalos Morales, José: *Constitución y nuevo Derecho del Trabajo*; Porrúa; México; 1ª edic.; 1988; p 25

por la misma naturaleza de ésta, en la forma de pago, al ser parte en comida y parte en dinero, si ellos se arraigaban podían pedir adelantos con la consecuencia de que terminaban establecidos forzosamente debido a las deudas de tal forma que se terminó denominándoles peones acasillados.

Posteriormente y tomando el peonaje como modelo, aparece el obraje que era el trabajo en fábricas, pero con prestaciones raquílicas; otra forma que surge es el taller donde se congregaban los artesanos y los gremios que eran asociaciones en las cuales las personas tenían que estar inscritos para ejercer determinado oficio.

Al terminar la Colonia, con la independencia, en las Constituciones, que surgirán en este período, muchos de los abusos que eran cometidos poco a poco fueron prohibiéndose, pero no por esto ya se habían terminado todos esos vicios, porque continuaron, y nuevamente con la revolución de 1910 se trató de desaparecerlos y ésto se hizo de forma concreta en el artículo 123 de la Constitución de 1917, aunque en documentos anteriores de la misma jerarquía existieron algunos esbozos de ésto, pero no de la forma como se hizo en la época posrevolucionaria.

Sin embargo los movimientos armados del siglo XX no sólo se desarrollaron en México, porque en Rusia también hubo una revolución, pero lo que cristalizaría a nivel mundial todos estos esfuerzos, serían "dos sucesos trascendentales para la evolución del derecho europeo del trabajo



la creación de la Organización Internacional del Trabajo en el Tratado de Versalles de 28 de junio de 1919 y la proclamación de la Constitución alemana de Weimar el 11 de agosto de 1919. En los dos documentos -México se había anticipado desde 1917- se operó una transformación colosal en el derecho del trabajo..."(19)

Con esto se puede ver que el avance, no sólo del derecho del trabajo, sino del derecho social en general, era realmente avasallador y no iba a ceder; es decir las fuerzas sociales pedían un cambio y no se iba a imponer la voluntad de la minoría, cuestión que era a nivel mundial no sólo local. El abuso del liberalismo y del beneficio particular sin límites, el grado de pobreza y de injusticias en todos los ámbitos fueron los promotores de la creación de los medios de defensa, para los desprotegidos social y económicamente y el único que se los podía proporcionar era el derecho social y sus diversas ramas que lo componen.

Como ya se ha mencionado el derecho del trabajo junto con el derecho económico forman parte del rubro llamado derecho social, uno de los tres en que se divide el orden jurídico positivo -derecho privado, público y social; de lo anterior se pueden inferir las características principales de éste y de sus objetivos en general, los cuales son dar protección a ciertos grupos de la sociedad que por ciertas circunstancias son más débiles económicamente que otros.

---

(19) De la Cueva, Mario: *El nuevo derecho del trabajo*; Tomo I; Porrúa; México; 11ª edic.; 1988; p 20

De las coincidencias que se pueden encontrar, entre el derecho económico y del trabajo, es la época en que éstos surgen y que en realidad las circunstancias históricas que obliga a su creación son las mismas, es decir "el estado se vio obligado a intervenir en los procesos de la producción y de la distribución a fin de obtener los elementos necesarios al sostenimiento de los ejércitos, lo que dio nacimiento a un derecho económico activo, que puso punto final al *laisser-faire*, *laisser-passar* de la economía liberal; además, los trabajadores se impusieron al estado y lo obligaron a superar la legislación obrera, lo que a su vez produjo un derecho del trabajo de nuevo cuño..."(20)

Se observa que la concomitancia de el derecho laboral con el económico es amplio, en el proceso de creación de ambos. Teniendo en cuenta lo que sucedía antes de esta revolución, en las condiciones de los trabajadores y su forma de contratación, es decir la regulación de las relaciones de este tipo se hallaba en el derecho privado, al surgir y participar el derecho social, en estos asuntos, la población de escasos recursos mejoró su nivel de vida en comparación con lo que sucedía, antes de la aparición del mismo.

---

(20) *Ibidem*; p 20

### 1.2.3 Conceptos de Derecho del Trabajo.-

De los conceptos que definen al derecho del trabajo, existen varios que ejemplifican lo que en realidad se busca con éste y cuáles son sus objetivos y cuáles son los grupos sociales a los que se dirige principalmente. Entre los que se encuentra el del maestro De la Cueva quien establece "el derecho del trabajo en su acepción más amplia, se entiende como una congerie de normas que a cambio del trabajo humano intentan realizar el derecho del hombre a una existencia que sea digna de la persona humana..."(21)

El maestro propone que, en general, se entienda como un conjunto de normas por medio de las cuales se garantice que por el trabajo que realice una persona, se le deben de dar los medios y recompensa que se merece, los cuales tienen que ser correspondientes a el trabajador, como ser humano que es.

El profesor Alfredo Sánchez Alvarado expone, de forma más amplia y explícita, como él cree debe de entenderse, dice que el "derecho del trabajo es el conjunto de principios y normas que regulan, en sus aspectos individual y colectivo, las relaciones entre trabajadores y patrones; entre trabajadores entre sí y entre patrones entre sí, mediante la intervención del estado, con el objeto de proteger y tutelar a todo aquel que preste un servicio subordinado, y permitirle vivir en condiciones dignas, que como ser humano

---

(21) Dávalos Morales, José: *Derecho del Trabajo* 1; Op. Cit.; p. 43

le corresponden para que pueda alcanzar su destino"(22)

Se explica que no solamente se regulan las relaciones individuales de trabajo, sino también las colectivas, como los sindicatos; igualmente se distingue el tipo de combinaciones que en relaciones laborales pueden existir entre obreros y patrones, patrones y patrones u obreros y obreros, ésto con la observancia del Estado. Todos estos actores e intervenciones son con el único fin de que las personas que trabajen subordinadamente, lo hagan a cambio de remuneración, la cual le proporcione los medios para llevar una vida que como individuo merece.

El Doctor José Dávalos da su concepto sobre el tema y establece que el "derecho del trabajo es el conjunto de normas jurídicas que tienen por objeto conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones de trabajo..." (23)

De lo anterior, de forma más concreta se expone lo que a su parecer se debe considerar qué es el derecho del trabajo; que según él, es un conjunto de normas jurídicas que tienen el fin de lograr que, entre las partes que intervienen en las relaciones laborales, exista una igualdad entre éstos y así evitar abusos de cualquiera de los que participan en ésta.

Dentro de esta selección de conceptos se halla el del maestro Nestor de Buen quien lo concibe como " el conjunto de normas relativas a las relaciones que directa o indirectamente

---

(22) *Ibíd.*; pp. 43-44

(23) *Ibíd.*; p. 44

derivan en la prestación libre, subordinada y remunerada de servicios personales y cuya función es producir el equilibrio de los factores en juego, mediante la realización de la justicia social..."(24)

En esta explicación se encuentran ciertas similitudes con el concepto del Doctor José Dávalos al indicar que, lo que buscan las normas, al regular la relación laboral, es la proporción entre los elementos que toman parte; sin embargo; los principios que deben estar presentes son: que al prestar el servicio tiene que ser libre; que la voluntad del prestador no debe estar viciada; que la prestación debe ser subordinada; que exista un patrón bajo el cual se trabaja; que a cambio exista una remuneración. Si no hay alguno de estos requisitos, se está violando la ley laboral, y por lo tanto no hay un equilibrio en relación de trabajo.

También se encuentra, entre estas exposiciones, una que es del profesor Héctor Santos Azuela, quien establece que el derecho del trabajo es "el conjunto de principios, instituciones y normas que pretenden realizar la justicia social dentro del equilibrio de las relaciones laborales de carácter sindical e individual..."(25)

Al referirse a las bases que se comprenden dentro del derecho del trabajo, no sólo se contemplan las normas, sino también los principios e instituciones, es decir lo que se

---

(24) Santos Azuela, Héctor: *Derecho del Trabajo*; en Dicc. Jurídico Mexicano; coord. Madrazo, Jorge; Tomo II; Porrúa; México; 3ª edic.; 1989; p 982

(25) *Ibidem*; p 982

encuentra alrededor de cualquier sistema jurídico y que lo sustenta; la confluencia de elementos que intervienen y buscan, como ya se ha establecido, la igualdad de las partes ya sea de forma personal o sindical, para alcanzar el objetivo de la justicia social, que es la razón de su existencia.

Por lo tanto se puede concluir, y se entiende por derecho del trabajo como un conjunto de principios, instituciones y normas que regulan las relaciones entre los elementos que intervienen individual o colectivamente en una relación laboral; esto es para no fomentar abusos, sino beneficios para los participantes, y todo esto con el objetivo de la realización de la justicia social.

### 1.3 Derecho a la Vivienda.-

Con base en todo lo anterior respecto del derecho social y dos de sus ramas como son el derecho económico y del trabajo, de los que se tiene claro cual es su situación y función en la sociedad, y principalmente dentro de los grupos para los que fueron creados, es decir su oficio protector hacia los grupos débiles económicamente en la sociedad.

Dentro de el numero de derechos que se le otorgan a los grupos, hacia los cuales se

dirige el derecho social, se encuentran varios, como son los que se orientan a no crearles un ámbito económico adverso; de manera particular, por ejemplo, está el derecho de atención médica, a un salario, de sindicalización, etc.; entre todos estos se encuentra uno, también muy importante, como es el derecho a la vivienda.

Como es sabido, la necesidad del hombre a tener un lugar donde alojarse con su familia siempre ha existido, no solamente desde que este dejó de dedicarse únicamente a la caza y descubrió la agricultura, y con lo cual se vuelve sedentario, pero esto se convirtió en imperioso hasta el establecimiento de las grandes ciudades y un reflejo de esto lo fue Roma, la urbe comenzó a invadirse de campesinos despojados de sus tierras y empobrecidos de los territorios recién conquistados, si bien algunos se dedicaban a ejercer algún oficio, otros tantos no sabían hacer nada, como consecuencia, en las calles se inicio la inundación de indigentes y sin hogar, de esta manera y en esa época, la cuestión de la vivienda se convertía en un problema de peso, aunque no tan severo, como lo sería hoy, para el Imperio.

En México el panorama no era diferente, aunque ésta fue una situación que se agravó con el número de movimientos bélicos que se realizaron en el siglo pasado y otros factores como el de la creciente pobreza que contribuyeron en cierto momento de la historia, a la desproporción entre población y vivienda, pero no en el grado que se presenta en el siglo XX; esto llegó a la presente centuria la cual no estuvo, en un principio, exenta de luchas fratricidas, y

continuó con el recrudecimiento del problema.

Si bien se encuentran antecedentes desde la Colonia, influenciados por la doctrina cristiana, en darle a los trabajadores indígenas un trato digno, aunque esos esfuerzos eran vanos, por ser leyes que no se cumplían, pero las disposiciones quedan ahí como una promesa de que algún día tenían que hacerse realidad; y entre los beneficios que se trataban de crear, uno de éstos era el obligar a los empleadores a otorgar habitaciones higiénicas.

Con el paso del tiempo, y el embate de novedosas corrientes económicas, se tiene que este derecho perdurará hasta la Constitución de 1917, en el artículo 123, de entre los primeros documentos legales en el mundo que consignan los derechos sociales; de tal manera que en la Ley Federal del Trabajo de 1970 se conserva, pasando por la creación de la Ley de Vivienda y la concurrencia del derecho civil. Posteriormente se crearon organismos, a través de los cuales esto se hiciera cumplir, como el Infonavit, Fovissste, Fovimi, Fonhapo, Fovi, etc.

Todos estos proporcionan vivienda a determinados sectores de la población, que ya están previamente establecidos, como son trabajadores que prestan servicios a un patrón, al gobierno, o en el Ejército e inclusive a personas que trabajan independientemente.

Y aunque este asunto continúa siendo de capital importancia, el problema no se ha



mitigado, sino agravado al grado de encontrarse con asentamientos irregulares en zonas que se suponían inhabitables, insalubres y peligrosas para los mismos habitantes de éstas; pero el problema no es gratuito, porque las personas han sido arrojadas de sus lugares de origen a las ciudades, las cuales crecen a pasos agigantados y no parece haber solución; pero ante todo este panorama, es cuando más se debe tener presente ante todo, qué se debe entender como vivienda y que este derecho a la vivienda no se mengüe, sino al contrario, esté más presente para evitar injusticias las cuales en las megalópolis parecen ser cada vez más usuales y sin respuesta alguna.

La vivienda debe ser entendida y "puede afirmarse que es el recinto en que se aloja en la intimidad un ser humano, junto con los que conforme a su relación social básica, constituyen su familia. En un sentido social moderno una vivienda debe cumplir condiciones de amplitud, comodidad, seguridad e higiene para que pueda satisfacer las necesidades familiares, siendo un factor de bienestar y armonía en el seno de una comunidad civilizada..."(26)

Es decir que primariamente se debe comprender que, la vivienda, es un lugar donde un individuo realiza sus primeras fases de socialización; pero el concepto ha avanzado tanto que no sólo hay que entender esto únicamente, sino que ésta debe de cumplir con ciertos requisitos, que la tienen que hacer apta para que vivan en ella seres humanos, y con la

---

(26) Rangel Couto, Hugo: *El Derecho Económico*; Op. Cit.;  
p 219

consecuencia de conformar personas que vivan tal como lo exige la vida en comunidad.

Respecto al derecho a la vivienda, se puede decir, que es uno de los aspectos que otorgan al trabajador el poder realizar uno de los más caros anhelos, como lo es obtener un lugar donde habitar con su familia, como ser humano que es, y por ese sólo hecho puede aspirar a ello, y que con sus sueldos cada vez más débiles nunca podría llegar a obtenerlo.

Concluyendo, se puede establecer, y se entiende que el derecho a la vivienda es una facultad por medio de la cual un individuo, sin importar cómo o con quién tenga una relación laboral lícita, o trabaje por su cuenta, mediante un sistema preestablecido por la ley y con los organismos de financiamiento del Estado, puede obtener un lugar decoroso donde morar dignamente con su familia.

#### 1.4 Recapitulación.-

En el presente capítulo se expusieron varias de las situaciones que están en contacto con el derecho económico y del trabajo; se tuvo que recurrir a los antecedentes, porque ellos son consecuencias de un sistema económico que al dejarlo actuar libremente, sin restricción alguna, crea problemas que a la larga perjudican, porque bajo estas circunstancias, el desarrollo económico se logra en detrimento del desarrollo social.

Si bien, en teoría el sistema económico, se supone, al crecer va a producir riqueza, la cual va a beneficiar, poco a poco a todos los estratos de la sociedad. Sin embargo lamentablemente este beneficio es tan tardado, que va desarrollando perjuicios para la población económicamente débil, y muchas de las veces nunca llega el prometido provecho.

Como se observo, el reconocimiento de estas necesidades no lo fue jurídicamente hasta muy posteriormente, es decir finales del siglo XIX y principios del XX, principalmente después de las dos guerras mundiales, porque la sociedad había rebasado al Estado, ya que aparecieron legislaciones discordantes con las ya establecidas de derecho público y privado, pero acordes entre éstas las recién creadas, lo cual derivó en el establecimiento del derecho social, el cual se enfoca más a hacer que las actividades entre particulares, y entre éstos y el Estado, continúen, pero que beneficien o al menos no perjudiquen a los últimos en la escala social, todo esto en pro de la justicia social.

Estas características, son comunes entre sí, de los miembros del llamado derecho social y así como el derecho económico se enfoca a que los vaivenes económicos no dañen substancialmente a los grupos de escasos recursos, de la misma manera se tiene que el derecho del trabajo, surge en reacción a lo injusto de las contrataciones laborales, como lo eran las pobres condiciones de trabajo y nulas prestaciones; èsto por basarse en

la ley civil para realizar este tipo de documentos creadores de obligaciones, lo cual era desde la antigüedad, pero por su ineffectividad y por la influencia de nuevas teorías económicas, políticas y sociales, se terminó por dejar de lado el derecho privado y crear el derecho del trabajo, el cual respondía a las nuevas necesidades de la sociedad, que creaba una situación justa entre trabajador y patrón; con lo cual se cumplen los objetivos del derecho social.

Por último el derecho a la vivienda; se pone de manifiesto la necesidad de que la raza humana tiene, como muchos otros animales, un lugar donde morar, pero éste debe cumplir ciertos requisitos para hacer habitable; si bien se habla someramente de sus fuentes, esto es porque posteriormente se tendrá que ahondar en ellas. Mas tomando en cuenta los antecedentes, del derecho económico y del trabajo, se puede concluir que si bien es un derecho esencial la vivienda, también en nombre de este reconocimiento se deben de crear las condiciones óptimas para que un individuo pueda adquirir una casa, y los medios para esto es sólo a través del derecho social se puede lograr en cooperación con el derecho privado y público, porque si esto no se hace es muy difícil que alguien que gane, como promedio, un sueldo mínimo algún día pueda obtener un bien inmueble de esta naturaleza, digno para un ser humano y que por este sólo hecho tiene derecho a una vivienda.

CAPÍTULO II  
ASPECTOS HISTÓRICOS

## 2.1 La aparición de las ciudades.

### 2.1.1 Primeros asentamientos humanos

Desde el surgimiento del ser humano como tal, se deben de observar los factores, que contribuyeron a su asentamiento en un lugar fijo, que lo volvieron sedentario, y que fueron los primeros indicios del surgimiento de las ciudades en el mundo, como lo fue la agricultura y el proceso de renovabilidad de los recursos, lo cual fundamentalmente, hizo que el hombre dejase de ser nómada, además de que los factores naturales hicieron que desarrollara otro tipo de actividades, como la ganadería, pesca con lo que se daba punto final a la vida errante.

Ahora que el ser humano había logrado ya una estabilidad en su vida, ya no tenía que andar recorriendo territorios, tuvo que crear instituciones sociales, porque ahora entraba en una etapa histórica nueva para él y había que adaptarse, así como también desarrolló otro tipo de necesidades, de esta forma se ha establecido que la "historia de la humanidad en sentido estricto empezó a raíz de que se inventara la escritura, cosa que ocurrió poco antes del 3000 aC. Sin embargo, las primeras ciudades se fundaron en fecha tan antigua como el 8000 aC ..."(1)

Así es como se data que, la primeras urbes del mundo, se establecen ocho milenios a.C., tomando en cuenta que el ser humano apareció como tal hace decenas de miles de años;

---

(1) Asimov, Isaac: *Guía de la Biblia*; Plaza & Janés; España; 7ª edic.; 1995; p 33

es decir, le tomó varios milenios organizarse de tal forma, para comenzar a formar y a vivir en ciudades.

Algo que queda muy claro en esta etapa de la historia del hombre es que, para la especie humana fue un éxito el haber adoptado cierto tipo de actividades porque " en el Cercano Oriente, la Edad de Bronce se caracterizó por la formación de ciudades populosas en las cuales se desarrollaron industrias secundarias y el comercio exterior, en una escala considerable..." (Gordon)

Con los incipientes logros, que se habían obtenido, en una zona específica, donde se encuentran las culturas antiguas de mayor influencia en el mundo occidental; siendo el bronce uno de los factores que más contribuyeron, a el impulso de las actividades que auxiliaron en el desarrollo de las ciudades, que ya daban cabida a una creciente población, que había que alimentar y sólo era esto posible a través de medios más eficientes de producción, y por medio del bronce se lograba esto; por eso se considera importante este metal, al punto de llamar a una de las eras del desarrollo del ser humano, como Edad de Bronce ( del 3000 al 1000 a. C.)

Con las bases económicas que ya se habían establecido, inevitablemente pronto sucedió otro fenómeno igual al que ocurrió en la transición de la Edad de Piedra a la Edad de Bronce porque "el bronce siempre ha sido un material costoso, porque sus constituyentes, el cobre y el estaño, son relativamente raros. Los minerales del

---

(2) Gordon Childe, V.: *Los orígenes de la civilización* F.C.E.; México; 14ª reimpr.; 1982; p 47

hierro, en cambio, se encuentran distribuidos con amplitud ... los implementos de hierro baratos permitieron al hombre abrir nuevas tierras al cultivo, desmontando los bosques y avenando los suelos arcillosos ... una vez más la población se encontró en condiciones de ensancharse, y así aconteció" (3)

Así, estos logros todavía faltaban por consolidarse, lo cual sucedería, por el hecho de que los procesos, al descubrir el hierro, para construir herramientas se volvían más baratos y comunes, con lo cual la adquisición y el manejo de estos implementos se popularizó, de esta forma las producciones, principalmente agrícolas, se hicieron mayores y la comercialización entre comunidades se extendió, aparte del crecimiento de la población; y con esto que dan establecidos los cimientos y la confirmación de que las ciudades, con el tiempo se iban a consolidar, y era muy difícil que desaparecieran fácilmente.

En la región que se considera la cuna de la civilización occidental, si bien en esos lugares en un principio no fue fácil, tenazmente el hombre se impuso a las adversidades naturales, y creó culturas, junto con ciudades sorprendentes como Sumeria, Egipto, Mesopotamia, Fenicia, Creta, Persia, India, etc.

De la misma forma, en el otro extremo del mismo macizo continental, apareció otra civilización que es una de las consideradas más antiguas, ésta es la que se desarrolló en el extremo oriental de Asia, y es conocida como

---

(3) *Ibidem*; p 50



China; y se ha determinado que su ocupación definitiva, por seres humanos, fue desde hace 3000 años a.C., y así se conforma otro país de los que contribuyen, en la historia, con la creación de ciudades en el mundo.

## 2.2 El poblamiento de América.-

El proceso de creación de asentamientos en el continente americano es muy similar, al de los desarrollados en el medio oriente; de esta forma el hombre primitivo americano, llega a cierta época de la historia, en la cual dejará de errar, porque para el "3 500 antes de Cristo el hombre es en parte agricultor; empieza a plantar y a cosechar maíz, frijol, calabaza, chile, y tal vez algunos árboles frutales; pero todavía la mayor parte de su dieta proviene de animales o de plantas silvestres ... Mil años más tarde ha ocurrido un cambio importante en la manera de vivir: es posible que algunas gentes moraran ya todo el año en aldeas permanentes formadas por casas semisubterráneas, construidas en las terrazas de los ríos. Esto sólo pudo ocurrir si los hombres lograron aumentar la producción agrícola"(4)

Nuevamente la agricultura es un factor que desempeña un papel importante en el establecimiento de comunidades, que habrán de figurar en la historia de América y del mundo; si

---

(4) Bernal, Ignacio: *El Tiempo prehispánico*; en Historia Mínima de México, coord. Cosío Villegas Daniel; El Colegio de México; México; 7ª reimpr.; 1983; p 7

bien existieron una gran variedad de este tipo de grupos en todo el continente, algunos continuaban como nómadas, mientras otros quedaban fijos ya en determinadas zonas geográficas. De la misma manera hubieron sociedades que no tuvieron gran relevancia, unas se volvieron hegemónicas por sus aportes culturales, y otras por su poderío bélico, o ambas, con lo cual sojuzgaban a un gran número de pueblos, y así crearon un gran imperio.

De las de mayor realce, que no fueron demasiadas pero donde hubo una mayor reproducción de este tipo de fenómenos sociales fue en mesoamérica, porque en Sudamérica se encuentra, solamente, la de mayor importancia que es el imperio de los Incas; contrario a lo que sucede en la parte norte del continente, ya que se encuentran los Olmecas, Teotihuacanos, Toltecas, Mayas y los Mexicas. La explicación de que se haya dado un mayor número de estos grupos, es que era el más apropiado para el cultivo del maíz y de otros productos básico para su alimentación, en comparación con las partes extremas austral y boreal.

## 2.3 Las antiguas civilizaciones en territorio mexicano.

### 2.3.1 La Civilización Olmeca.-

Como se ha podido observar, el asentamiento de grupos humanos, en el mundo, y en

América se dio por diversas circunstancias principalmente naturales, y de ahí a un desarrollo el cual no tendrá comparación con muchas otras en esta época de la historia de la humanidad; de la misma manera sucede en el medio oriente al crearse culturas únicas y que serán base de otras posteriores que tendrán cada vez mayor brillantez, pero siempre con los mismos fundamentos artísticos, culturales y científicos creados por estos antiguos pobladores.

Es así como sucede en Mesoamérica -región localizada al norte del istmo de Panamá, en la cual se desarrollaron las sociedades precolombinas, hasta el centro de México- en donde se da la aparición de culturas que tienen un gran progreso en diversos sentidos, que deslumbrarán a propios y extraños; dentro de este marco histórico se encuentra que los establecimientos de estas comunidades, si bien son muy primitivas en el futuro lograrán tener adelantos aun superiores a los europeos, y que servirán de antecedente para conocimientos más refinados.

De tal forma se encuentra que en los territorios mesoamericanos hay asentamientos de grupos indígenas y otros que continúan siendo nómadas; se tiene como antecedente de la primer civilización de grandes dimensiones en el mundo prehispánico, y que se instalaron en la zona de costas del Golfo de México, específicamente al sur del actual estado de Veracruz lindante de Tabasco, un grupo que posteriormente se le llamó

"olmeca al pueblo que durante el primer milenio antes de Cristo habitó allí. En realidad, este nombre es incorrecto, ya que corresponde históricamente a grupos mucho más recientes y es palabra nahuatl, idioma que no se hablaba entonces en esa zona. Olmeca significa habitante del país del hule..."(5)

Se suele considerar, a esta etapa histórica, como el inicio de la civilización en América, porque las concentraciones poblacionales ya en un lugar fijo donde tenían alimentación, en cierta forma, garantizada y ya no tenían que buscarla en varias regiones, se empezaba a hacer una costumbre generalizada en varios grupo precolombinos, y donde arraigó esto de forma exitosa fue en esta región.

Esta práctica de asentarse en lugares fijos, en la zona del Golfo de México, comenzó a extenderse siguiendo un patrón de conducta, porque los "sitios más importantes explorados son La Venta, San Lorenzo y Tres Zapotes. Aunque con bastante diferencias entre sí, hay rasgos comunes y objetos similares que nos permiten asegurar que corresponde al florecimiento del mundo olmeca entre 1 200 y 500 años antes de Cristo. Ya existen allí edificios para usos ceremoniales y una planificación intencional, todo ello en contraste con la viejas aldeas encontradas por ejemplo, en el Valle de Tehuacán, donde sólo había humildes casas sembradas en desorden..."

(6)

Son poblaciones que se establecen y que,

---

(5) *Ibídem*; p 13

(6) *Ibídem*; pp 14 y 15

en cierta forma, son artísticamente parecidas entre ellas. Es decir el hombre ya había logrado satisfacer su principal necesidad de comer; posteriormente le surge la de un sitio donde habitar, puesto que considera que ya no es forzoso volver a errar más, y así se puede poner a salvo de los peligros naturales, tiene que buscar un lugar donde protegerse junto con su familia, o bien crearlo con sus propias manos y así lo hace de forma ordenada y con un fin que es el de establecerse alrededor de los centros ceremoniales, y así las poblaciones empezarían a ser ejemplo para posteriores culturas que las emularían e incluso llegarían a superarlas.

Pero como toda sociedad primitiva en evolución, al satisfacer sus necesidades materiales, le surgen las de carácter metafísico, y que en principio como sus primeros contactos son con los fenómenos naturales, y su fascinación por el cosmos, los que trata de explicarse a sí mismo de tal suerte que lo hace de forma teológica y los adora y les crea monumentos, a los cuales más tarde serán sus dioses, es decir, y son grandiosos y especiales para ellos, que los tienen que venerar continuamente por lo tanto se obligan a vivir cerca de los templos; aparte de que continúa con su costumbre ancestral de vivir en comunidad con los de su especie, aunque posteriormente las sociedades inician un proceso de división por la especialización que surge en la misma y así se fracciona en clases, situación que va a sobrevivir por mucho tiempo y va a

afectar el desarrollo histórico de la humanidad.

Así es como la evolución del pueblo Olmeca, se da sin tener paralelo y logrando una grandiosidad, que no pasará desapercibida para sus coetáneos, pero así como florece ésta de la misma forma. "cinco siglos antes de la era cristiana, empieza la larga decadencia, durante la cual poco a poco el área olmeca pierde su cohesión y su posición preponderante ... Como una contribución postrera aparece el invento más notable de todos, el del calendario y las matemáticas que usan el cero ... Es difícil decidir cuales fueron los motivos de la decadencia olmeca. Posiblemente la presión de otras áreas, ya para entonces muy desarrolladas, minó su fuerza, o bien el grupo creador se había convertido más bien en opresivo, lo que causó un desasosiego interno y situaciones que a la larga debían de llevar a su fin a esta primera gran época mexicana..." (7)

Dentro de toda la grandeza de lo que fue esta cultura y los legados culturales que dejó, se cubre en un halo de misterio, como en otras culturas precolombinas. Cuáles fueron a ciencia cierta las razones principales de su ocaso y el por qué nunca más vuelven a florecer, sólo son conjeturas las que tratan de explicar la decadencia, pero nada en concreto que aclare el hecho histórico; lo único que queda para la posteridad, es la pauta dada por los olmecas en diferentes aspectos, para la evolución de nuevas culturas prehispánicas que surgirán ulteriormente.

---

(7) *Ibidem*; p 20

### 2.3.2 La Civilización Teotihuacana.-

El punto de creación de las ciudades precolombinas estaba dado porque cuando desaparece la cultura olmeca no queda ahí el desarrollo sino que, al contrario, parece existir un acicate para la fundación de las nuevas ciudades, así es que sobre "las ruinas del mundo olmeca empieza a surgir, dentro del área maya, en Oaxaca y Veracruz, pero sobre todo en los valles centrales de México, una serie de culturas emparentadas, aunque cada una con rasgos muy distintos. Habrían de llevar a Mesoamérica hasta su cúspide más alta. En conjunto, duraron desde la época de Cristo hasta el año 900 más o menos..."(8) .

Es así como aparecieron una gran variedad de culturas, todas con características que las hacen distintas entre sí y con presencia histórica; mas en realidad pocas son las que llegan a destacar por el gran esplendor que tuvieron, entre éstas no se debe dejar de destacar a la que surgió en Teotihuacán, la cual "400 años antes de Cristo, pequeñas aldeas vivían dispersas en el área que después fue la ciudad. Poco a poco se fueron reuniendo a partir del siglo II antes de Cristo, ampliándose hasta formar un pueblo grande, con unos 10 000 habitantes, un tanto dispersos ... Vecinos de aquí y de otros lados se fueron congregando en el futuro Teotihuacan, atraídos por manantiales que permitían una mejor agricultura y por incipiente industrias, como la de la obsidiana, cuya

---

(8) Ibídem; p 21

explotación se volvía cada vez más fructífera. En los dos siglos que preceden a nuestra era Teotihuacan empieza a tomar la forma de una ciudad. Ocupa unos veinte kilómetros cuadrados, y tiene tal vez unos cincuenta mil habitantes. Se nota gran actividad constructiva, pues no sólo llega a su altura la actual pirámide del Sol y queda completo el edificio interior de la Luna, sino que los teotihuacanos trazan cuando menos la parte norte de la Calle de los Muertos..."(9)

De alguna manera ya se habla de un grado de civilización muy superior, a los que habían existido con anterioridad, y que lograron tomando lo mejor de las culturas precedentes, y con su propia filosofía los formadores de este pueblo teotihuacano; como se observa, la concentración de estos grupos en esa zona específica tenía alguna razón en especial, y era el agua, que permitía el desarrollo de la agricultura y con lo cual, por las producciones de este tipo y las industrias que se crearon paralelamente, que fueron un éxito porque se le fue dando cabida a más gente y creció en forma sorprendente, porque se cree fue una de las ciudades más grandes en el mundo de su tiempo, y una arquitectura nunca antes vista y que también se trató de imitar.

Asimismo lograron una hegemonía sobre otros poblados, ya sea militarmente y/o comercialmente, o que eran atraídos por la religión, lo cual les permitió tener otros pueblos, que les eran incondicionales y por medio

---

(9) *Ibidem*; p 21 y 22



de los cuales conservar sus territorios, y en ellos también se desarrolló esta cultura, por ejemplo como en Cholula. De esta manera, con una superficie de veinte kilómetros cuadrados, si bien la ciudad no crece en territorio sí lo hace en número de habitantes y en construcciones, alcanzando así una magnificencia difícil de imitar; sin embargo ya es un antecedente de la creación de urbes con gran población.

Lamentablemente, como ley natural, la decadencia de este imperio tarde o temprano iba a llegar y así sucedió, pero en este caso se tienen pruebas más evidentes de la razón de la decadencia, porque se asegura que "Teotihuacán fue destruida al final de esa época: sus templos y palacios fueron incendiados, sus muros arrasados y la ciudad fue abandonada por causa tal vez de conflictos internos entre las diversas clases sociales, o por invasiones de bárbaros 'chichimecas', acaso otomíes, que se establecieron en Teotihuacán y se mezclaron con la población campesina a la caída de la metrópoli"(10)

Aquí sí se comprende más ampliamente las razones de la caída, al ya no poder defenderse de sus agresores, probablemente por falta de medios con que sostener su defensa, al punto que llegaron éstos y arrasaron, la población tuvo que dejar la ciudad y establecerse en otras partes donde no se viera amenazada, y nuevamente se expandía esta cultura a otras latitudes que también la desarrollarían, y así no moriría

---

(10) Miranda Basurto, Miguel: *La evolución de México*; Ed. Herrero; México; 12ª reimpr.; 1972; p 56

definitivamente esta cultura teotihuacana y su herencia olmeca.

### 2.3.3 La Civilización Maya.-

De entre todas las civilizaciones precolombinas, una de las que más ha sorprendido por los alcances que tuvo, quizá la más adelantada por mucho, fue la cultura Maya con la característica de que ésta no sólo floreció una vez, sino que se han encontrado tres facetas de su crecimiento, es decir, no sólo se desarrolló una vez y desapareció, porque hay ruinas que hacen asegurar que hubo tres etapas de crecimiento de la misma, y por eso el espacio geográfico donde se hubo establecido es amplio, hoy en día la zona maya la comparten actualmente varios países.

Así se ha llegado a aceptar, cómo se debe dividir históricamente el desarrollo cultural de los mayas en tres épocas "a) la preMaya, que abarcó del 3000 a. de C., hasta el siglo IV de nuestra era; b) el Viejo Imperio Maya, que se extendió desde el siglo IV d. de C., hasta el X d. de C., y c) el Nuevo Imperio Maya, que fue del siglo X d. de C. hasta la llegada de los españoles..."(11)

Se puede considerar al período preMaya

---

(11) González Medellín, Fco. Javier: *Ciencias Sociales básicas* 2; Ed. Trillas; México; 1ª reimpr.; 1990; p 149

como la época más primitiva de este pueblo, porque se ha establecido que en esta época, en realidad, son grupos humanos todavía en busca de comida, y que ahí, principalmente en el Petèn zona guatemalteca, lograban obtener frutos y animales para la subsistencia, y poco tiempo después descubrieron la agricultura, lo que creó el ambiente para un incipiente desarrollo cultural, con fuerte influencia olmeca.

En lo relativo a la época conocida como Viejo Imperio Maya, también llamado período clásico, en la misma zona de los asentamientos premayas, el de mayor esplendor; si bien en un principio las casa eran de paja y palos, posteriormente se inició la introducción de la piedra, y con esto mismo la construcción de sus templos. También la expansión hacia otras zonas ampliándose hasta lo que es hoy Tabasco, Chiapas, Guatemala, Honduras y norte de Yucatán.

Para esto es menester una acotación, si bien el territorio maya se había extendido en una gran área, se sabe que éstas eran independientes unas de otras, con sus propios gobernantes y no dependían de un gobierno central, es decir la conexión entre éstos era de carácter cultural; se sabe que llegaron a tener relaciones con pueblos del centro de México.

Nuevamente el fenómeno del declive hace su aparición, dándole fin a una época de gran resplandor, porque "cuando los mayas del Viejo Imperio se encontraban en su edad de oro, gozando de paz y prosperidad (hacia el año 900 D. C.

aproximadamente), sobrevino la decadencia por motivos desconocidos; y a partir de entonces dejaron de construir templos y de erigir estelas ..."(12)

Los especialistas han dado como causas principales del ocaso, desde fenómenos naturales hasta de carácter social. De las primeras se cree que fueron las lluvias tempestuosas que aumentaron el crecimiento selvático e invadió las ciudades y obligó a abandonarlas; la otra, en oposición a la anterior, se supone que fueron las prolongadas sequías que redujeron en demasía la producción alimenticia al grado de ya no poder dar abasto a la población, teniendo que partir en busca de lugares más propicios para la consecución de su manutención.

Las de tipo social, se estima que fue una revolución de la clase campesina contra los de la clase dirigente, que los oprimía al grado de ya no soportarlos, y el movimiento constriñó a los gobernantes a abandonar la ciudad y trasladarse a otras latitudes, como lo fue al norte de Yucatán. En realidad no se sabe con certeza las razones exactas, porque los mismos especialistas establecen que fueron situaciones desconocidas, probablemente fue alguna de las mencionadas, o las tres en las distintas regiones, o pueblos externos que también influyeron; sin embargo las mencionadas se piensa son las más cercanas a la realidad.

De todas formas la cultura maya

---

(12) Miranda Basurto, Miguel: *La evolución de México*; Op. Cit.; p 59

continuaría y no moriría de forma tajante, como había sucedido con sus predecesoras, porque los grupos mayas fueron los que llegaron al norte de Yucatán a alargar la vida de la civilización maya, si bien se da el fenómeno de la mezcla con los toltecas que hacen ciertas modificaciones culturales, en realidad es el renacimiento maya. Nuevamente se inicia la creación de ciudades, unas con más importancia que otras, las de mayor significancia eran Chichén-Itzá, Mayapán y Uxmal, a esta etapa se le conoce como el Nuevo Imperio Maya.

Con el tiempo Mayapán fue quien centralizó el poder y manejó a las otras ciudades la "hegemonía de Mayapán duró cerca de dos siglos y medio, durante los cuales tiranizó a las demás ciudades mayas, obligando a sus jefes a residir en la capital y a administrar desde allí a sus respectivos dominios por medio de delegados ... Pero llegó el día en que los jefes tenidos en rehenes se rebelaron contra los señores de Mayapán, y mataron a todos los miembros de su familia, menos a uno que se encontraba ausente, y saquearon e incendiaron la ciudad, que no volvió a resurgir jamás"(13)

Las razones de la decadencia están presentes con mayor precisión, y las consecuencias son las de un imperio fraccionado en veinte señoríos, en 1441, que vivían en constantes guerras, y la preeminencia de una sola ciudad se había venido abajo, de tal forma que un

---

(13) *Ibidem*; p 127

siglo después, 1541, con la llegada de los españoles no hubo ninguna resistencia porque la separación era tal que la conquista se realizó con suma facilidad. Pero al igual que con el Viejo Imperio Maya la herencia cultural era sumamente valiosa, y la historia de las ciudades en Mesoamérica continuaba.

#### 2.3.4 La Civilización Tolteca.-

Retomando una vez más lo sucedido con la cultura teotihuacana, que es necesario para entender el por qué del poblamiento del altiplano y sus consecuencias posteriores; a la pérdida de la hegemonía de Teotihuacán conjuntos de personas se dirigen en otra dirección y así mezclarse con otros grupos étnicos que comenzaban a establecerse en otra área geográfica que iba a crecer a adquirir gran importancia.

Se tiene noticia, de que había otras agrupaciones humanas que iban en busca de lugares para establecerse, éstos eran los "nahuas-chichimecas, grupos guerreros que vivían en Jalisco o al sur de Zacatecas, fueron quienes invadieron los centros de la civilización clásica del altiplano central, dominándolos por las armas y mezclándose con los pobladores de ellos ... Esta cultura bárbara, de invasores que combatían y conquistaban a través de la violencia, asimiló los conocimientos de los pueblos conquistados, desarrollándose tanto que

la palabra tolteca fue sinónimo de artífice, esto es: 'maestro en todos los oficios'. La capital de esta cultura fue Tollan o Tula, en el estado de Hidalgo..."(14)

La cultura de referencia se desarrolla en el centro del país, si bien los que llegaron eran pueblos belicosos y no tenían asiento, ocuparon las ciudades que conquistaban, pero asimilaron las culturas existentes y no las destruían, lo que dio como resultado una civilización que también iba a influir en otras sociedades, como en Querétaro, México, Oaxaca, Chiapas, Tabasco, Yucatán y Centroamérica. Es decir no sólo inspiraron a otros pueblos menos desarrollados, sino que hasta con los mismos mayas dejarían sentir su influjo, por ejemplo en Chichén-Itzá.

Asimismo como en los anteriores centros culturales, la ciudad crece en un valle fértil como lo es en Tula y crece en tal forma que entra en contacto con otras urbes. Sus descubrimientos científicos y su arquitectura dejan huella para la posteridad, así como la leyenda más fascinante para muchos pueblos, como lo sería la de Ce Acatl-Topilitzin-Quetzalcoatl.

Sin embargo, y con toda la evolución que había tenido como civilización, en relación con las culturas precedentes, "Tula tuvo también un fin misterioso. Los textos indígenas hablan de la presencia de hechiceros que habían llegado con el

---

(14)González Medellín, Fco. Javier: *Ciencias Sociales Básicas 2*; Op. Cit.; pp 147 y 148

propósito de introducir los sacrificios humanos. El sacerdote Quetzalcóatl nunca quiso aceptarlos, porque como dice un texto indígena, 'amaba mucho a sus vasallos que eran los toltecas'. Debido a esto el sacerdote Quetzalcóatl y muchos de sus seguidores toltecas tuvieron al fin que marcharse ..."(15)

En realidad, se asegura, que el jefe del pueblo Tolteca, Quetzalcóatl, al tener el poder en sus manos, otros grupos militares no estaban de acuerdo con él y sus reformas que en materia religiosa desarrolló, principalmente, y lo obligaron a abandonar el poder y la ciudad, iniciándose, con esto, la decadencia y pérdida del poder de Tula, así que muchos residentes emigraron hasta llegar a otro lugar propicio para habitar.

## 2.4 La edificación de la Ciudad de México.

### 2.4.1 Época Prehispánica.-

El ciclo histórico de todas las civilizaciones mesoamericanas existentes hasta el momento de la caída de Tula y la decadencia de el Nuevo Imperio Maya, alrededor de finales del siglo XII, parecía que inexorablemente el esplendor de mesoamérica llegaba a su fin; sin embargo, nuevamente este fenómeno de deterioro y de auge en otro lugar geográfico se presenta,

---

(15) León Portilla, Miguel: *El pasado remoto*; en del árbol de la noche triste al cerro de las campanas, coord. Cuéllar Salinas Raúl Sergio; ed. Pueblo Nuevo; Tomo I; México; 9ª edic.; 1982; pp 25-26



pero en la misma zona, ya identificada, es decir estos desarrollos culturales no vuelven a surgir en las anteriores ciudades antes establecidas tratando de revivir las glorias pasadas, sino que buscan nuevos parajes propicios en los cuales poder instalarse.

Así que, de esta forma, el patrón a seguir, en lo relativo a zonas que puedan ser habitables, lo logra otro grupo étnico del que hay leyendas de su procedencia pero nada en concreto de su lugar de origen, mas en el territorio, una vez más, se encuentran los elementos mínimos necesarios y que son buscados para el establecimiento, y esto se encontró en el "llamado valle de México (que) se encuentra rodeado de un conjunto de serranías que lo hacen una cuenca rodeada; de todas estas montañas bajaban ríos y arroyos que formaron en la parte baja seis lagos menores: Zumpango, Xaltocan, Ecatepec, Texcoco, Xochimilco y Chalco. La ribera de estos lagos pudo haber reunido las condiciones necesarias para el nacimiento de la agricultura en la cuenca ..." (16)

Es decir, era el marco ideal para que se establecieran los pueblos que peregrinaban en busca de lugares propicios, para que a largo plazo vivieran sin necesidad de volver a viajar a otra faja territorial; de esta manera, dentro de estos grupos humanos, se hallan los conocidos como los mexicas que hacia "la segunda mitad del siglo XIII, los mexicas entraron en en el Valle de México. Prácticamente toda la tierra estaba ocupada por naciones en parte descendientes de

---

(16) Valero de García Lascurain, Ana Rita: *La Ciudad de México Tenochtitlán su primera traza 1542-1534*; edit. Jus; México; 1ª edic.; pp 18-19

los antiguos teotihuacanos y en otra formadas por los recién llegados. En 1276 los mexicas se establecen en Chapultepec, donde duran algún tiempo, hasta que perdieron una terrible batalla y fueron llevados como prisioneros a Culhuacán, donde reinaba una dinastía de ascendencia tolteca ... en 1325 se establecen en esa pequeña isla parte de un archipiélago en el lago de Texcoco, que con el tiempo se volvería la Ciudad de Tenochtitlán" (17)

De esta forma un grupo indígena que llega y en un principio es oprimido y despreciado por los ya establecidos y principalmente por el grupo hegemónico; a los llegados les fue ofrecido un pedazo de tierra casi inservible para poderse habitar, pero este grupo demostró su tozudez para reponerse de las adversidades y lo hizo de forma excepcional, porque ese territorio inhóspito que les fue hostil en un principio, se convirtió posteriormente en su mayor virtud al ser en estrategia uno de los factores determinantes para su continuidad y crecimiento, porque al estar rodeados de agua al producirse una invasión, ésta era más fácil de controlar, la situación geográfica fue trascendental, al grado de llegar a ser un imperio que estableció su supremacía y de ser dominados pasó a ser quien estableciera las condiciones en la zona.

De esta forma, de ser un territorio insignificante pasa a ser un imperio, con métodos de agricultura muy ingeniosos como lo era la

---

(17) Bernal, Ignacio: *El tiempo prehispánico*; Op. Cit.; p 31

chinampa -un tipo de huertos flotantes- que les permitió obtener los alimentos necesarios para su subsistencia; mas poco antes de esto se tuvieron que haber creado las condiciones políticas para un crecimiento tan espectacular y debió de existir un período en el cual la ciudad notablemente creciera, así que "dos etapas se pueden contemplar dentro de la historia de la ciudad prehispánica, la primera de corte tribal que va desde la fundación en 1325 hasta el reinado de Itzcoátl en 1433; durante este tiempo la ciudad es sólo un conjunto tal vez desordenado de chozas pobres hechas alrededor de una ermita rudimentaria. En la segunda época bajo el gobierno de Itzcoátl (1426 - 1440), se construye la primera calzada que va a permitir que la ciudad deje de ser una isla y que se abra el acceso directo hacia la tierra firme, comunicando así a Tenochtitlán con una zona de grandes posibilidades ..."(18)

Así es como se da arranque en la construcción de una ciudad que por su magnitud y el lugar donde fue erigida producirá admiración, y se crea ya desde entonces un coloso urbano, porque desde ese momento comienza a dar visos de sus enormes dimensiones, ya que hay noticias de que "es evidente que Tenochtitlán no era autosuficiente, baste para ello ver el Códice Mendocino o bien la Matrícula de Tributos para darse una idea de la cantidad de alimentos que entraban a la ciudad procedentes de todo el imperio. Tenochtitlán recibía anualmente

---

(18) Valero de García Lascurain, Ana Rita: *La Ciudad de México, su primera traza 1524-1534*; Op. Cit.; pp 44-45

sólo de maíz -en números modernos- cerca de 7 mil toneladas, más de 4 mil toneladas de huatli; alimentos que eran producidos precisamente por el llamado 'hinterland' para apoyo de la población urbana ..." (19)

Como se puede observar la ciudad había crecido demasiado, tanto en construcciones como poblacionalmente y el problema lógico que tenía que desembocar era no tanto el de territorio, sino el de los alimentos; y para resolver éste se recurrió a lo que la autora de la cita denomina como 'hinterland' palabra germana compuesta, pero trasladada al inglés, donde alcanza su real definición, porque se traduce como interior de un país o región, alejada de los centros urbanos.

Y es así como resuelven el problema, es decir los alimentos eran adquiridos en territorios que les rendían tributo, y de esta forma la actividad de la agricultura había sido transmitida a los demás pueblos, y el sustento ya no era un dificultad con la consecuencia de que la ciudad pudo seguir creciendo y tiranizando a los pueblos circunvecinos. Situación se les perjudicaría posteriormente, con la llegada de los españoles que supieron capitalizar todo este resentimiento haciendo alianzas con éstos para derrotar al nuevo imperio.

De esta forma, se tiene que el desarrollo de Tenochtitlán es a tal grado que las noticias que existen es que en ese entonces "Madrid era una Villa de 5,000 habitantes; Toledo, que era la principal ciudad española,

---

(19) *Ibidem*; p 24

tendríamos 40,000 habitantes, mientras que a Tenochtitlán se le calculaba una población de alrededor de 300,000 habitantes..."(20)

Es así como en su mayor esplendor, Tenochtitlán es por los españoles conquistada y arrasada al grado de no dejar casi ninguna construcción en pie, pero, paradójicamente, este no era el fin de la ciudad, sino el inicio de otro gigante urbano que los españoles edificarán sobre las ruinas de ésta.

#### 2.4.2 Época Virreinal.-

En esta nueva etapa en la historia de México en donde la capital no existía y con el acomodamiento de la nueva administración venida de Europa, es decir, los conquistadores van a tratar de implantar un nuevo tipo de gobierno parecido al que estaba instaurado en España por ser el que funcionaba en la tierra de origen de los llegados allende del mar.

De esta forma, con la destrucción de la antigua capital y con la desaparición del poder hegemónico en Mesoamérica, ya no había fuerza opositora al nuevo régimen y así en "noviembre de 1521, es decir tres meses después de caída Tenochtitlán, todavía piensa Cortés que ésta debe ser arrasada totalmente y abandonada para fundar la capital en Coyoacán ... Pero ya en enero o febrero de 1522, Cortés cambia de opinión y decide establecer la capital de la Nueva España en México"(21)

---

(20) *Ibidem*; p 52-53

(21) *Ibidem*; p 70

Como se puede apreciar, las dudas que asaltaban a Cortés en lo referente en donde establecer la capital de la nación recién conquistada eran varias y por lo tanto hesitaba en lo referente a donde fundar ésta; y la decisión era en Coyoacán pero por cuestiones más de carácter político-militar, que económicas y de planeación la decisión se toma en favor de la recientemente abatida Tenochtitlán, por el temor de Cortés a un nuevo resurgimiento e instauración del poder mexica y convertirse nuevamente en una amenaza, con el paso del tiempo, al incipiente nuevo imperio. Así es como terminadas las construcciones dejan Coyoacán y se mudan a la isla.

En realidad sobre la cantidad de pobladores no se tienen datos exactos por medio de los cuales establecer el número de personas en la capital de la Nueva España, así es que se cree que en la "Ciudad de México tuvo 30 mil habitantes en sus inicios como ciudad española ... esta población se redujo durante el siglo XVI: se estima en 28 mil habitantes hacia 1581. Durante el siglo XVII su crecimiento fue muy lento y, según estadísticas muy imprecisas, se puede considerar que aumentó a 56 mil habitantes en 1650, como reflejo de la disminución de la población indígena y del carácter primario de la economía colonial..." (22)

La población en esa época se duplicó en

---

(22) Garza Gustavo y Damián Araceli: *Crecimiento urbano, configuración del espacio y centralidad*, en *Espacio y vivienda en la Ciudad de México*, coord. Schteingart Martha; Ed. Col. de México; México; 1ª edic.; p 23

sólo 69 años, si bien para ese entonces era muy pequeño el número de pobladores, también hay que tener en cuenta que muchos elementos de la población indígena no asimilaron tan fácilmente el nuevo orden colonial y emigraron, otros tuvieron que buscar trabajo fuera de la capital y lo encontraban, ya fuera en el campo o en las minas, que eran de los más pesados y que no podían muchas veces desarrollarlos al ser físicamente de los más difíciles e inhumanos, así que esta actividad cobraba muchas vidas. Igualmente hay que recordar la epidemia de peste que se desarrolló en el año 1575 y que terminó en 1577 y de la cual se tiene noticia de que hubo más de dos millones de muertos por esta causa.

De esta manera el crecimiento poblacional continuó, aunque con ciertos bemoles, mas la expansión no se detuvo, y así "de 1742 a 1793 la población de la Ciudad de México aumentó de 98 a 113 mil habitantes (0.3% anual), mientras que el número de habitantes de la Nueva España pasó de 3.3 a 5.2 millones (0.9% anual); esto es creció tres veces más que el de la ciudad capital ..."(23)

Así es como se infiere que la población de la Ciudad de México aumentó en forma no tan vigorosa como en todo el territorio nacional; porque en realidad el crecimiento en la Ciudad fue tres veces menor que en el país, ya que en la primera en 51 años se incrementó en 15 mil habitantes, y en el segundo se sumaron 1.9 millones de personas, es decir el porcentaje de

---

(23) *Ibidem*; p 23

la población de la urbe representa el 2.18% en comparación de la del territorio nacional.

#### 2.4.3 Época Independiente.-

Dentro este esquema, se tiene que en la etapa inmediata anterior al inicio del movimiento armado, es decir en "1803 la Ciudad de México contaba con 137 mil habitantes; su número aumentó a 180 mil en 1810, cuando se inició la guerra de Independencia. Desde este año y hasta la consumación de aquélla, en 1821, se dio una salida de españoles que provocó una baja de la población a 165 mil habitantes, en 1823. En las décadas siguientes el crecimiento se mantuvo bajo hasta 1877, año en que se inicia, casi por primera vez más acelerado que el resto del país; así la población de la ciudad se elevó a 300 mil habitantes en 1884 ..." (24)

En este sentido la población, unos años antes del estallamiento de la guerra, el número de personas en la ciudad va en ascenso, porque existía cierta estabilidad social, con ciertos movimientos sociales pero que no afectaban mucho en el desenvolvimiento de la vida social, así es que, cuando en realidad se resiente el descenso poblacional, es durante y posterior a las luchas armadas, ya sea por las muertes en batallas, por

---

(24) *Ibidem*; p 23



ya sea enfermedades epidémicas y/o emigraciones principalmente; de esta forma la ciudad llega a tener, a finales de este cruento siglo XIX, la misma cuantía de habitantes que tenía a la llegada de los españoles.

#### 2.4.4 El Siglo XX.-

Nuevamente, si bien la Ciudad de México no desapreció, con toda esta clase de luchas contra extranjeros y hasta fratricidas, ésta continuó existiendo y su población crecía con altibajos, es decir, no seguía una línea ascendente como debería ser, así es como "en los inicios del siglo XX la capital tenía apenas 344 mil habitantes ... de 1900 a 1930, que a pesar de ser una urbe pequeña de 344 mil habitantes en 1900, pasó a 1 millón 29 mil en 1930 ..." (25)

En treinta años crece casi tres veces el número de personas, a pesar de haberse desarrollado en este período histórico la guerra de revolución, con sus nefastas consecuencias; de esta forma el crecimiento ya es más estable, sin olvidar el movimiento cristero que se desarrolla principalmente en los estados de la República y no tanto en la capital, también empieza a haber un incipiente desarrollo económico y la población exigía el cumplimiento de la justicia social por la que se había luchado, así es como el gobierno

---

(25) *Ibidem*; p 25

de Plutarco Elías Calles impulsa el progreso económico, con créditos externos, situación que se percibe en la nación y en la ciudad.

Como se observa este reacomodo de las fuerzas políticas dio resultado, al igual que el desarrollo económico también beneficiaba al contribuir a mantener una paz social la cual se mantiene aun con posteriores presidentes, y así es con Lázaro Cárdenas, Manuel Ávila y Miguel Alemán precisamente es en esta etapa donde "se origina un acelerado crecimiento de la población total, pues mientras de 1940 a 1950 aumenta en unos seis millones, de 1950 a 1960 lo hace en 9 millones, y de 1960 a 1970 en 13 millones ..."(26)

Es decir la población, en la etapa posrevolucionaria, es donde se da un crecimiento sostenido y es cuando incrementa en cada decenio casi en un cincuenta por ciento, situación que se resiente principalmente en los finales de los cuarentas e inicios de la década de los cincuentas, tomando en cuenta que en "1921-1940 la fuerza de trabajo industrial creció a una tasa media de 1.6%; en el lapso 1940-1960 el repunte en el crecimiento de la fuerza de trabajo fue de 4.2% y en 1950-1970 poco menor de 4.1% anual ... El crecimiento de la ocupación en la industria permitió absorber el aumento en la fuerza de trabajo urbana; a la vez que el salario industrial es mayor al salario en la agricultura y en otras actividades de subsistencia, absorbió parte del crecimiento de la fuerza de trabajo en

---

(26) Trejo, Luis Manuel: *El problema de la vivienda en México*; F.C.E.; México; 1ª edic.; 1974; p 18

el campo ..."(27)

Como se puede observar, en el período de los veintes a los cuarentas, la industrialización es muy magra en comparación con la ola de cambios que llegarán con la etapa de los cuarentas a los setentas, donde se da un crecimiento notable; las circunstancias internacionales que se presentan son totalmente favorables para esta revolución, en el ramo industrial, es decir con la segunda guerra mundial se da una escasez de productos manufacturados, que los países económicamente poderosos no podían producir por sí mismos, por estar inmiscuidos en una guerra, que si bien fue un desastre para los actores principales, para las naciones que no participaban activamente les fue ,en cierta medida, muy benéfica; porque, por ejemplo, a México le favoreció para desarrollar una planta industrial que posiblemente hubiera tomado el doble de tiempo, o más, en otras circunstancias, sin este conflicto bélico de gran nivel.

Este acontecimiento de carácter internacional, junto con otros de tipo nacional, sentó las bases para el desarrollo de una industria que impulsó el crecimiento económico del país; sin embargo indirectamente se alentó el descuido en materia agrícola, y si bien en un principio no fue muy notorio con el tiempo se comenzaron a sentir los efectos de esta omisión, dentro de las consecuencias se tiene la emigración de los campesinos de sus tierras al ya no obtener las mismas ganancias, es decir se

---

(27) Solís, Leopoldo: *La realidad económica mexicana; retrovisión y perspectivas*; Siglo XXI; México; 17ª edic; 1988; p 200

redujeron sus ingresos, contrario de lo que sucedía en la ciudad donde éstos se incrementaban, así como también la pérdida de sus tierras y sin soslayar el fenómeno caciquil; y al único lugar a donde se podía ir era hacia las urbes y el Distrito Federal fue de los destinos principales a los que se tenía que ir, y así lo hacían; de esta forma es como el incremento en la población se presenta en esta etapa y de manera asombrosa.

Pero llegó un momento, en el que el mismo territorio del Distrito Federal, por diversas causas ya no dio cabida a más población y ésta comenzó a establecerse en los alrededores, y así es como en 1960 "cuatro de los municipios aledaños del estado de México, cuya población urbana era apenas de 32 mil personas en 1950 y 84 mil en 1960, tenían una población de 902 mil habitantes en 1970 ..." (28)

Lamentablemente este es una corriente que continuó al grado de que se inició el fenómeno de las llamadas poblaciones conurbadas, es decir poblaciones que están divididas por límites ciudadanos los cuales no se distinguen más que por una avenida o una calle, ya que tienen la apariencia de pertenecer a una misma urbe; así es como el Distrito Federal distribuido en 16 delegaciones, el cual fue instituido por el Congreso Constituyente el 28 de noviembre de 1824 al fijar los poderes federales en éste. Ahora se le han unido varios municipios mexiquenses como

---

(28) Trejo, Luis Manuel: *El problema de la vivienda en México*; Op. Cit.; p 19

son Netzahualcoyotl, Ecatepec, Naucalpan y Tlalnepantla, en un principio, ahora otros han crecido tanto que han adquirido gran fama como podría ser el municipio de el Valle de Chalco, por su acelerado crecimiento.

De esta forma se encuentra que la Ciudad de México en 1976 era la tercera urbe más poblada del mundo con 12 millones, en 1990 con 15 millones, y ahora es la primera en el orbe con más de 20 millones junto su zona metropolitana. Así es como en sus "1400 Km<sup>2</sup> de mancha urbana se produce alrededor del 45% del producto interno bruto nacional. Sin embargo, la Ciudad de México constituye un freno para el desarrollo económico del país. Esto ocurre porque directamente o indirectamente, el grueso de la inversión pública federal se orienta a satisfacer las necesidades de la urbe, lo que genera una inadecuada asignación de los recursos financieros públicos ..."(29)

Ineluctablemente ante este panorama, de tener a la ciudad más poblada del mundo, denominada también como una megalópolis por su gigantesco tamaño, se debe de pensar en todos los problemas de carácter social, económico, político y ecológico, que devienen de vivir en una gran aglomeración de personas como ésta; lo anterior hace parecer que no sean sorprendentes los niveles de delincuencia, de desempleo, de falta de habitación, la pérdida de las áreas verdes, que el bloqueo de algunas de las avenidas importantes provoque un caos vial, con la

---

(29) Garza Gustavo y Damián Araceli: *Crecimiento urbano, configuración del espacio y centralidad*; Op. Cit.; p 30

consecuente pérdida de miles horas-hombre, de la contaminación del agua, por ruido, del aire, etcétera.

Esto último hace que los niveles mínimos tolerables para respirar sean superados continuamente, que el daño a la salud de todos los seres vivos sea mortal para algunos y para otros las repercusiones serán posteriormente e igualmente graves, que el agua de uso corriente sea cada día menos suficiente, al grado de pronosticarse una crisis de escasez de agua en el 2010, tener más de 2 millones de automóviles, y que la ampliación de la extensión urbana continúe, aun con las disposiciones de el respeto a las áreas ecológicas, la existencia de asentamientos humanos en zonas insalubres y peligrosas y que posteriormente reclaman servicios básicos los cuales, cuando los consiguen, o son malos, o de mala calidad; el haber hecho una industria la invasión casas habitación, o el establecer en terrenos en casas hechas de material peligroso, lo cual desencadena en accidentes de lamentables consecuencias, también propicia el surgimiento de líderes o asociaciones que lo único que hacen es defraudar personas lo que agrava todavía más el problema de la vivienda.

En sí esta ciudad, la cual poco a poco siguen sus pasos ciudades como Guadalajara , en Jalisco, o Monterrey, en Nuevo León; que sí bien todavía están lejos de alcanzar los niveles de crecimiento y de problemas que tiene la Ciudad de

México; sin embargo se están cometiendo los mismos errores tanto en la planeación y económicamente, pues desgraciadamente el campo ha caído en una espiral descendente la cual continúa arrojando a los campesinos, cada vez más empobrecidos, a las urbes, los cuales sin preparación alguna, sólo llegan a dificultar en mayor medida sus propios problemas y los de la Ciudad; sin contar a los niños de la calle los cuales abandonan sus casas e inician una infravida, al habitar lugares impensables, los que posteriormente ingresarán a las filas de los desempleados o a las de la delincuencia.

Siendo esta urbe un ente el cual absorbe enormes recursos, en perjuicio de los demás estados de la República, provocando con esto problemas que posteriormente repercuten en la ciudad. Si bien algunos de estos procesos se han tratado de revertir es obvio que no ha sido suficiente lo hecho hasta hoy; en lo referente a la vivienda el panorama no es distinto, es claro que las fábricas que estaban ahí, en muchos casos, antes que los habitantes, que llegaron posteriormente, ahora éstas se han convertido en un peligro para éstos, consecuencia tanto de una errónea política industrial como de vivienda, por lo tanto algunas empresas son bombas de tiempo las cuales, cuando sucede algún accidente o fenómeno natural, las consecuencias son de un costo humano y económico altísimo.

También hay que tener en cuenta que este

problema no es exclusivo en México sino de varias otras ciudades en el mundo como en Calcuta, en la India, Nueva York, en Estados Unidos, Beijing, en China, etc.; lo cual no es ninguna ayuda, sino que debe ser un ejemplo de lo que se debe, o no hacer, en lo referente a solución de problemas los cuales parecen agravarse más y no resolverse, en estas urbes que se reproducen en el planeta con consecuencias nefastas para éste mismo.

## 2.5 Recapitulación.-

Como se ha podido determinar, el ser humano en los inicios de su socialización enfrentó diversas dificultades, para encontrar un lugar donde adaptarse, poder vivir y ahí establecerse, buscaba parajes apropiados para poder asentarse y encontrar todo lo necesario para la satisfacción de sus necesidades básicas, tanto de alimentación como de vivienda, entre otras.

También es importante resaltar que en ciertas partes geográficas precisas, donde se realiza el desarrollo de las antiguas civilizaciones del mundo, de igual forma es de destacar el impulso que da el descubrimiento de la agricultura a el establecimiento de determinados conjuntos personas, en forma sistemática, y que posterior a esto se inicia el desarrollo de otro tipo de necesidades y creaciones, como sería el artesanal,



arquitectónico e inclusive el religioso, derivando ulteriormente en el asentamiento de gran número de personas respecto a un determinado punto de referencia en específico, derivando en lo que posteriormente se denominará como ciudades, y de las cuales se tiene noticia desde hace 8 mil años.

Situación de gran importancia, porque esto sirve de punto de referencia para que al observar lo sucedido en América y todos los sucesos inherentes a su poblamiento, se destaquen los puntos de coincidencia, en lo que respecta a las fundaciones de determinadas civilizaciones, en este continente en comparación con lo sucedido en el medio oriente, o extremo oriental en Asia.

También es necesario revisar ciertos aspectos de la instalación de los pueblos mesoamericanos, es decir cuáles son las situaciones sociales, históricas y geográficas que convergen para que en una zona no muy extensa en específico, comparada con la amplitud del continente americano, se hayan instalado un variado número de civilizaciones y de gran trascendencia histórica para la nación, porque es menester consignar como todo este número de ciudades precolombinas, algunas de gran magnitud, tanto en extensión y/o en población, que sorprenden actualmente, son el antecedente inmediato para la instalación de Tenochtitlan, el punto culminante de las culturas mesoamericanas.

Algo que es determinante en el porqué de su instalación en una zona que en realidad era

muy fértil, y que presentaba las características necesarias para ser una tierra que se podía renovar continuamente, y por lo tanto era muy difícil que la abandonaran, lo cual dio como resultado que era la zona propicia para la instalación de las grandes ciudades en esta parte del mundo, y así es como sucede al haber surgido aquí uno de los poderes de mayor presencia en la historia prehispánica, una urbe que, aun así, ya presentaba ciertas deficiencias para aprovisionarse de alimentos, las cuales eran cantidades considerables, situación que continuó así hasta la llegada de los conquistadores.

Los españoles, al lograr derrotar a la población indígena, instalaron la ciudad nuevamente en donde se encontraba ésta con anterioridad, lo hacen ya no por cuestiones naturales, que eran pésimas después de la destrucción, sino por razones de carácter militar, es decir querían evitar que con el tiempo resurgiera el imperio derrotado y se convirtiera una amenaza.

Esta fue una decisión de gran trascendencia histórica, porque ésta sería el inicio de una de las urbes más grandes del mundo y, se puede decir, su crecimiento no es por el hecho de haberse convertido en la capital de la república, por lo tanto el lugar donde se asientan los poderes federales, decisión que se tomó en 1824 al ser determinado, en la Constitución de ese año, que ésta sería una república federal, por lo cual se toma el modelo

estadounidense de crear un distrito para los poderes de la nación.

La explosión demográfica se presenta, en realidad, en este siglo XX, ya que ésta es resultado de un sinnúmero de situaciones políticas, económicas y sociales que derivaron en un crecimiento desmedido de la Ciudad al grado de haberse conjuntado con los municipios aledaños creando un ente urbano de gigantescas proporciones; es decir, esto es el resultado de políticas de industrialización del país, que privilegiaron el desarrollo de las empresas en perjuicio de otras como el campo, y que trajo como consecuencia que muchos se fueran a lugares donde pudieran encontrar un empleo mejor remunerado y que en un principio lo encontraron en la ciudad, pero posteriormente ésta se aglutinó de tal forma que, con el tiempo, ya no fue posible darles cabida y que lamentablemente ni en sus lugares de origen lo hallaban.

En consecuencia una de las dificultades que surgieron, y que ya existían aunque en menor medida, fue el de la falta de vivienda, situación que se agrava cada vez más, y los éxodos de personas provenientes de otros lares continúa hacia la ciudad, y en cantidades sorprendentes que no menguan porque sigue yendo, ésta, constantemente en ascenso, prueba de esto son los municipios en el estado de México y la delegación Iztapalapa por ejemplo; y los problemas se agravan y se diversifican, siendo que muchos individuos se aprovechan de la necesidad de las

personas de escasos recursos y los utilizan ya sea con finalidades políticas, o para defraudarlas. Convirtiéndose la vivienda en uno de los problemas torales por resolver hoy en día, no sólo en la ciudad, sino en todo el país.

CAPÍTULO III  
ASPECTOS JURÍDICOS

### 3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.-

La vivienda, como derecho para los individuos, no se puede considerar como una concepción moderna en el país, y en el mundo, sino que es algo que el ser humano siempre ha tenido en cuenta, como una de las necesidades esenciales para su existencia, para hacer digna su vida, que como persona merece tener, y entre lo que se puede conceptuar como prioritario para la humanidad; si bien fue una toma de conciencia, en general, el poder contar con este derecho, nadie hizo nada por garantizarlo, posteriormente apareció éste en algunas legislaciones, mas para nadie era una obligación su cumplimiento, aparte de que no existían los organismos, para al menos asegurar que esto fuera algo que se iba a cumplir.

Si bien, desde la antigüedad, todo mundo consideraba que había que proveerse de alguna vivienda como una de las máximas de la vida, es hasta muy tarde cuando esto se reconoce, en los primeros documentos históricos, básicos para el sistema legal moderno; así se halla que, en la declaración universal de los derechos humanos, aprobada y proclamada por la Asamblea general de las Naciones Unidas el 10 de diciembre de 1948, que dice, en el

"Artículo 24. 1. 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 u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad; ..." (1)

Así es como se puede determinar, que se considera uno de los derechos esenciales para el ser humano, al considerar a la vivienda uno de los derechos, al mismo nivel de los demás elementos que le son menester a cualquier persona, para que se dé, al igual que a su familia, un nivel de vida adecuado y así se pueda desarrollar como persona.

Esta declaración de derechos es coincidente con un número importante de legislaciones que nacen en este siglo posteriores a lo que daría como inicio del denominado derecho social, que en este siglo, principalmente, va a tener gran presencia y relación con los derechos humanos, los cuales con el tiempo han ido ampliándose.

Así es como hay una relación muy cercana entre ambas concepciones, ya que se entiende como derecho social a las "prerrogativas y pretensiones de carácter económico social y cultural, reconocidas al ser humano, individual o colectivamente considerado. Hoy día se les designa generalmente como el término 'derechos

---

(1) Arriola, Juan Federico: *La pena de muerte en México*; Trillas; México; 1989; 1ª edic.; p 116

económicos, sociales y culturales' ..."(2)

Pues bien, es de esta manera que el conjunto de derechos, que se le tienen que reconocer a la persona, ya no son sólo los que se proclamaron en 1789, sino que han ido multiplicándose; si bien en un inicio, en el siglo XVIII, se reconocían principalmente los de carácter individual, con la posteridad, y tomando éstos como ejemplo de lo que debía de ser el trato a la persona, se aumentaron y diversificaron, a tal grado, que tomó la dirección hacia los grupos de la sociedad, preferentemente a los sectores desprotegidos, llegando al grado de ser reconocidos parte inherente de los derechos humanos.

Y así se ha establecido en las disposiciones de esta materia, sólo hay un convencimiento de que deben de establecerse a nivel constitucional, en este siglo, y así se manifiesta en la Constitución de 1917, en uno de los artículos de mayor relevancia para el sector laboral del país, y posteriormente en otros, así es como este tema no se soslaya, y se reconoce en varios artículos de la Constitución.

Cronológicamente, la primer referencia que se tiene al respecto, se encuentra en el original

"Art. 123. El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales

---

(2)Rodríguez y Rodríguez, Jesús: *Derechos Sociales*; en Dicc. Jurídico Mexicano, coord. Madrazo, Jorge; Tomo II; Porrúa; México; 3ª edic.; 1989; p 1040



regirán entre los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos, y de una manera general, sobre todo contrato de trabajo:

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán el medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas; ..."(3)

En este párrafo, del artículo 123, se encuentra que ya se establece, como obligación a los patronos, el que se proporcionen habitaciones a los trabajadores, mediante un sistema distinto al actual, porque el trabajador no tenía opción para adquirirlas a largo plazo, ya que vivía en ellas mediante el pago de una renta, la cual se calculaba a través de conocer el valor catastral de éstas, y sobre esto, se saldaba una cantidad del medio por ciento mensual.

Y esto se volvía una exigencia, para determinadas empresas con ciertas condiciones ya

---

(3) Tena Ramírez, Felipe: *Leyes fundamentales de México 1808-1992*; Porrúa; México; 17ª edic.; 1992; p 870

preestablecidas, así si cumplían con algunos requisitos, tenían que implantar este sistema de otorgamiento de vivienda para los trabajadores, con las estipulaciones ya establecidas de antemano en la ley.

Por un largo período de tiempo, no se le dio mayor importancia a el tema de la vivienda, de la que merecía, y es así como en la segunda mitad del siglo XX, es cuando se presentan una serie de cambios, dándole a esta materia un mayor interés, que comenzó a tener con la explosión demográfica, que empezó a ser un problema real, y se tenía que actuar, y lo primero que se tenía que hacer eran las reformas legislativas.

Así pues, de lo que hay que apuntar, está que el "5 de diciembre de 1960, se publicó la reforma que incorpora al texto constitucional los derechos de los trabajadores al servicio de los poderes de la unión y de los -entonces- territorios federales, así como del Departamento del Distrito Federal; estas directrices constitucionales serían reglamentadas por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del estado ('Ley Burocrática'). En materia de seguridad social, la Ley del ISSSTE precisó las modalidades de esta alta forma de solidaridad..."

(4)

Es así, como se encuentra lo que es conocido como el apartado 'B' del artículo 123 de la Constitución, en la cual, a todos los

---

(4) Ramírez Reynoso, Braulio: *Artículo 123*, en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comentada, Andrade Sánchez, Eduardo; UNAM; México; 1ª edic.; 1985; p 304 77

trabajadores al servicio del Estado, les son reconocidos y protegidos sus derechos; los cuales se encuentran en el mismo artículo y apartado de marras, por consiguiente se reconoce el derecho a la vivienda.

Con lo cual, queda contemplado este derecho, y posteriormente se adicionarán ciertos artículos, de entre los que forman parte, reconociendo el derecho a la vivienda, se tiene, dentro de la Constitución, al 4º, 25, 27, 73 fr. XXIX-c y 123 apartados A fr. XII y B fr. XI-f. Entonces repasándolos se tiene que en el

Art. 4º ... 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.

Esto es considerado como un nuevo derecho social, es decir el derecho a la vivienda, el cual, si bien en el artículo 123 constitucional y con posteriores adiciones a la Constitución se trata de hacer efectivo este derecho; sin embargo todavía no se establecían con mayor precisión los instrumentos y apoyos necesarios para cumplir con eficacia éste, de esta forma se tiene que adicionar el artículo 4º.

Hay que dejar establecido que la reforma se hace en el año 1983, la cual da pie a la aparición de la Ley Federal de la Vivienda en 1984, con lo cual se daban los instrumentos necesarios para poder lograr que se cumpliera el

ESTA TESIS NO DEBE  
SALIR DE LA BIBLIOTECA

derecho a la vivienda. Es menester consignar que en el artículo 4° se hace referencia a varios derechos, como son los derechos de los indígenas, la igualdad de la mujer y el varón en la sociedad, la libertad de decisión en el número de hijos que se tengan en la familia, el derecho a la salud, a la vivienda y los derechos de los menores.

En especial, en ese párrafo del artículo cuarto, lo que se pretende es "hacer conciencia en el ciudadano, en el jefe de familia, en 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 ..." (5)

Esto es, que exista una mayor responsabilidad y participación de los miembros, que dentro de la sociedad y que a través de sus actividades es posible su intervención en el fomento a la vivienda, también es un llamado a la indignación, porque no es posible que los seres humanos vivan en las condiciones que lo han llegado a hacer; que el crecimiento de la ciudad

---

(5) Barajas Montes de Oca, Santiago: *Artículo 4o*; en Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Andrade Sánchez, Eduardo; UNAM; México; 1ª edic.; 1985; p 13

sea en forma ordenada, y que los problemas que convergen con el surgimiento de éste se pueden ir evitando, si la cuestión habitacional se resuelve en beneficio de todos.

Entonces se tiene que el artículo cuarto constitucional, reconoce el derecho a la vivienda e impone como obligación, que la ley provea los instrumentos y apoyos legales necesarios para el cumplimiento de este derecho. Asimismo se tiene que en la Constitución en el

Art.25.- Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

En este artículo constitucional donde se establece la rectoría del Estado en el desarrollo nacional, el cual debe darse en todos sus ámbitos, es decir no sólo económico, sino también en otros factores que harán que el progreso sea integral y no desigual, y así no dejar desprotegidas otras áreas de igual importancia; así se tiene que también se privilegia que haya una mejor y mayor repartición del ingreso y la riqueza, lo cual va a dar como resultado que los objetivos, que plantea la Constitución, se

realicen respecto a los individuos, grupos y clases sociales que ampara ésta.

Asimismo se tiene que en otro artículo de capital importancia, en la Constitución, y de los más significativos en el sistema jurídico mexicano, hay referencias que se pueden relacionar al tema de los asentamientos humanos y por consiguiente a la vivienda,

Art. 27.- 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 el 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. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico.

En este artículo se señalan múltiples situaciones de la riqueza del país, y el papel

que desempeña el Estado; mas, específicamente, se tiene que en lo referente a los recursos naturales susceptibles de apropiación, el Estado al hacer una distribución de éstos, lo deberá hacer en forma equitativa, para que haya un desarrollo armónico y el tipo de vida, tanto en la ciudad como en el campo, mejoren paulatinamente. Por lo tanto, en lo referente a los asentamientos humanos, también el Estado tiene la obligación de dictar disposiciones al respecto, para que los centros de población crezcan de forma ordenada, y sobre todo, que al desarrollarse éstos lo hagan respetando, conservando y restaurando el medio ambiente donde se desarrollen.

Otro elemento que participa para garantizar el derecho a la vivienda se encuentra en el

Art. 73.- El congreso tiene la facultad:

XXIX-c. Para expedir las leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los Estados y Municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de asentamientos humanos, con objeto de cumplir con los fines previstos en el párrafo tercero del artículo 27 de esta Constitución.

En este párrafo del artículo 73, donde se establecen las atribuciones del congreso, entre la cantidad ingente de ellas, se tiene que

también se le faculta para que expida legislaciones (en lo relativo a los asentamientos humanos con el fin de ejecutar los objetivos planteados en el artículo 27 de la Constitución) en las cuales se implante, que deba de participar el gobierno en sus tres niveles , tanto federal, estatal y municipal. Es decir, que no sea solamente un problema que lo atienda una parte gubernamental, de la división político administrativa, sino los tres para así lograr resolverlo con atingencia y así un municipio no afecte a otro, o un estado a otro al participar en la planeación y solución.

Así es como está redactado, después de reformado, el artículo vigente, pilar del sistema jurídico mexicano, el cual reconoce el derecho a la vivienda, es el

Art. 123.- A.

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 los 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 administren los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

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

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

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

En este párrafo hay varios puntos a

considerar: se vuelve a imponer nuevamente, a los patronos, la obligación de dar habitaciones a los trabajadores, no importando el tipo de trabajo que desempeñen éstos, y no sólo a los que se dedican a determinadas labores. En relación con el texto original, se puede decir que, ahora la forma en que deben de participar para dar este bien a los obreros, ya no es construyéndolo los patronos, sino que ahora será mediante un sistema de aportaciones a el fondo nacional de vivienda, el cual tiene que otorgar créditos, que sean asequibles y con los cuales sea posible la apropiación de un bien inmueble.

También se compele, en este mismo párrafo, a la expedición de una ley en la que se funde una entidad de participación tripartita, es decir miembros del Gobierno federal, trabajadores y de los patronos; este organismo tendrá como principales funciones administrar las aportaciones que se hagan a el fondo nacional de la vivienda y coordinar los programas de construcción de vivienda. En la parte restante del párrafo se refiere a los casos en que las empresas están instaladas fuera de las poblaciones, y/o cuando el número de habitantes sea superior a doscientos, el patrón debe de cumplir con determinados requisitos, para que no falten los servicios necesarios, y se eviten situaciones que provoquen abusos con los trabajadores.

Es de esta manera, como se ha garantizado

constitucionalmente, a todos los trabajadores del apartado A del artículo 123, su derecho a la vivienda; así en lo referente a los trabajadores al servicio del Estado, este derecho se les garantiza en el

Art. 123. B. XI.

f) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o en 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 y pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

En este párrafo, del artículo ya mencionado, se dio pie a la creación de dos

organismos el FOVISSSTE y FOVIMI, el primero dependiente del ISSSTE y el segundo dependiente del ISSFAM, los cuales tendrán las mismas funciones que el INFONAVIT, porque este derecho a la vivienda se plantea en los mismos términos, como se hace en el apartado A, tratando de ser igualitario el trato hacia los trabajadores de el apartado B; con esto, este derecho no será escatimado para ningún sector de trabajadores de la población. Porque posteriormente se crearán otras entidades para las personas que no son dependientes de un patrón.

Así es como este derecho a la vivienda se fue previendo en las legislaciones, porque las reformas a la Constitución crearon la necesidad de modificar, como de crear legislaciones, para que este derecho sea garantizado realmente, y no se quede olvidado, como lo fue en su inicio con el párrafo del artículo 123, que quedó solamente escrito pero que no pasó a mayores consecuencias, porque a nadie le preocupó hacer realidad este derecho.

Fue ya muy avanzado este siglo cuando en verdad se dio impulso a la vivienda, porque ya era muy avanzado el deterioro en este aspecto, las reformas a la Constitución se iniciaron en los años setentas, siendo que este derecho está plasmado desde 1917, es así como "al término del sexenio 1988-1994, se concluyó el diseño del Sistema Nacional de la Vivienda, que se conceptúa

como el conjunto integrado y armónico de las relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que da coherencia a las acciones, instrumentos y procedimientos de los sectores público, social y privado orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda"(6)

De esta manera, se puede determinar como el número de reformas, que en el transcurso de la última parte del siglo se han llevado a cabo, hasta ahora es cuando comienzan a cristalizar, al menos en cuestión de definiciones y de procedimientos; se han tomado medidas para agilizar este proceso y detener el deterioro con la reorganización de los organismos, renovación o instalación de programas de vivienda, y otro tipo de instrumentos que tratan de mejorar esta cuestión a la cual falta mucho por realizar.

### 3.2 La Ley General de los Asentamientos Humanos.-

Esta es una ley que data del año de 1993; y antes de apuntar lo que se menciona en materia de vivienda hay que hacer algunas acotaciones. Por ejemplo los objetivos que se le fijan, a la ley, son determinar quienes deben de participar en la ordenación y la regulación de éstos como son la federación, los estados y los

---

(6) Witker Velásquez, Jorge: *Introducción al Derecho Económico*; HARLA; México; S.N.E.; 1995; p 139

municipios; determinar las normas para regular y trazar los territorios donde se asientan los centros de población; también establecer las bases para la participación de los demás sectores de la sociedad en este tema (art. 1°).

En el siguiente artículo se establecen una serie de definiciones, que se ocuparán en la ley y como se deben de entender en los artículos, donde se ocuparán continuamente en el desarrollo de la ley, entre los más importantes se encuentran los de:

-Asentamiento humano.- el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en una área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran.

Es decir no sólo se considera al conjunto poblacional en determinado territorio, sino que también la serie de componentes naturales, y las construcciones realizadas por el propio ser humano; esto con el fin de la preservación del hábitat donde se desarrolle éste, aparte de que se considera asentamiento humano a cualquier población, ya sea dentro de la ciudad, a los alrededores o alejada de ésta.

-Centros de población.- las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no

urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos.

Aquí se especifica, de forma más precisa, tres áreas que van a tener ciertas características especiales, como son, las que se encuentran en las ciudades; las que no deben verse afectadas por el crecimiento urbano, no obstante que éstas se encuentran dentro de las zonas urbanizadas, para evitar una afectación al equilibrio ecológico de la zona, precaver peligros naturales o humanos, y/o la privilegización de espacios para ciertas actividades económicas; aparte de los que la autoridad competente funde teniendo en cuenta lo anterior.

-Conurbación.- la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población.

Éste es un fenómeno que se ha multiplicado, y es la causa de la extensión del Distrito Federal, la cual ya no es propiamente este territorio, sino que también lo forma junto con el del Estado de México, pero como la separación entre los dos territorios es imperceptible, ya que, donde se supone está, hay una calle o una avenida, con lo cual es difícil

establecer donde inicia un territorio y dónde termina el otro.

-Conservación.- la acción tendente a mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales.

Éste es otro concepto importante, porque trata de abarcar todo lo que es necesario preservar en una población, no importando su ubicación, esto va desde el mantenimiento y conservación del equilibrio ecológico, hasta todos los elementos que existen dentro de ésta, ya sean de servicios, culturales e históricos.

-Crecimiento.- la acción tendente a ordenar y regular la expansión física de los centros de población.

Siendo ésta una palabra con distintas acepciones, y aquí se trata de limitar, porque si bien se prevé que habrá un desarrollo, esto tiene que ser con ciertas condiciones; se determina que el crecimiento deberá ser con orden y acatando las disposiciones que sobre la materia existan.

-Desarrollo urbano.- el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación mejoramiento y crecimiento de los centros de población.

El desarrollo urbano se enfoca, preferentemente, a que se determine de antemano



que, desde la fundación de los centros de población, todo se rija bajo un determinado plan, donde el crecimiento de éste sea de manera ordenada y no haya un deterioro del mismo posteriormente.

-Destinos.- los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población.

En éste, se deja establecido que, bajo esta denominación, serán los distintos terrenos en un centro de población destinados a ciertas actividades.

-Equipamiento urbano.- el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas.

Es decir, es toda la estructura necesaria que le es menester a cualquier conjunto poblacional, para llevar a cabo todas sus actividades y así crear un ambiente propicio para el desarrollo económico de la población.

-Fundación.- la acción de establecer un asentamiento humano.

Es la instalación de un determinado conjunto poblacional en cierta área.

-Mejoramiento.- la acción tendiente a reordenar o

renovar las zonas de un centro de población incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente.

Es el enfoque de tener que reorganizar a ciertos centros de población que, o bien, están iniciando su proceso de desarrollo, o que, por el contrario, hay menoscabos que se hace necesario repararlos.

-Provisiones.- las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población.

-Reservas.- las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento.

En estos dos conceptos, se tiene que son ciertas previsiones que hay que hacer, tanto para antes y después del establecimiento de asentamientos humanos; es decir, con anterioridad ya se deben de tener las áreas para la instalación de determinados centros de población, y posteriormente, dentro de éstos, se deben de hacer las previsiones de ciertas áreas, hacia donde deba de crecer el centro de población.

-Servicios urbanos.- las actividades operativas públicas prestadas directamente por la autoridad competente o concesionadas para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población.

Este concepto, tiene cercana relación con el de equipamiento urbano, porque con el uso del equipamiento se puede dar el servicio urbano, y con esto los requerimientos de la población, en

estos aspectos, se pueden satisfacer.

-Usos.- los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios en un centro de población.

Es decir, las diferentes variantes en la utilidad que se le pueden dar a determinadas zonas del centro poblacional, como puede ser para habitación, industrialización, reserva ecológica, etc.

-Zona metropolitana.- el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población.

Es decir todas las áreas de un centro de población que sean parte éste, se les denominará como zona metropolitana.

-Zonificación.- la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo.

En este concepto se deja establecido que todo centro de población, por medio de la zonificación, es como se determinará todo lo que un conjunto poblacional debe de incluir, de la misma forma que se le imponen sus límites territoriales para evitar problemas de cualquier tipo con otras poblaciones adyacentes.

En toda esta serie de conceptos, en

realidad tienen una cercana relación con el tema de la vivienda, porque obliga a que, en general, se tenga presente que el problema de la vivienda está sujeto a un número de variables, y por lo tanto es complejo; entre éstas se encuentran, por ejemplo, las de carácter limitativo de hacer que los centros de población crezcan dentro de ciertas zonas dedicadas expresamente para la vivienda.

Tener presente que la afectación al ambiente debe ser mínima; la preservación del patrimonio cultural; no propiciar el asentamiento en zonas peligrosas, tanto físicamente como industrialmente, que pongan en riesgo a las mismas personas; la obligación de que cada asentamiento humano tenga cierto tipo de instalaciones para poder desarrollar todas sus actividades.

En materia de vivienda se encuentran algunas disposiciones importantes, y que hay que mencionar:

Art. 40 La federación, las entidades federativas y los municipios llevarán a cabo acciones coordinadas en materia de reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda, con objeto de:

- I. Establecer una política integral de suelo urbano y reservas territoriales, mediante la programación de las adquisiciones y la oferta de tierra para el desarrollo urbano

- y la vivienda;
- II. Evitar la especulación de inmuebles aptos para el desarrollo urbano y la vivienda;
  - III. Reducir y abatir los procesos de ocupación irregular de áreas y predios, mediante la oferta de la tierra que atiendan preferentemente, las necesidades de los grupos de bajos ingresos.

En este artículo está presente que se debe de privilegiar, dentro de ciertos límites, la construcción de la vivienda, y se dan las formas en que se incentiva ésto, por ejemplo que se establezca una política especial de suelo urbano para el desarrollo y la vivienda, así como impedir la especulación de los inmuebles para estos efectos; también se prevé la desincentivación de la ocupación irregular en zonas que no son aptas para la instalación de viviendas.

Art. 41.- Para los efectos del artículo anterior, la Federación por conducto de la Secretaría, suscribirá acuerdos de coordinación con las entidades de la Administración Pública Federal, las entidades federativas y los municipios y, en su caso, los convenios de concentración con los sectores social y privado, en los que se especificarán:

- I. Los requerimientos de suelo y de reservas territoriales para el desarrollo urbano y

- la vivienda, conforme a lo previsto en los planes o programas en la materia;
- II. Los inventarios y disponibilidad de inmuebles para el desarrollo urbano y la vivienda;
  - IV. Los criterios para la adquisición, aprovechamiento y transmisión del suelo y reservas territoriales para el desarrollo urbano y la vivienda;
  - VII. Los compromisos para la modernización de procedimientos y trámites administrativos en materia de desarrollo urbano, catastro y registro público de la propiedad, así como para la producción y titulación de vivienda, y
  - VIII. Los mecanismos e instrumentos financieros para la dotación de infraestructura, equipamiento y servicios urbanos así como la edificación o mejoramiento de la vivienda.

Nuevamente se fijan ciertos aspectos que se deben de observar para la construcción y mejoramiento de la vivienda, entre éstos se encuentran que la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) junto con otras Secretarías, los estados y los municipios, de acuerdo con los programas preestablecidos, emitan convenios por medio de los cuales especificarán las necesidades de suelo que se requieren; también establecer el número de inmuebles que hay para la vivienda; las

formas de adquisición y transmisión; la simplificación administrativa para todo el proceso que se debe de seguir en el proceso de adquisición o construcción de vivienda.

Art. 42.- Con base en los convenios o acuerdos que señala el artículo anterior, la Secretaría promoverá:

- I. La transferencia, enajenación o destino de terrenos de propiedad federal para el desarrollo urbano y la vivienda;
- II. La asociación o cualquier otra forma de participación que determinen los núcleos agrarios, a efecto de aprovechar terrenos ejidales y comunales para el desarrollo urbano y la vivienda y evitar su ocupación irregular.

En esta referencia, nuevamente a los convenios, se faculta a la SEDESOL a que los terrenos de propiedad federal, que sea posible destinar, lo sean para la construcción de vivienda; de la misma forma que sea posible utilizar los terrenos ejidales y comunales y así mantenerlos a salvo de ser tomados ilegalmente.

Aparte de que estos terrenos federales, ejidales y comunales deben de cumplir con ciertos requisitos, que sean necesarios para el programa o plan de desarrollo; que no sean terrenos dedicados a actividades productivas; y que cuando éstos sean incorporados exista un plan de financiamiento para su desarrollo y construcción

de vivienda, (art. 43).

Sin embargo cuando el objetivo primordial de los terrenos sea exclusivamente para vivienda, se aplicará la legislación en materia de vivienda, (art. 44). También se prevé, que cuando los territorios ejidales y comunales sean afectados, los titulares sobre estos terrenos se les deberá de apoyar, y ser incorporados a las actividades económicas de la zona, (art. 46).

Esto es lo que se menciona en materia de vivienda en esta ley, y que es importante, porque si bien la legislación principal es la ley de vivienda, la observancia de los asentamientos humanos no se debe soslayar por la importancia que le da al impulso de la creación de casas habitación pero que territorialmente sea bajo ciertas limitantes y no sólo sea la construcción indiscriminada, porque si se hace sin el cumplimiento de ésta, a la postre es peor por todas las situaciones que se puedan crear, ya que quizá todas las obras sean inservibles al asentarse en lugares peligrosos, o insalubres, o que afecten el equilibrio ecológico.

### 3.3 La Ley Federal de Vivienda.-

Esta es una ley que fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero



de 1984; es la reglamentaria del artículo 4° constitucional, la cual tiene como objetivo establecer y regular los instrumentos y apoyos para que toda la familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa, (art. 1°).

Sobre la política nacional de vivienda, sus directrices son:

- Que las familias de escasos recursos, de la ciudad y del campo, puedan obtener con mayor facilidad una vivienda;
- Establecer reservas territoriales, especialmente para ser utilizadas en la construcción de vivienda popular;
- Que los programas de financiamiento tengan cobertura sobre la mayoría de los miembros de la sociedad, no importando el tipo de relación laboral lícita que tengan;
- Que haya una coordinación entre los miembros de la administración pública federal, entidades federativas y municipios; para el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda y satisfaga las necesidades de vivienda en el país;
- Dar facilidades para que los sectores de la sociedad contribuyan con la construcción de vivienda en renta, pero especialmente a la de interés social;
- Que las habitaciones existentes sean mejoradas;
- Mejorar los procesos de producción de habitaciones;
- Una concientización, para crear la convicción

de que sólo a través de la vivienda, se pueden estructurar los asentamientos humanos;

- También que, a la par de la edificación de la vivienda, se construyan los servicios necesarios para ésta;

- Apoyar a los productores y distribuidores de los materiales de construcción, y así reducir sus costes;

- Respetar, en el proceso de planeación y construcción de vivienda, el medio ambiente;

- Incentivar el apoyo de las comunidades en la autoconstrucción de la vivienda;

- Divulgar, en gran escala, los programas de construcción de vivienda, para que la población beneficiaria, participe de manera más activa, (art. 2°).

Por tanto se define y se debe entender que el Sistema Nacional de Vivienda: es el conjunto integrado y armónico de relaciones jurídicas, económicas, sociales, políticas, tecnológicas y metodológicas que dan coherencia a las acciones, instrumentos y procesos de los sectores público, social y privado, orientados a la satisfacción de las necesidades de vivienda.

Es decir este sistema es la reunión e interacción de las diferentes disciplinas, e instrumentos, que intervienen en todas las fases de planeación y construcción de la vivienda de interés social.

La ley también define a la vivienda de

interés social como: aquella cuyo valor, al término de su edificación, no exceda de la suma que resulte de multiplicar por diez el salario mínimo general elevado al año, vigente en la zona de que se trate.

La determinación de que una vivienda sea considerada como de interés social, se basa, principalmente, en el costo que tiene ésta, de acuerdo al salario mínimo vigente, al momento de su terminación, de determinada zona económica, de las varias en que está dividido el país.

Sobre quienes se deben de regir por esta ley son:

- Las dependencias, entidades y organismos descentralizados de la administración pública federal que formulen programas de vivienda o lleven a cabo acciones habitacionales.

Esto a diferencia de las entidades públicas y organismos descentralizados encargados de ejecutar o financiar programas de vivienda para los trabajadores, conforme a la obligación prevista en el artículo 123 de la Constitución General de la República se regirán en los términos de las leyes que regulan su propia organización y funcionamiento.

Sin embargo, los representantes en los órganos de gobierno, administración y vigilancia de dichos organismos, cuidarán de que sus actividades se ajusten a lo dispuesto en esta ley, (Art. 5°).

Sobre las actividades de la antes

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, hoy la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), en materia de vivienda son:

- Formular , conducir, y evaluar la política general de vivienda, conforme a la ley; también coordinar los programas y acciones que realicen las entidades de la administración pública federal y tiendan a satisfacer las necesidades de habitación;

- Realizar los programas para la construcción de viviendas destinadas al arrendamiento, y que hayan sido propuestos por el Ejecutivo Federal;

- Participar en la formulación y presentación de los presupuestos, de los organismos de la administración pública que realicen programas de vivienda y los cuales coordine, a la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), hoy fusionada con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP);

- Coordinar el sistema nacional de vivienda, junto con los estados y municipios que intervengan;

- Vigilar que las entidades participantes cumplan con la ley;

- Promover la producción y distribución de los materiales de construcción;

- Determinar las políticas que deberán observar las dependencias y entidades de la administración pública federal en materia de adquisición y enajenación del suelo;

- Promover la organización de personas, junto con los estados y municipios, para el mejoramiento y edificación de vivienda;
- Formular las normas de construcción de vivienda acorde a criterios ecotécnicos, y utilizando tecnologías más adecuadas, junto con los estados y municipios;
- A través de la Ley de planeación, de la Ley de Información y Estadística y las normas que emita la SPP, leáse SHCP, la SEMARNAP determinará los lineamientos de información y estadística en materia de vivienda;
- Promover y coordinar las necesidades de vivienda en los casos de siniestros, y los que el Ejecutivo Nacional le señale;
- Organizar y fomentar las investigaciones en vivienda; y
- Las que le señalen las demás leyes en la materia, y el Presidente de la República, (art. 6°).

Es decir este organismo, la SEMARNAP, es la autoridad más importante en esta materia, aunque con la participación de otras como la SHCP, ya que está encargada de vigilar todos los pasos en el proceso que va desde la formulación de la política de vivienda y observar su aplicación, así como auxiliar en su puesta en práctica al tratar de organizar a los participantes y beneficiarios de los planes de vivienda.

Sobre las acciones públicas federales de vivienda serán programadas por medio de:

- El Programa Sectorial de Vivienda;
  - Los programas institucionales de las entidades de la administración pública;
  - Los programas anuales de la SEMARNAP;
- y todos estos programas estarán sujetos a la ley de vivienda, de planeación y al Programa Nacional de Desarrollo, (art. 7°). En realidad son los parámetros generales, sobre los que las autoridades se deben basar, al poner en práctica las políticas de vivienda.

El programa sectorial de vivienda será elaborado por la SEMARNAP, previo dictamen de la SPP (SHCP), y aprobado por el Ejecutivo Federal. Posteriormente deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación y en dos diarios más de mayor circulación, (art. 8°). Éste programa contendrá, principalmente, el diagnóstico de los problemas habitacionales en el país; los objetivos, los que regirán las acciones de las entidades de la administración pública federal; el manejo de instrumentos de políticas económica y social, relacionados con la vivienda y los responsables de su ejecución, (art. 9°).

Entre los programas de mayor influencia se encuentra el sectorial de vivienda, que aparte de ser aprobado por el Ejecutivo y ser publicado en los diarios; además incluye una serie de datos de capital importancia y las acciones a realizar

También es de destacar lo que se

establece en el artículo 19, porque considera de utilidad pública la adquisición de tierra para la construcción de viviendas de interés social o para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales. Es decir que muchos de estos terrenos, que son útiles para la construcción de viviendas, pueden ser objeto de la expropiación. Así que la adquisición o enajenación debe de estar prevista en el programa anual autorizado.

Otro aspecto primordial en la construcción de viviendas es el espacio donde se van a edificar, y la ley prevé esto, al otorgarle a la autoridad ciertos instrumentos legales, como la adquisición o enajenación, para allegarse, la autoridad, los terrenos necesarios.

La asignación de estos terrenos debe cumplir con ciertos requisitos, según la ley:

- Dirigirse a las personas que como máximo ganen cuatro salarios mínimos;
- Atender principalmente a los de más bajos ingresos;
- La dimensión de los lotes debe ser de acuerdo a las normas ya establecidas;
- La SEMARNAP fijará el precio de los lotes; y
- Cumplir con las normas de planeación urbana y las disposiciones aplicables, (art. 21).

Si bien la autoridad tiene la obligación de adquirir terrenos, también se le constriñe a que cuando los reparta, debe de observar ciertos requisitos para que haga la distribución del modo

más equitativo posible.

También es probable que la misma Federación pueda transmitir terrenos de su propiedad, a particulares que los vayan a destinar a la construcción de vivienda de interés social, previa solicitud de las entidades federativas y los municipios, a la SEMARNAP, (art. 24). Ésta misma elaborará un catálogo de terrenos aptos para la construcción de viviendas, (art. 25); los que sean transmitidos a particulares serán con la fijación de un período máximo para la realización de los proyectos y así sean aprovechados convenientemente los predios, (art. 26).

Otra forma para que las autoridades cumplan con la construcción de vivienda en mayor número, es que ésta puede otorgarle a la iniciativa privada ciertos terrenos con la condición de que se destinen a la edificación de casas-habitación.

Aparte, la ley fija sanciones a los funcionarios públicos que saquen algún provecho ilícito en estas transacciones, imponiéndoles:

- Pena de prisión de dos a doce años;
- Multa de trescientos a quinientos salarios mínimos diarios vigentes en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito; y
- La destitución e inhabilitación de dos a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos, (art. 29).



Como lamentablemente se ha podido observar en la historia reciente, hay funcionarios que en lugar de trabajar para el mejoramiento de los niveles de vida de los habitantes de escasos recursos, se dedican a sacar provecho propio, por esto la legislación prevé penas para los malos funcionarios.

Respecto a la producción y distribución de los materiales de construcción, en la ley se hacen ciertas consideraciones, como son, por ejemplo:

- Que es de interés social, y su objetivo es que se produzcan a precios módicos y en cantidades suficientes, (art. 30).
- Se debe de atender preferencialmente, a las sociedades cooperativas, organizaciones sociales y comunitarias, población rural y a las personas de escasos recursos, (art. 31);
- La SEMARNAP en conjunto con las autoridades competentes, impulsarán la explotación de bancos de materiales de construcción, localizados en propiedad federal, al igual que dará asesorías para estos fines, (art. 32);
- Que las concesiones o permisos que se otorguen por parte de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), Secretaría de Energía Minas e Industria Paraestatal (SEMIP) y demás competentes, lo hagan de acuerdo a este capítulo, (art.35);
- La SEMARNAP, en conjunto con los demás organismos promoverán la creación de unidades

de producción de este tipo de materiales,  
(art. 36);

- La SHCP, apoyará para que, a este tipo de unidades, las instituciones financieras las auxilien en el proceso de producción y distribución, (art. 37).

El aspecto relacionado directamente con la construcción tiene obvia correspondencia con la producción de materiales de construcción, y en la ley se fija que puede haber también un beneficio para los productores, pero dándoles mayor participación a las microempresas y contribuir a desarrollar este sector.

Sobre las normas y tecnología para la vivienda, se tiene que tomar en cuenta que:

- Estas normas serán propuestas por los comités de normas y producción de la vivienda;
- Tienen por objetivo elevar la calidad de las edificaciones, (art. 38).

Estas normas deben de considerar:

- Que los materiales y procesos de construcción sean acordes a la región o localidad donde se realicen;
- La utilización de ecotécnicas y de ingeniería ambiental, que deberán considerar un aspecto fundamental, como lo es el uso en forma racional de el agua;
- El impulso a las técnicas propias, para lograr una tecnología nacional en la materia;
- Volver más eficaz y menos costosa la producción masiva de vivienda;

- La utilización óptima de fuentes alternas de energía, (art. 40).

Son varios los beneficios tanto del uso y desarrollo de las normas de construcción conforme a la realidad mexicana, es decir acorde a la geografía, cómo hacer de la construcción cada vez menor en costos, hasta crear técnicas nacionales, contribuyendo, con esto, al desarrollo de las disciplinas que concurren en esta industria.

Sobre el otorgamiento de crédito y asignación de vivienda, hay que observar lo siguiente:

- Sobre las viviendas mejoradas o construidas con recursos federales, la SHCP y las autoridades financieras y crediticias, dictarán las reglas para el otorgamiento de créditos;
- Y los organismos que construyan, en cumplimiento del artículo 123 constitucional, se regirán por sus propias leyes orgánicas, (art. 45);
- A las personas que les otorguen estos créditos, se preferirá, en igualdad de condiciones, a los de más bajos ingresos y las que sean sostén de su familia, (art. 46).

A la autoridad se le crean ciertos límites en lo que se refiere al otorgamiento de crédito para la adquisición de vivienda, y así quienes los obtengan sean quienes realmente los necesitan y de esta manera haya un beneficio real.

Sobre los contratos de otorgamiento de créditos se estipulará, en el clausulado:

- Que no podrá haber transmisión de dominio, de estas viviendas, a otra persona, sino reúne las mismas condiciones que establece el organismo;
- Y que el mismo organismo dé su consentimiento;
- También se estipulará la rescisión, anulación del contrato, en caso de que, el acreditado, no utilice para vivienda o no la ocupe como tal;
- Todas estas operaciones deben ser vigiladas por los notarios o fedatarios;
- Una vez otorgado el crédito, la vivienda será constituida, acorde al Código Civil, como patrimonio de familia, (art. 47).

También la ley pugna para que, a la gente que se le haya otorgado una vivienda, en realidad la ocupe y haga uso de ella como es debido; ya que no sería justo que, habiendo tanta necesidad de habitaciones, quien tenga la suerte de acceder a ella ni siquiera la utilice.

Sobre las sociedades cooperativas de vivienda, en el capítulo VII de la ley, se establece que éstas son:

- Las que se constituyan con objeto de construir, adquirir, mejorar, mantener o administrar viviendas, o de producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción para sus socios. Sólo se considerarán sociedades cooperativas de vivienda, aquéllas que funcionen de acuerdo con las disposiciones de este capítulo, con la Ley General de Sociedades

Cooperativas y otros ordenamientos aplicables.

Es decir, que este tipo de sociedades cooperativas tienen que funcionar de acuerdo con esta ley, y sus actividades son las que se refieren a la materia de la vivienda, y las cuales serán de distintos tipos, como son:

- De producción: la que adquiere y distribuye los materiales para la construcción;
- De construcción y mejoramiento de un sólo proyecto habitacional;
- De promoción, continua y permanente: promotora de proyectos habitacionales, para sus socios que las necesiten organizados en secciones o en unidades cooperativas; y
- Las de conservación, administración y prestación de servicios para las viviendas multifamiliares o conjuntos habitacionales, (art. 50).

La ley establece la posibilidad de que las sociedades que se constituyan, en lo referente a la vivienda, podrán tener distintas finalidades, con lo cual existe la probabilidad de que las cooperativas puedan estar presentes en todas las fases de la vivienda, es decir, desde el inicio hasta la edificación.

Para la constitución de las sociedades cooperativas de vivienda, es necesario:

- Asamblea general que celebren los interesados, para establecer las bases constitutivas o sus

modificaciones, de ésta se levantará un acta circunstanciada que se remitirá a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social;

- Posteriormente a la recepción de las actas, la misma dependencia hará las inscripciones en el Registro Cooperativo Nacional;
- Si hubiese alguna anomalía en las actas se les comunicará a los interesados en un plazo no mayor de veinte días, para que éstas se subsanen en sesenta días, si no lo hacen, los interesados, se tendrá por cancelado el registro, (art. 51);
- Las sociedades sólo podrán adquirir los bienes necesarios que necesiten para sus fines;
- En las bases constitutivas de éstas se puede establecer que las viviendas o conjuntos habitacionales que transmitan puedan administrarlos, (art. 55).

La ley, en lo que se refiere a la forma de constituir la sociedad, establece requisitos que son parecidos a los de las sociedades cooperativas, así como también deja abierta la posibilidad para que no sólo construyan, sino que además puedan administrar los conjuntos habitacionales.

En la ley se establecen las posibilidades de que la SEMARNAP elabore acuerdos y convenios, que tengan como fin la coordinación, entre los estados y municipios, para el cumplimiento de los programas de vivienda, (art. 57). De las coordinaciones que establece la ley,

es una atribución que le confiere la ley a la SEMARNAP, las cuales tiene que realizar en conjunto con los estados y los municipios.

También, en la ley, se establece un medio por el cual, podrán inconformarse las personas afectadas por alguna resolución administrativa con fundamento en esta ley; se llama recurso de revisión; éste se sujetará a las siguientes reglas:

- Se debe de interponer ante la SEMARNAP;
- Quince días después de la fecha de notificación la resolución;
- El escrito de revisión deberá de contener.-
  - i Nombre y domicilio del promovente,
  - ii Los agravios que considere le causó la resolución,
  - iii Acompañarlo un documento que acredite su personalidad, cuando actúe en nombre de otro.
- Este recurso si no es presentado en el tiempo predeterminado, o sin el documento que acredite la personalidad se considerará como no interpuesto, (art. 65).

También la ley ofrece un medio para que cuando alguien se inconforme con alguna decisión de la autoridad, que considere injusta, tenga algún instrumento jurídico para poder revertirla.

Se puede observar que esta ley en su articulado prevé un variado número de supuestos y apoyos para el impulso a la industria de la construcción, pero sobre todo, la concientización

de la necesidad de una vivienda que reúna los niveles mínimos necesarios, para que las familias que las habiten lo hagan de manera digna como se merecen.

### 3.4 La Ley Federal del Trabajo.-

Las reformas hechas al artículo 123 constitucional, y las que por consiguiente se realizaron a la Ley federal del Trabajo, derivaron, en la creación del llamado Fondo Nacional de la Vivienda.

Así la obligación patronal de otorgar habitaciones a los trabajadores, se intercambia por la aportación del 5% sobre el salario de los obreros al Fondo Nacional de la Vivienda, (art. 136); obviamente del salario integrado, (art. 143); se tendrá como salario máximo el equivalente a diez salarios mínimos del área geográfica, (art. 144). De esta manera el Fondo Nacional de la Vivienda (FNV), estará en posibilidades de cumplir con su objetivo que es permitir obtener, a los trabajadores, 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, (art. 137).

De esta forma a el patrón se le libera de la obligación de otorgar habitaciones, ahora lo único que tiene que hacer es dar la aportación del 5% sobre el salario integrado del trabajador, con lo cual se constituye el Fondo Nacional de la Vivienda, y con el cual se podrán hacer las adquisiciones pertinentes para la construcción de viviendas para los trabajadores.

Los recursos que se reúnan serán administrados por un organismo, integrado por representantes del Gobierno, de los trabajadores y patronos, (art. 138); tendrá a su cargo, también, la coordinación y financiamiento los programas de construcción de viviendas para ser adquiridas por los trabajadores, (art. 140). La ley de este mismo organismo estipulará los procedimientos, por medio de los cuales podrán adquirir créditos y vivienda los trabajadores, (art. 139); a éste se le denominó INFONAVIT. En esta parte de la ley, se establece quién es el que va a administrar, como se integrará, función y finalidades del Instituto.

En este mismo sentido determinará, el organismo, las cantidades que destinará ya sea para la construcción, adquisición, reparación o mejoras y para el pago de pasivos por estos conceptos; esta determinación se hará de acuerdo a principios de equidad entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre

las diversas empresas o grupos de trabajadores, (art. 149).

En los casos de que, por circunstancias fortuitas, el trabajador dejare de pagar como podría ser:

- incapacidad total permanente, del 50% o más,
- invalidez definitiva,
- jubilación, y
- muerte del trabajador;

se le devolverán los depósitos a él, o a su familia, con una cantidad igual a dichos depósitos.

Si el trabajador tuviera más de cincuenta años y la relación laboral hubiese terminado, se le entregarán las aportaciones que se hayan hecho a su favor. Sin embargo, en el caso de que el trabajador haya recibido crédito, y tuviera derecho a recibir alguna cantidad, ésta se aplicará para pago del mismo, pero en los casos de incapacidad total permanente y de muerte, se hará la aplicación y si quedare algún remanente será devuelto. Para estos casos es necesario presentar una solicitud por escrito, (art 141).

Hay que tener presente de que cuando un crédito es otorgado, éste va acompañado de un seguro, para que en los casos de muerte e incapacidad total permanente, libere a los trabajadores y beneficiarios de los gravámenes o limitaciones a favor del Instituto. Mas en los casos de incapacidad total permanente, si el

trabajador, mínimo, en dos años es sujeto nuevamente de una relación laboral no será liberado del adeudo original, (art. 145).

En esta parte de la ley se dan las múltiples hipótesis que se pueden presentar con el trabajador, después de haber recibido su crédito, y las formas en que el Instituto asegura el pago del crédito.

En los casos en los que, por la misma actividad de la empresa, es necesario que proporcione habitaciones a los trabajadores, en arrendamiento, la cual no excederá el medio por ciento mensual del valor catastral de la finca, o comodato; éstas deben de reunir los niveles mínimos necesarios, de acuerdo a la ley, para ser habitadas; sin embargo, esto no exenta a las empresas de hacer las aportaciones, ni las de los trabajadores que ya hayan recibido un crédito, (arts. 150 y 151). Sólo se dispensará a un patrón, de hacer las aportaciones, en los casos cuando se refiera a un trabajador doméstico, (art. 146).

En estos artículos la ley abre la posibilidad de que el patrón otorgue habitaciones en renta, sin embargo esto no exenta a los patronos para dejar de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda.

La misma ley les otorga la facultad, a trabajadores y patronos, para que puedan ejercitar las acciones que les sea posible, en las Juntas de Conciliación y Arbitraje, en los

casos de incumplimiento de sus obligaciones, impuestas en el capítulo III de esta ley ' Habitaciones para los trabajadores', (arts. 152 y 153). También en esta ley existe la facultad para asistir al tribunal, cuando exista el incumplimiento de las obligaciones en esta materia por alguna de las partes que intervengan en la relación laboral.

En la Ley Federal del Trabajo se crean instrumentos jurídicos, más acordes a la realidad, porque para las grandes y pequeñas empresas la obligación de dar habitación era cada vez más imposible, así que había que crear las formas para otorgar vivienda y las empresas no tuvieran toda la responsabilidad, y la solución, en cierta medida, fue a través de la creación de el INFONAVIT y con su actuación el problema ha disminuido un poco, porque ante las cantidades ingentes de solicitudes de vivienda su proceder se ha visto minimizado.

### 3.5 Recapitulación.-

En este capítulo hay varios aspectos que en materia jurídica se tienen que destacar, por tal razón en la Constitución se halla que el tema de la vivienda, desde su promulgación, no destacó como algo que mereciera una atención especial; esta situación se volvió imperiosa en el país

posterior a la mitad del siglo XX, culminando este proceso con reformas constitucionales a los artículos 4°, 25, 27, 73, y 123, apartados A y B. Y las posteriores modificaciones a la Ley Federal del Trabajo y las creaciones de la Ley Federal de Vivienda y la Ley General de Asentamientos humanos.

En la Ley General de Asentamientos Humanos se encuentran una serie de conceptos, que auxilian para que el establecimiento de los conjuntos poblacionales tengan determinadas características, las cuales se deben de seguir, con el fin de que los asentamientos, con el paso del tiempo no se produzcan problemas que sean casi imposible de solventar; de esta forma en la ley se establece, que se debe de observar, principalmente, un estricto respeto al medio ambiente, evitar el crecimiento excesivo, dotar de los servicios necesarios suficientes para que la población pueda realizar sus actividades económicas y tenga una vida digna.

En lo referente a la Ley Federal de Vivienda, en concordancia con el artículo 4° constitucional, se tiene que para que el problema de la vivienda sea abatido, se propone una actuación conjunta entre las autoridades Federales, Estatales y Municipales, así como del sector privado; éstas deben de dar facilidades cuando éste se dedique a la creación de la vivienda de interés social. También, para cumplir el objetivo, se trata de impulsar a la industria

de la construcción, invitándola para que desarrolle sus propias técnicas de construcción; del mismo modo se apoya a la industria de los materiales de construcción, se busca darle un impulso, preferentemente para la producción de éstos a bajos costos, con la consecuencia de que la producción de las casas-habitación sea menos costosa.

En la Ley Federal del Trabajo, dentro de lo que se consideran las obligaciones patronales, de acuerdo con la Constitución, ya se establece la creación del organismo encargado de recibir y administrar las aportaciones de los trabajadores, INFONAVIT, a donde el patrón las enviará; de esta forma éste es relevado de la obligación de construir viviendas. También se dan las reglas generales, en lo que respecta a las aportaciones; del mismo modo de las habitaciones que den en arrendamiento o comodato y el tipo de trabajadores que no les es obligatorio hacer aportaciones. Inclusive se establece la facultad de poder acudir a la Junta de Conciliación y Arbitraje en los casos de que alguno de los dos no cumpla con sus obligaciones.

CAPÍTULO IV  
LA VIVIENDA DE  
INTERÉS SOCIAL

#### 4.1 Organismos del Estado, de ahorro y financiación, para la vivienda de interés social.-

En el país se han creado diversas instituciones, por medio de las cuales, acorde a la Constitución y a la legislación en materia de vivienda, tienen como objetivo participar en el proceso para coadyuvar en la solución del problema de la habitación; de esta forma se les considera parte, de lo que se denomina instituciones de seguridad social.

Se les incluye dentro esta denominación, porque, hay una serie de objetivos que cumplen y "cuyas funciones se pueden caracterizar válidamente dentro del ámbito de la seguridad social, bien por fortalecer la prestación esencial que es el salario, bien por brindar cultura, recreación, esparcimiento, etc. Entre otras podemos citar el Instituto del Fondo Nacional de la vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), el Fondo de la Vivienda Militar (FOVIMI)..." (1).

Si bien no son las únicas instituciones de este tipo, ya que los objetivos son variados, y entre éstos, se encuentran los que se encargan de la materia de la vivienda, para los trabajadores que prestan sus servicios a un patrón, y de entre los más importantes se

---

(1) Ramírez Reynoso, Braulio: *Instituciones de seguridad social*, en Dicc. Jurídico Mexicano; Coord. Jorge Madrazo; Tomo III; Porrúa; México; 3ª edic.; 1989; p 1755



consideran, por su cobertura, al INFONAVIT, FOVISSSTE, y FOVIMI; no siendo éstos los únicos en dicho ámbito, sino que existen más.

Otro aspecto que es necesario destacar, es el relativo a el INFONAVIT, FOVISSSTE y FOVIMI, y es que el "primero es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio; los dos restantes son entidades desconcentradas: del ISSSTE y del ISSFAM (Instituto de Seguridad Social de la Fuerzas Armadas, respectivamente (u., DO, 24 de abril de 1972, 10 de noviembre de 1972 y 8 de diciembre de 1972)..."(2)

Es decir, los organismos de referencia tienen ciertas características especiales en su constitución, porque en tanto que el FOVISSSTE y el ISSFAM guardan una relación con el ISSSTE y FOVIMI respectivamente, si no de jerarquía, si administrativamente; por lo cual es de destacar la situación de que el INFONAVIT no tenga este tipo de relación, como pudiera ser con el IMSS, por ejemplo.

Esto es así porque de acuerdo con la Constitución, artículo 123, se establece que para la administración de el fondo nacional de la vivienda, en lo que respecta a los trabajadores del apartado B, y a quien se le debe de aportar, es al mismo instituto de la seguridad social de éstos, es decir el ISSSTE. En tanto que para los

---

(2) Ramírez Reynoso, Braulio: *Vivienda*; en Dicc. Jurídico Mexicano; Coord. Jorge Madrazo; Tomo IV; Porrúa; México; 3ª edic.; 1989; p 3256

del apartado A, en la Constitución se ordena la creación de un organismo, el cual administrará el fondo de vivienda (INFONAVIT), al que se le enterarán los pagos; entendiéndose que no será al instituto de seguridad social (IMSS).

#### 4.1.1 El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT).-

Este Instituto creado de acuerdo a lo establecido en la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo, en el año de 1972, fue objeto de reformas en el año de 1992, se dice que quizá el más significativo en el desarrollo de los programas para abatir el déficit de vivienda en el país; por ejemplo entre "1977 y 1982, el organismo que más contribuyó a la oferta de habitación fue el INFONAVIT con el 40.4%..."(3).

De la misma forma, su aportación ha sido; que en sus "veintiún años de existencia ha contribuido a la generación de cerca de un millón de viviendas de las aproximadamente tres millones construidas con intervención del Estado a partir de 1925..."(4). Se encuentra que la producción de habitación en el país, ha sido incrementada por el impulso de la institución en este ramo, es así

---

(3)Herrera Beltrán, Fidel: *La vivienda popular en México*; Ed. Gernika; México; 1ª edic.; 1991; p 131

(4)Catalán Valdéz, Rafael: *Las nuevas políticas de vivienda*; Ed. FCE ; México; 1ª edic.; 1993; p 117

como se considera que su existencia ha sido importante para el país.

#### 4.1.1.1 Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.-

El objetivo del instituto es:

- Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda;
- Otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para, la adquisición de viviendas; construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones; el pago de pasivos por estos conceptos, entre otros, (art. 3°). En la ley se dan los parámetros generales, para que, al cumplir con estos objetivos, realmente se pueda trabajar para abatir el rezago en la materia.

Los recursos del Instituto se emplearán:

- Para el financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales, destinadas a ser adquiridas por los trabajadores, (art. 42);
- En el otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos, (art.42);
- En el pago de capital e intereses de la subcuenta de vivienda;

- Para cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, (art.42);
- A la inversión en inmuebles y muebles destinados estrictamente para su operación, (art.42); y
- A las demás erogaciones relacionadas con su objeto, (art. 42).

Es decir, en la misma ley, se establecen los destinos que deben de tener los recursos, que percibe el Instituto, con el fin de que, en ningún momento, se utilicen en una serie de fines, que probablemente, no beneficiarían, y crearían problemas de malos manejos.

Los órganos del Instituto son:

- La Asamblea General;
- El Consejo de Administración;
- La Comisión de Vigilancia;
- El Director General;
- Dos Directores Sociales;
- La Comisión de Inconformidades y de Valuación; y
- Las Comisiones Consultivas Regionales, (art. 6°).

En el artículo sexto se encuentran los órganos, de que se compone el Instituto, y que regirán, de diversas formas la vida del mismo, en los diferentes ámbitos que le corresponde actuar, y así cumplir los objetivos, para los que ha sido creado.

La autoridad suprema del Instituto es la Asamblea General, la cual se integra por cuarenta y cinco miembros:

- Quince por el Ejecutivo Federal;
- Quince por las organizaciones nacionales de trabajadores;
- Quince por las organizaciones nacionales patronales;

cada miembro será elegido junto con su suplente, todos durarán en el cargo 6 años, (art. 7°).

De todos los órganos los cuales componen el Instituto, si bien todos son importantes, hay uno que se destaca, y que es la Asamblea General; sobre el particular cabe subrayar, que parte de su trascendencia, radica en que dentro de ésta se encuentran representantes de los tres grupos que participan económicamente en él, es decir, trabajadores, patronos y del gobierno.

Sobre los pagos que se realicen a el Instituto la ley prevé que:

- Las aportaciones se harán a las cuentas individuales, para cada trabajador, del sistema de ahorro para el retiro (SAR), en la cual está integrado, también, el Fondo Nacional de la Vivienda. (art. 29).
- Se depositarán en cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro, en instituciones de crédito, abiertas a nombre de los trabajadores, (art. 38);

- Cada cuenta, para su identificación, debe de contener el registro federal de contribuyentes de cada trabajador, (art. 38);
- La institución financiera debe de emitir los comprobantes individuales, de las aportaciones, cada treinta días naturales a partir de que se reciban las aportaciones, (art. 38);
- El pago de las aportaciones se hará bimestralmente, a más tardar será el día diecisiete de los meses de enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año, (art. 35);
- Las aportaciones y los intereses, de la subcuenta de vivienda, estará exenta del pago de impuestos, (art. 36).

De acuerdo con lo anterior, se hace mención de como se deben de hacer las aportaciones; y que indican otra importante reforma que se le hizo a la seguridad social, como es la creación del Sistema de Ahorro para el Retiro, es decir un nuevo concepto, para lo que serán las pensiones a futuro de los trabajadores, las cuales ya no serán manejadas únicamente por las instituciones públicas ya conocidas (IMSS e ISSSTE), sino que ahora será posible por medio de instituciones privadas que se les denomina AFORE (administradoras de fondos para el retiro).

Con respecto a los pagos que se hacen al INFONAVIT, se harán bimestralmente, a una cuenta por cada trabajador, que para este efecto se

abrirá en algún banco, en donde se pagará el 2% de SAR y 5% a la subcuenta de vivienda; el depósito se hará a más tardar los días diecisiete de cada bimestre, iniciando, preferentemente, por el mes de enero.

En cuanto a las obligaciones del patrón procede mencionar las siguientes:

- Inscribir a los trabajadores al Instituto;
- Hacer los descuentos en los salarios, que la ley autoriza, (art. 29);
- Efectuar las aportaciones al Fondo nacional de la Vivienda, (art. 29);
- Entregar a los trabajadores los comprobantes, que están obligadas a emitir las instituciones financieras, donde conste que se han enterado los pagos, (art. 38).

Si el patrón incumple con estas obligaciones, existe la posibilidad de que:

- Los trabajadores podrán solicitar su inscripción, sin eximir al patrón del cumplimiento de su obligación y de las sanciones correspondientes, (art. 32);
- El Instituto podrá inscribir a los trabajadores sin la gestión de éstos o de los patrones, (art. 33).
- El trabajador puede solicitar, a través del patrón, al Instituto información sobre el monto de sus aportaciones, (art. 34);
- Si el patrón deja de enterar y hacer los

descuentos, causará recargos y en su caso, gastos de ejecución, acorde al Código Fiscal de la Federación, (art. 56); e

- Independientemente de las sanciones específicas de esta Ley, las infracciones a la misma que en perjuicio de los trabajadores o del Instituto cometan los patrones, se sancionará con el equivalente de 15 a 315 salarios mínimos general vigente en el momento en que se cometa la violación, (art. 55).

Sobre las obligaciones que le impone al patrón, la ley, van desde la inscripción de los trabajadores, enterar los pagos y entregar los comprobantes, que las instituciones de crédito están obligadas a emitir. Sin embargo, para que estas exigencias sean cumplidas, también se establecen en la ley las multas, que se le pueden imponer en caso de no cumplir con lo que la ley estipula; e inclusive a los trabajadores se les da la facultad para que si, el mismo patrón, se mostrase renuente a hacer la inscripción, éstos, puedan solicitarlo, aparte de las sanciones que se le deben de imponer por la autoridad competente.

Respecto a cómo se aplicará el crédito, se establece que:

- Al momento que el trabajador reciba su crédito se aplicará el saldo de la subcuenta de vivienda como pago inicial, ya sea en la



adquisición del inmueble, reparación o en cualquiera de los previstos en la ley, (art. 42 bis);

- Las aportaciones patronales, a favor del trabajador, que se hagan posteriormente, se aplicarán para saldar la deuda, (art. 43 bis);
- Cada vez que se modifique el salario mínimo, se revisarán los adeudos de los trabajadores que han recibido crédito, aumentándose éstos en la misma proporción que se incrementa el salario, (art. 44);
- Se pagarán intereses sobre lo que se adeude de los créditos, y nunca serán éstos menores del 4% anual, (art. 44)
- Los créditos deben ser siempre pagaderos a un plazo menor de treinta años, (art. 44);
- Sólo podrán recibir crédito una sola vez los trabajadores, (art. 47);
- Todos los crédito otorgado deben de ir siempre acompañados de un seguro, para los casos en que deje de pagar el trabajador, como la incapacidad total o muerte, (art. 51);
- Sobre los casos de suspensión de pagos, por parte del trabajador, se dispone en los mismos términos que la Ley Federal del Trabajo, (art. 51);
- El Instituto debe de vigilar, que los créditos y financiamiento, se apliquen para lo que fueron otorgados, (art. 50).

Acerca de lo que sucede, cuando una persona es beneficiada por un crédito para una

vivienda, en sus diferentes modalidades; una de las cantidades en dinero, que se ocuparán para iniciar el pago de el crédito, será lo que se haya acumulado, hasta ese momento, en su subcuenta de vivienda; las posteriores aportaciones, patronales, se harán para cubrir el crédito; se ajustarán los pagos a los incrementos del salario mínimo.

Se pagarán intereses sobre el crédito otorgado, el cual nunca será mayor del 4% anual; el crédito nunca debe ser mayor a los treinta años, para saldarlo; el Instituto se cubrirá para que, por medio de un seguro para el trabajador, no tenga que dejar de pagar el deudor, en caso de que por fuerza mayor no pague; aparte de que se debe de cuidar, que el crédito se aplique para lo que se solicitó.

Se dará por cancelado el crédito y rescindido el contrato cuando:

- i se enajene o grave la vivienda sin conocimiento ni autorización del instituto,
- ii se arriende la vivienda,
- iii se transmita el dominio por cualquier título,
- iv se viole alguna de las causas consignadas en los contratos, (art. 49);

para los casos anteriores, se deberá de desocupar la vivienda 45 días después de que se recibió el aviso; y las cantidades hasta ese momento aportadas por el trabajador al Instituto

serán utilizadas como pago por el uso de la vivienda, (art. 49).

Se considera importante señalar que, no porque el crédito se haya concedido, signifique que este no se pueda cancelar o rescindir, ya sea por realizar ciertos contratos civiles, sobre la propiedad de la vivienda, o por violaciones al contrato; pudiendo, inclusive, obligar, a que el beneficiario del crédito deba desocupar el inmueble y las aportaciones monetarias no se devuelvan por tomarse como pago por el uso del mismo.

Con relación a los delitos en que se puede incurrir:

- Es delito, equiparable a defraudación fiscal, cuando por medio de algún acto ilícito se trate de evadir el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos realizados, (art. 57);
- El Fraude, de acuerdo al Código penal para el Distrito Federal en materia de Fuero Común y para toda la República en Materia de Fuero Federal, cuando se obtengan créditos o reciban depósitos no teniendo derecho a ello, mediante engaño, simulación o situación de persona, (art. 58).

Lamentablemente, en el transcurso de la existencia del Instituto, se han presentado personas que han querido abusar de los beneficios

que otorga éste, en perjuicio, principalmente, de los trabajadores; y por lo tanto la ley, tiene que establecer los delitos más comunes que se pueden incurrir, al querer defraudar a éste.

Por consiguiente es necesario mencionar, que las únicas personas que no pueden obtener un crédito, de acuerdo a la ley, son:

- Los miembros del Consejo de Administración, y los trabajadores del Instituto, cónyuges o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el segundo grado, y;
- También accionistas, administradores, gerentes, apoderados o comisarios;
- Aunque el Consejo de Administración podrá hacer excepciones a lo anterior, (art. 51 bis 4).

Dentro de los malos manejos que se pueden realizar, es que ciertas personas, aprovechándose de ciertas posiciones administrativas dentro del Instituto obtenga créditos en demasía, los cuales se puedan traficar; para evitarlo, la ley establece las restricciones de que a determinadas personas no se les puede conceder un crédito, éstas son principalmente, a los trabajadores de éste y ciertos familiares de los mismos, con lo cual se evita que, al menos, no sea tan sencillo hacer ese tipo de malos manejos.

La ley establece el recurso de inconformidad, que se podrá interponer ante el

mismo Instituto, en los casos que haya problemas:

- En la inscripción por parte de los trabajadores, patrones o empresas, (art. 52);
- De derecho a créditos, (art. 52);
- De cuantía de aportaciones y descuentos, (art. 52);
- De actos del Instituto que afecten a los trabajadores beneficiarios o patrones, (art. 52).

Es menester mencionar que cuando el recurso de inconformidad se ha agotado o no es de su competencia, la ley permite que se acuda a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Tribunal Fiscal de la Federación o tribunales competentes, según sea el caso, (arts. 53-54).

En el Instituto como en cualquier otra institución pública o privada de estas dimensiones, existe la posibilidad de cometer errores y actos de autoridad infundados, por lo mismo la ley trata de proteger a los beneficiarios, usuarios e inscritos, por medio del recurso de inconformidad, el cual, en determinado momento, es posible interponerlo en la Junta de Conciliación y Arbitraje y/o Tribunal Fiscal de la Federación.

En reglamentos sobre la materia, y acordes a la ley del INFONAVIT, estos son los requisitos y criterios para la inscripción y obtención de crédito por parte del Instituto:

- Sólo podrán inscribirse, al proceso de selección, para obtener un crédito, los que obtengan una puntuación que el mismo Instituto determinará, por ejemplo, en el Distrito Federal se requiere un puntaje mínimo de 170;
- La inscripción la puede hacer el mismo trabajador, o un representante que él designe;
- Los datos que se requieren, del trabajador, son:
  - i Registro Federal de Contribuyentes,
  - ii Nombre completo,
  - iii Número de afiliación al IMSS,
  - iv Domicilio particular,
  - v Los datos de su empleo (nombre o razón social, RFC, domicilio, y número de expediente del INFONAVIT),
  - vi Nombre y edad de sus dependientes económicos;
- Hay un cambio en el criterio de que ahora se genera el derecho, a un crédito, desde el día en que se inicia la relación laboral, y no desde el día en que se inscribe al Instituto.

Estos son los nuevos criterios que, actualmente está utilizando el Instituto, para la inscripción, y establecer el momento, en que el trabajador crea derecho para obtener un crédito, además de que ahora se maneja el puntaje, que determinado trabajador puede obtener de acuerdo a los criterios del Instituto, relacionado principalmente, al tiempo que tiene aportando el trabajador; y varía el número de puntos, de

acuerdo a el estado de la República de que se trate.

Hay que mencionar que, para ser considerado como candidato a recibir un crédito, el trabajador, al menos, necesita haber aportado dos años al Instituto, y de acuerdo a los criterios de selección, se puede obtener un crédito, que puede ir de 4 meses de salario mínimo vigente, hasta 180 meses de salario mínimo vigente; y con descuentos, para saldar el crédito, que van del 20% para quien percibe un salario mínimo y del 25% para quien gana más de un salario mínimo.

#### 4.1.1.2 La forma de saldar un crédito.-

En el reglamento, referente a la materia del otorgamiento de créditos del INFONAVIT, se establece que

Artículo 3°.- Los créditos a los trabajadores tendrán la siguiente características:

- a) Devengarán un interés del 4% anual sobre saldos insolutos;
- b) El plazo para su amortización no será menor de diez años, pudiendo otorgarse hasta un plazo máximo de veinte años;
- g) Los descuentos o abonos que se hagan a los trabajadores con salarios mínimos para el pago

de los créditos que les haya otorgado el Instituto, deberán haber sido aceptados por escrito por los propios trabajadores y no podrán exceder del 25% de sus salarios ordinarios mensuales;

- i) Además de los descuentos del inciso g) y h), el patrón debe de enterar el 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores;
- l) Los acreditados podrán hacer pagos, en cualquier momento, sobre el saldo insoluto, y el Instituto está obligado a recibirlo.

Como se puede observar, el período de pago, oscila entre los diez a los veinte años; con un porcentaje de descuento, que es del 20% para salarios mínimos, y del 25% para los salarios superiores a éstos, además del 5% sobre los salarios ordinarios; sin embargo los trabajadores podrán, si están en posibilidades, de aportar cantidades de dinero para que saldar la deuda en menor tiempo del previsto.

#### 4.1.1.3 Las reformas a la ley del INFONAVIT.-

Si bien esta legislación ha sido utilizada, hasta el momento, como muchas otras leyes ésta necesitaba reformas, para actualizarla a los nuevos momentos históricos que se viven en



el país, de tal forma que, en diciembre de 1996 se proponen modificaciones a la ley del INFONAVIT, las cuales se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 6 de enero de 1997, las que entrarán en vigor el 1° de julio de 1997.

En la reforma se modificaron varios apartados, si bien algunas fracciones se reorganizaron al reunir en un sólo artículo, o dejarlos dentro de una numeración continua; en otros la redacción se trató de hacer más accesible. Sin embargo hay cambios en la ley de importancia; de entre los que más destacan procede mencionar:

- La obligación, de los patrones, que al contratar a un trabajador de solicitarle la Clave Única de Registro de Población (art. 29).

Este es un documento de reciente creación, por medio del cual se puede tener una identificación para cada habitante del país, y así ser una forma de tener el control de la población en sus diferentes aspectos, ya que se otorgará desde el nacimiento de las personas; y para los que ya nacieron, se crearán las formas para que obtengan su clave.

- El registro de la individualización de los recursos de la subcuenta de vivienda y de las cuentas del Sistema de Ahorro para el Retiro, quedará a cargo de las Administradoras de Fondos para el Retiro (art. 29).

De esta forma se convierte en un hecho la reforma al sistema de seguridad social, el cual ya se había puesto en práctica con el sistema de ahorro para el retiro, y ahora se traslada también con las subcuentas de vivienda, las cuales ya existe la obligación de que sean manejadas por instituciones privadas que se les denominará Administradoras de Fondos para el Retiro, las que genéricamente se les denominará AFORE.

- El patrón, en la industria de la construcción, debe de expedir y entregar, semanal o quincenalmente, a cada trabajador constancia de días trabajados y el salario percibido (art. 29).

Si bien es una obligación que existe para todos los patrones, cuando termine una relación laboral, entregar este documento, hay un llamamiento especial, en los casos de los trabajadores de la construcción, por el hecho de que la contratación no es de muy larga duración.

- El registro de los patrones, la inscripción de los trabajadores y demás avisos, deben de presentarse a más tardar cinco días hábiles a partir de la fecha de cuando esto ocurra (art. 31);
- El trabajador tiene derecho en todo momento a solicitar a las AFORES, información sobre las

aportaciones registradas a su favor (art. 34);

Respecto a la inscripción de los trabajadores y patrones se harán a los cinco días hábiles; además de poder saber, el trabajador, en cualquier momento la información inherentes a su subcuenta de vivienda.

- El pago de las aportaciones que tienen obligación los patrones a enterar se hará por mensualidades vencidas a más tardar los días diecisiete del mes inmediato siguiente (art. 35);
- El pago de las aportaciones, continuará siendo bimestralmente, hasta que la ley del ISSSTE, establezca que, la periodicidad de pagos se realizará bimestralmente (art. 6° transitorio).  
Se establece la obligación de que los pagos a la subcuenta de vivienda ya no se realicen bimestralmente, sino que hasta cuando entren en vigor las reformas a la ley, y la ley del ISSSTE así lo estipule, se tendrá que hacer mensualmente.
- El saldo de las subcuentas causarán un interés mayor, a el incremento del salario mínimo vigente en el Distrito Federal (art. 39);
- El interés que genere la subcuenta de vivienda se abonará mensualmente a las mismas (art. 39).
- Los saldos, de los créditos otorgados, se revisarán e incrementarán, cada vez que el salario mínimo vigente aumente (art. 44).

Se trata de que las cantidades que generen los intereses de las subcuentas de vivienda, los aumentos serán mayores, en porcentaje, a lo que se incremente el salario mínimo en el D.F., y esa cantidad se le incluirá a la subcuenta; sin embargo el beneficio del aumento en el salario también afecta el saldo de los créditos, ya que éstos también aumentan.

- Cuando los fondos que no hubieran sido aplicados de acuerdo a la ley, para las finalidades del INFONAVIT, se transferirán a las AFORES (art.40).

En este artículo, se obliga al INFONAVIT a que, si hay recursos monetarios que no se hayan ocupado, para los fines que establece la ley, éstos se deben de trasladarse a las AFORES, y así este dinero genere algún beneficio.

- Los trabajadores y sus beneficiarios, pierden el derecho a recibir los recursos de su subcuenta de vivienda, después de diez años en favor del INFONAVIT (art. 37);
- Cuando un trabajador reciba un crédito para vivienda, y llegara el momento de que dejara de percibir ingresos salariales, el INFONAVIT le otorgará prórrogas para el pago de amortización la cual debe de solicitar, el trabajador, en un plazo no mayor a treinta días (art. 41);
- Las prórrogas no serán mayores de doce meses, ni, en total, mayores a veinticuatro meses (art. 41);

- Cuando el trabajador no haya pedido prórroga alguna u omitido algún pago, a los treinta años a partir de haber sido otorgado el crédito, el INFONAVIT liberará, al trabajador, del saldo pendiente (art. 41);
- Cuando un trabajador obtenga un crédito de alguna entidad financiera, para habitación, su subcuenta de vivienda la podrá dar en garantía en caso de que incurra en la falta de pago (art. 43 bis);
- Los trabajadores tendrán, en todo momento, el derecho a realizar aportaciones voluntarias, ya sea por el mismo o por medio de su patrón, a su subcuenta de vivienda (art. 59).

En estos artículos se le otorga la facultad al INFONAVIT, de que después de que una persona, que teniendo derecho, no retire sus recursos de la subcuenta de vivienda, prescribirá su derecho a los diez años en favor de el Instituto. Respecto a lo que sucede cuando una persona pierde su empleo y no puede pagar su crédito, ésta podrá solicitar una prórroga, no mayor de doce meses ni en total de veinticuatro meses, no obstante que lo que haya acumulado en su subcuenta de vivienda, al momento de recibir su crédito, se tiene como garantía de pago.

También se hace mención de que, a el trabajador, también le es posible abonar a su subcuenta aportaciones voluntarias, es decir no solamente se acumula lo que el patrón deposita, sino que se pueden hacer depósitos, aparte de los

normales. De la misma forma, al trabajador, se le otorga el derecho de que si es una persona que no ha pedido prórrogas, o no ha dejado de pagar a los treinta años el INFONAVIT, le puede eximir de pagar el saldo pendiente.

Estas reformas, que tienen el fin de mejorar el INFONAVIT, sin embargo tienen como planteamiento central el adecuarlo a éste, junto con sus procedimientos y manejo de recursos, a los nuevos conceptos de seguridad social que se han implantado en el país y que era un reclamo, de los que administraban los recursos del sistema de ahorro para el retiro, al considerar que el manejo de recursos sería mayor y las posibilidades de incrementarlo también, así que se tenía que otorgar el manejo de los recursos, junto con los de la subcuenta de vivienda, a las instituciones denominadas AFORES.

#### 4.1.2 El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales para los Trabajadores del Estado, (FOVISSSTE).-

Este es creado en el año de 1972, el mismo año de establecimiento de el INFONAVIT, el cual tiene como objetivos "el otorgamiento de préstamos hipotecarios para la adquisición de terrenos y casas; construcción, reparación y ampliación de habitaciones; adjudicación

mediante prestamos de vivienda de módulos sociales así como para la redención de pasivos... "(5)

Es decir las diferencias entre el INFONAVIT y éste, son principalmente de carácter administrativo y el tipo de trabajadores que están inscritos; también no existe una ley especial, porque este aspecto está incluido en la Ley del ISSSTE; como ya se había apuntado, quien se encarga de atender la materia de la vivienda, es un organismo, llamado FOVISSSTE, que tiene relación directa con el ISSSTE; y los trabajadores que se pueden inscribir son los que laboran al servicio del Estado.

#### 4.1.2.1 La Ley del ISSSTE.-

El objeto del Fondo de Vivienda:

- Establecer y operar un sistema de financiamiento, para que los trabajadores obtengan crédito barato y suficiente, (art. 100);
- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones, destinadas a ser adquiridas por los trabajadores, (art.100).

Como se ha establecido a quien se refiere esta ley, es a los trabajadores del Estado, por lo tanto el objetivo de la ley del

---

(5) Herrera Beltrán, Fidel: *La vivienda popular en México*; Op. Cit.; p 138

INFONAVIT y la del ISSSTE, son muy similares en estos aspectos, ya que las dos quieren lograr abatir el rezago habitacional existente.

Los recursos del Fondo se integran:

- Con las aportaciones que las dependencias y entidades enteren con un equivalente al 5% del sueldo básico de los trabajadores, (art. 101);
- Con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título, (art. 101);
- Con los rendimientos que se obtengan de los anteriores, (art. 101).

Es de destacar las formas en que se integran las aportaciones para el FOVISSSTE, en comparación a que, aquí no hay patronos, como lo es para los trabajadores que están regidos por la Ley Federal del Trabajo; es decir no se constituye con los mismos participantes y proporciones, sino que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, paguen el equivalente al 5% de sueldo base de los trabajadores que laboren en cada una de éstas.

Los recursos del Fondo se destinarán:

- Al otorgamiento de créditos a los trabajadores, que tengan depósitos al menos por 18 meses; para adquisición de vivienda, construcción, mejoramiento y ampliación; pago de enganche; y al pago de pasivos por los conceptos anteriores, (art. 103);



- Para el financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales, para ser adquiridos por los trabajadores, (art 103);
- Al pago de capital e interés de la subcuenta del Fondo de la Vivienda, (art. 103);
- Para cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, (art. 103);
- A la inversión de muebles e inmuebles necesarios para los fines del Instituto, (art. 103);
- A las demás erogaciones relacionadas con su objeto, (art. 103).

En relación a los fondos que percibe el FOVISSSTE, se encuentran los mismos fines que la ley establece para el INFONAVIT, es decir, la promoción de la vivienda, así como los recursos para la administración del mismo; cabe destacar que esta ley hace hincapié, en lo relativo a que el trabajador tiene derecho a recibir un crédito, por el solo hecho de que tenga depósitos por dieciocho meses, siendo que en la otra ley, del INFONAVIT, no hay mención al respecto.

Las obligaciones de las dependencias y entidades:

- Inscribir a los trabajadores y beneficiarios al Fondo, (art. 126);
- Efectuar las aportaciones al fondo de la vivienda en instituciones de crédito, para su

abono en las subcuentas, de las cuentas individuales del Sistema del Ahorro para el Retiro, (art 126);

- Hacer los descuentos, para estos efectos, que marca la ley, (art. 126);
- El pago de las aportaciones se hará por bimestres vencidos, a más tardar los días diecisiete de cada mes, enero, marzo, mayo, julio, septiembre y noviembre de cada año, (art. 126);

Las dependencias, al igual que los patrones, tienen obligaciones para con los trabajadores, como son la inscripción de éstos últimos, hacer los descuentos, los pagos correspondientes a la subcuenta de vivienda junto, con la cuenta del Sistema del Ahorro para el retiro, lo cual se hará bimestralmente, iniciando y dándole preferencia, a el mes de enero.

Respecto a los derechos que tiene el trabajador al acceder al crédito.-

- Tiene el derecho a elegir la vivienda, nueva o usada, misma que puede o no ser parte de los conjuntos habitacionales, financiados por el Instituto, (art. 107);
- Los trabajadores sólo podrán recibir crédito del Instituto por sólo una vez, (art. 108);
- La vivienda adquirida o construida con los recursos del Instituto, estará exenta del pago de impuestos Federales y del Distrito Federal, durante el término en que el crédito quede insoluto, (art. 118);

En lo relativo a los derechos del trabajador, éstos no van más allá de lo que dice la ley, es decir, sólo se le puede otorgar una vez; con la excepción, que se hace, de que, cuando se obtiene el crédito, a el beneficiario se le favorece, con la exención del pago de impuestos, de carácter federal y del Distrito Federal.

Sobre el crédito del trabajador:

- Cuando reciba su crédito, el trabajador, el saldo de su subcuenta, se aplicará como pago inicial, (art. 107);
- Durante la vigencia del crédito concedido, las posteriores aportaciones, se aplicarán para reducir el saldo insoluto, (art. 107);
- Se considerarán vencidos los créditos cuando sin consentimiento del Instituto enajene o grave la vivienda, o incumpla con lo establecido en el contrato, (art. 110);
- El crédito, estará cubiertos por un seguro en caso de incapacidad total permanente o muerte del trabajador, (art. 111);
- Se otorga una prórroga al trabajador para los casos cuando el trabajador pierde su trabajo, la cual no podrá ser mayor de doce meses, (art. 113);
- El saldo de los créditos se revisará cada vez que se modifiquen los salarios mínimos del Distrito Federal, incrementándose en la misma proporción que aumenten éstos, (art. 117);

- El interés a pagar nunca será menor del 4% anual, (art. 117);
- La cantidad que se descuenta nunca podrá ser mayor del 30% del salario base del trabajador, (art. 117);
- Y los créditos se otorgarán a un plazo siempre menor de treinta años, (art.117);
- Las aportaciones al Fondo de la Vivienda y los intereses de la subcuenta, están exentos de toda clase de impuestos, (art. 121).

Acerca de los créditos que son otorgados, se rigen bajo las mismas reglas que los concedidos por el INFONAVIT, ya que se utiliza, como primer pago, lo que se haya acumulado desde que, el trabajador, inició a aportar al FOVISSSTE, y los pagos posteriores se aplicarán para saldar la deuda, el crédito nunca será mayor a treinta años, los pagos se revisarán cada vez que aumenten los salarios mínimos; como se aprecia, las condiciones son iguales, para saldar el crédito, no importando en que instituto público se obtenga.

Las personas que no pueden acceder al crédito, son:

- Los miembros de la Junta Directiva, de la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, los Trabajadores del Instituto o familiares de éstos hasta el segundo grado, (art. 126 bis-E);
- También los que participen como accionistas, administradores, gerentes, apoderados o

comisarios; aunque se podrán autorizar, por parte de la Junta Directiva, ciertas excepciones, (art. 126 bis-E).

Igualmente, se hallan ciertas restricciones, dirigida a los que laboran en el FOVISSSTE, para que no adquieran un crédito con suma facilidad y, por medio de esto, hagan mal uso de las influencias, que pudieran tener dentro de las mismas oficinas.

Como se ha podido observar, en general, las diferencias entre la ley del INFONAVIT y los artículos que regulan lo referente a la vivienda no son muy distintas, en términos generales, porque se aprecia que, si bien hay ciertos beneficios, que se le otorgan a los trabajadores al servicio del Estado, en realidad no hay divergencias que modifiquen, de manera fundamental, las condiciones en que se otorga el crédito e inclusive, en las formas en que puede ser suspendido éste, así como el término del disfrute del bien inmueble.

#### 4.1.2.2 La forma de saldar crédito.-

En el reglamento de prestaciones económicas y de vivienda, de la ley del ISSSTE, se encuentra en el

Art. 64.- Los plazos para amortizar los créditos serán los siguientes:

- I. Para la adquisición y construcción de vivienda, así como los de cofinanciamiento no podrán exceder de veinte años;
- II. Para la reparación, ampliación o mejoras y redención de pasivos, podrán fijarse plazos menores de diez años; y
- III. Para vivienda financiada, de acuerdo a las condiciones particulares de cada acreditado, podrá concederse hasta un plazo máximo de veinte años.  
La amortización de dichos créditos en ningún caso podrá ser menor del 25% del sueldo básico del trabajador.

Art. 78.- El pago de los créditos para vivienda se hará mediante descuentos quincenales, o mensuales en el caso de pensionistas, de conformidad con los plazos convenidos con el interesado en el plazo estipulado, en el contrato respectivo;

En caso de incumplimiento en el pago durante un plazo mayor a los quince días consecutivos, el Instituto a través del Fondo podrá dar por rescindido el crédito otorgado y proceder al cobro anticipado del mismo, o en su caso, a la recuperación de la vivienda financiada.

En los dos artículos anteriores se observa, también, que los plazos para saldar la deuda son los mismos, del reglamento del

INFONAVIT, al menos en el término de veinte años; del mismo modo, se encuentra, cierta similitud en lo referente a los porcentajes de descuentos, que se estipula no debe ser mayor al 25%. Sin embargo, en este reglamento se encuentra una restricción muy importante, porque se establece que si en 45 días continuos, no hay algún pago, se puede, inclusive perder la vivienda por parte del acreditado.

Si bien lo anterior no se aplica estrictamente, porque hay formas de poder lograr un acuerdo con el Instituto, para no llegar a estos extremos; aunque es de llamar la atención por su relativa rigidez. También es de mencionar que los acreditados pueden aportar, cuando les sea posible, cantidades que se aplicarán a la cantidad que se adeude, para así reducirlo, y la deuda sea menor.

#### 4.1.3 El Fideicomiso del Fondo Nacional de Habitaciones Populares, (FONHAPO).-

Este es un organismo que se crea en el año de 1981 y que, a diferencia de el INFONAVIT y FOVISSSTE, la población a quienes está dirigido es "hacia los sectores de más bajos ingresos, a aquellos que no cuentan con un trabajo estable e ingresos seguros, que trabajan por 'cuenta propia', y que constituyen lo que se ha llamado

el sector informal..."(6)

Se encuentra que es un organismo, que trata de cubrir las necesidades de quienes tienen el mismo, si no que mayor, apuro de obtener una vivienda, porque esta población tiene características especiales por la forma en que obtienen sus ingresos, por ser, muchas veces, móviles ya que no tienen cantidades y fechas de pago aseguradas como los tendría un asalariado.

Así es como se encuentra que los objetivos del Fondo son:

- "Desconcentrar los centros de población prioritarios y establecer programas de vivienda popular en los centros de integración urbana;
- Atender los centros de población prioritarios y establecer los programas de vivienda popular en lo centros de integración urbana;
- Adecuar los sistemas de financiamiento a fin de que sean más expeditos y flexibles de acuerdo con la capacidad de pago de la población que atiende;
- Ampliar las fuentes de financiamiento y consolidar las ya existentes;
- impulsar los programas de regeneración urbana;
- Apoyar la adquisición de predios válidos y construcción de viviendas en las zonas centrales e intermedias de los grandes centros urbanos, y
- Fomentar la adquisición de inmuebles para transformar a los actuales inquilinos en propietarios..."(7)

---

(6) Catalán Valdés, Rafael: *Las nuevas políticas de vivienda*;  
Op. Cit.; p. 155

(7) *Ibidem*; pp 156 y 157



Es así como, dentro de los objetivos de el Fondo, se encuentran puntos muy importantes, como es que se trabaje, para que los centros de población no lleguen a tener una gran concentración de población, sino que por medio de el apoyo a la construcción de vivienda, se haga principalmente en zonas de baja densidad poblacional.

También se busca que el otorgamiento de créditos sea más fácil de obtener y con mayor rapidez, para que los contratantes del crédito lo hagan, a través del Fondo, y así se pueda generalizar en la población el uso de este medio; de la misma forma se busca una ampliación en el número de créditos otorgados; no sólo de la vivienda se encarga el Fondo, sino también, en cierta medida, de la introducción de redes de servicios; otra función muy importante es la de promover que los que ahora son inquilinos, les es posible adquirir el lugar donde viven, y así se conviertan en propietarios y dejar de ser arrendatarios.

A los únicos que el FONHAPO concede "créditos colectivos es a los :

- a) Organismos de la Administración Pública Central;
- b) Gobiernos Estatales y Municipales;
- c) Organismos de la Administración Pública Paraestatal;
- d) Instituciones Nacionales de Crédito autorizadas que operen de acuerdo con la Ley

Reglamentaria del Servicio de la Banca y Crédito;

- e) Sociedades cooperativas;
- f) Organizaciones Sociales y legalmente constituidas y sociedades mercantiles que realicen programas de vivienda..."(8)

Como se puede observar este organismo, que está dirigido a los sectores más desprotegidos de la sociedad, y que las personas sólo pueden obtener un crédito inscribiéndose, junto con otras, para tramitarles un crédito, para así poder acceder a una vivienda, y no sólo tengan derecho a esto, sólo los que trabajan para un patrón o en los organismos del Estado.

#### 4.1.4 El Fondo de Operación y Financiamiento Bancario a la Vivienda, (FOVI).-

Este fue creado por medio de la promoción del gobierno, el cual es "un fideicomiso del Banco de México creado para canalizar recursos por medio de la banca comercial para financiar la vivienda de interés social. Desde su creación, en 1981, ha atendido a una población cuyos ingresos oscilan entre los 2 y 12 salarios mínimos, financiando la construcción de vivienda terminada para venta y renta a través de créditos individuales, los cuales canaliza mediante la banca de primer piso. En 30 años de operación, el Fondo conjuntamente

---

(8) Herrera Beltrán, Fidel: *La vivienda popular en México*; Op. Cit.; p 105

con la banca comercial, ha financiado la adquisición de poco más de un millón de viviendas de interés social... " (9)

Este nuevo Fondo que tiene destinatarios distintos, en comparación de los mencionados anteriormente, porque se encuentra que es manejado por la banca comercial y es para la gente que tiene ingresos superiores a los que se inscriben, por ejemplo, al FONHAPO; y aunque tiene mayores restricciones, sin embargo su contribución a el incremento del número de viviendas ha sido importante.

La forma como conseguía los recursos económicos el FOVI era "gracias a las aportaciones provenientes del ahorro que captaba la banca comercial y el cual se destinaba el 6% en forma obligatoria, ahora, según el Programa Nacional de Vivienda en 1990-1994, se libera a la Banca de su inversión obligatoria en materia de vivienda, y los créditos a largo plazo son otorgados con recursos del FOVI mediante subasta de derechos..."(10)

Debido a las circunstancias económicas que se han ido presentando, cada vez se le fue haciendo más difícil, a la Banca, cumplir con la obligación que le imponía la ley de destinar una parte del ahorro que recibían destinarlo al fomento de la vivienda, lo cual, posteriormente, se convirtió económicamente en una carga muy poco

---

(9) Witker Velásquez, Jorge: *Introducción al Derecho Económico*; Harla; México; S.N.E.; 1995; p 147

(10) Herrera Beltrán, Fidel: *La vivienda popular en México*; Op. Cit.; p 147

factible de cumplir, por lo tanto con el tiempo se le tuvo que librar de ella.

La forma en que se liberan los créditos es a "largo plazo para el adquirente final y a la solicitud de la banca el crédito puente para el constructor, distribuyéndolos entre los conjuntos habitacionales propuestos por los promotores mediante subastas de derechos sobre créditos; la banca corre con un porcentaje de riesgo en la recuperación de los créditos a los adquirentes ...Para convertirse en autosuficiente desde el punto de vista financiero, el FOVI estableció tasa de interés que incluyen el costo del dinero más el costo de intermediación bancaria ..." (11)

#### 4.2 La Vivienda en arrendamiento.-

El arrendamiento de vivienda como se le conoce hoy en día surge de que los " primeros palacios que se pusieron en renta fueron los italianos, en el siglo XIII ... Esa costumbre, que los propietarios de los palacios rentaran las habitaciones, se extendió por Europa y llegó a México, y ya a mediados del siglo XVII lo que entonces era la ciudad, después el Centro y ahora Centro Histórico, estaba lleno de palacios que se convirtieron en vecindades..."(12)

---

(11)Witker Velásquez, Jorge: *Introducción al DerechoEconómico*; Op. Cit.; p 147

(12)Mejía, Eduardo: *50 años de condominios*; Sociedad; El Financiero; Méx., D.F.; 22/IV/1996; p 56 158

De lo anterior, se desprende la forma en que surge el contrato de arrendamiento de vivienda, y las primeras vecindades en la Ciudad de México; las cuales hoy en día son un problema muy complejo, por la multiplicidad de fenómenos que se han presentado con ellas.

Por esto mismo, se hace necesario, establecer qué es el contrato de arrendamiento, en el Código Civil, se encuentra que en el:

Artículo 2398. Hay arrendamiento cuando las dos partes contratantes se obligan recíprocamente, una, a conceder el uso o goce temporal de una cosa, y la otra a pagar por ese uso o goce un precio cierto.

El arrendamiento no puede exceder de diez años para fincas destinadas a habitación y de veinte años para las fincas destinadas al comercio o a la industria.

Es decir este tipo de convenio tiene ciertas particularidades que lo distinguen, por ejemplo, del contrato de compraventa (se transfiere un derecho o una propiedad a cambio de un precio cierto y en dinero), ya que si bien existe la transmisión de dominio, la diferencia consiste en la temporalidad. Del contrato de comodato (cuando se concede el uso, gratuitamente de un bien, que no puede ser substituido por otro igual, obligándose, la otra parte, a restituirlo) la divergencia estriba en la gratuidad mientras que, con el de arrendamiento, hay que pagar un

precio cierto, el cual se denomina renta o precio del arrendamiento.

Sin embargo esta figura jurídica nunca ha sido considerada como una opción seria, porque se "ha sostenido que ser inquilino es una situación transitoria para aquellos hogares, por lo general jóvenes cuya economía familiar no está todavía suficientemente consolidada para poder acceder a la propiedad de una vivienda. Muchos inquilinos de la Ciudad Central prefieren su situación actual a la alternativa de un lote periférico, sin servicios, o alejado de los equipamientos colectivos y de las fuentes de empleo ..." (13)

El arrendamiento no es ni nunca ha sido considerada como una alternativa real, como forma permanente para el establecimiento de una familia, ya que es, este tipo de contrato, sólo una forma temporal para vivir, ya que así se le considera; porque el objetivo principal siempre será obtener una vivienda y no pagar mensualmente por un inmueble, en el cual se tiene la percepción de que el pago del arrendamiento no tiene un fin mayor, como lo sería, quizás, el acceder, en un futuro, a la propiedad de la vivienda; cuestión imposible por la misma naturaleza del contrato de arrendamiento.

Sin embargo, ante la idea generalizada,

---

(13)Coulomb, René: *Repensando la problemática de la vivienda en arrendamiento*; en Espacio y Vivienda en la Ciudad de México; Coord. Martha Schteingart; Ed. Col. de México; México; 1ª edic.; 1991; p 259

de ser una situación temporal, ser arrendatario, no se puede descalificar como tal, ya que este tipo de habitación tiene una importancia capital, lo cual no deja de provocar la " hegemonía del derecho de propiedad en la relación inquilinaria ha sido, y sigue siendo, fuente de muchos abusos. Frente a ellos, el Estado ha manejado sucesivamente la opción de ignorarlos, o la de intervenir autoritariamente con legislaciones de excepción que violentan el ejercicio del derecho de propiedad y que no siempre benefician a la larga a los inquilinos, como en el caso de los decretos de congelación de renta de 1942-1948 ..."(14)

Es y ha sido siempre de relevancia, la participación e inactividad del Estado, en esta materia al tener hasta acciones contradictorias, y no tratar de resolver el problema de fondo, que es crear condiciones justas, un verdadero apoyo e incentivar a la construcción de este tipo de viviendas, y así ayudar a su expansión contribuyendo, con esto, a la generación de viviendas de mejor calidad y en mayor cantidad, con lo cual sería posible hasta la reducción de las rentas mismas por un mejor servicio.

Porque éste no es un fenómeno, que afecte a pocas personas ya que se asegura que en "todo el país se calcula que entre 30 y 35 millones de mexicanos habita en vecindades en condiciones insalubres, sin los servicios básicos

---

(14) *Ibídem*; p 272

... por ejemplo, en Azcapotzalco, hay 76 familias que viven en un solo predio y lo que buscan es solamente que se les permita adquirir la propiedad para posteriormente iniciar un programa de autoconstrucción ... el asunto de las vecindades no es exclusivo de las grandes ciudades, como el Distrito Federal, Puebla, Guadalajara, Monterrey y Querétaro, así como las fronterizas ... hay muchas vecindades antiguas que se están cayendo. Las familias padecen la insalubridad, enfermedades infecciosas, plagas, delincuencia, drogadicción, prostitución y desempleo ..."(15)

Así pues, se ve que la problemática que arrastran este tipo de inmuebles, es muy compleja, y por lo mismo no es fácil de resolver, por la cantidad de personas que habitan en estos lugares en el país, que es amplia, además del peligro latente que subsiste, de algún fenómeno natural, que cobre miles de vidas, que son los peligros de el hacinamiento existente, y lamentablemente, como se ha dicho, esto no es exclusivo de la Ciudad de México.

También es de llamar la atención, el tipo de manifestaciones sociales que se han presentado en estos lugares, como son los que afectan a la salud psicológica y física de los individuos, al presentarse las situaciones que a la larga los afectan, y los cuales están en contra de los niveles mínimos de bienestar, que una familia

---

(15)Ramírez de Aguilar L., Fernando: *Vecindades, fachada del rezago habitacional*; Sociedad; El Financiero; Mèx., D.F.; 19/IX/1996; p 34



debe tener para una vida digna.

Otro punto que es menester anotar es el referente a la situación jurídica, relativa a la propiedad, que guardan estos inmuebles como son que se encuentran intestadas o, peor aún, intestadas sobre intestados (o sea que el primer propietario murió y sus herederos también), lo cual dificulta que hasta los mismos inquilinos por medio de su organización tengan los recursos para poder adquirir el sitio donde viven, así renovarlo y darle mantenimiento, para que, de esta forma, las vecindades dejen de tener estos aspectos tan abyectos de miseria, que no se deben permitir en la sociedad, porque son el caldo de cultivo de varios de los males de la sociedad moderna, por consecuencia de los de la Ciudad de México.

Sin embargo, esta opción, con sus altibajos, es utilizada con regularidad por varios sectores de la población; por lo tanto se debe modernizar lo cual se ha tratado, por ejemplo, se "marcaron tres líneas estratégicas: una se proponía ampliar la oferta, considerando que, a mayor oferta, menor costo del arrendamiento; la segunda estuvo dirigida a apoyar a los inquilinos para que pudieran comprar lo que estaban rentando, y la tercera apuntaba a las modificaciones requeridas a manera de lograr en el Código Civil una relación más realista entre arrendador y arrendatario..."(16)

---

(16) Catalán Valdéz, Rafael: *Las nuevas políticas de vivienda*; Op. Cit.; p 113

Si bien, se pretende impulsar el arrendamiento de vivienda, esta situación no ha dejado de estar afectada por sucesos de carácter político, ya que se reformó el Código Civil en la materia, en julio de 1993, la denominada popularmente Ley Inquilinaria, mas ésta se aplazó. Pero los fines de esta reforma si bien acarrearán, en general, una mejora, con los bemoles que implica una modificación de la ley en estos aspectos; se impulsa la construcción de vivienda para arrendar.

Dándole mayor relevancia a la ley de la oferta y la demanda para lograr una disminución en las rentas; además se trata de que los arrendatarios puedan, en determinado momento, adquirir los inmuebles, ya que siendo de ellos las vecindades se mejorarían; también se propone una relación con menos dificultades entre arrendadores y arrendatarios; sin dejar de mencionar que otro de los motivos fue para dar término a la denominada 'Renta Congelada' (esto es que las rentas quedasen fijas, en determinada cantidad, y no aumentasen nada, no importando el tiempo; cuestión imposible con los embates de la inflación en los ciclos económicos); la cual de una manera u otra afectaba el desarrollo de la vivienda.

Cabe hacer un paréntesis, en el aspecto de las rentas congeladas que han sido un fenómeno que, probablemente causó más problemas de los que trató de solventar; en un decreto de el 30 de

diciembre de 1948, donde se instauraba el régimen de rentas congeladas, posteriormente éste quedó abrogado el 30 de diciembre de 1992; en el Diario Oficial de la Federación se fijaron plazos de un mes a cuatro años para liquidar de manera definitiva las rentas congeladas, y el 31 de diciembre de 1996 finalizó la última fase.

También es de resaltar las estimaciones que la "Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del D.D.F. estima que existen 8,000 vecindades de alto riesgo en las cinco delegaciones consideradas como la 'Ciudad Central': Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Miguel Hidalgo y Benito Juárez, de las cuales 280 se hallan en el Centro Histórico" (17)

El resultado de las equivocadas políticas de la vivienda en arrendamiento, se ve reflejado en los 52,000 inmuebles en condiciones precarias, entre las cuales se encuentran las 8,000 vecindades. Las cuales fueron sujetas del régimen de rentas congeladas, y ahora se encuentran en muy mal estado, ya que este tipo de arrendamiento inhibió el mantenimiento y mejoramiento de las mismas, por lo cual ahora van en contra de lo que debe ser la vivienda digna. Si bien, no todas las habitaciones están así por el efecto de las rentas congeladas, gran parte del problema fue creado por éste régimen.

Ahora entre estos problemas, se encuentra que el "universo de familias que

---

(17) Lara Klahr, Marco: *El D.F. sobrevivir entre ruinas*; El Universal; Méx., D.F.; 12/I/1997; p 20

habitan ese tipo de casas en la Ciudad de México del total de personas que habitan en viviendas con renta congelada, 83 por ciento no son sujetos de crédito por parte de las instituciones financieras, pues tienen el nivel más bajo de ingresos de la historia reciente del Distrito Federal, indica el diagnóstico elaborado por el gobierno capitalino sobre este tipo de inquilinos..."(18)

Es decir, hay dos problemas muy importantes que se desprenden de lo dicho anteriormente, porque, si bien las cifras oficiales consideran que hay 4,000 familias que serán afectadas, hay organizaciones que consideran que la cantidad es conservadora; sin embargo, lo más lamentable, es lo referente a que el nivel de ingresos percibidos por la mayoría de estas personas, que es bajo, y por lo tanto, la afectación del incremento en la renta, o el conseguir una habitación, a un precio módico es complejo, y agrava la situación de estas familias de bajos ingresos.

Como se puede observar el arrendamiento en las ciudades del país, principalmente en la de México, es un problema de gran complejidad, y al cual, no se le han dedicado los recursos necesarios, para el mejoramiento de las condiciones, teniendo en cuenta, la gran ayuda que implica esta figura para abatir en parte el rezago habitacional, ya que el atraso es tal, que

---

(18) Llanos Samaniego, Raúl: *Los bajos salarios, gran obstáculo para obtener créditos de vivienda*; La Capital; La Jornada; Méx., D.F.; 30/XII/1996; p 16

en realidad a esta figura jurídica, no se le ha dado la importancia que merece, como auxiliar, para ayudar en el problema de la ciudad y en el país; porque se debe de tener presente, que así como hay personas que desean adquirir una vivienda, hay otros tantos que no lo quieren, o no pueden hacerlo.

#### 4.3 La problemática de la vivienda en la Ciudad de México.-

Como se ha podido apreciar la magnitud de el problema de la vivienda en el país, realmente es enorme, al cual se le necesitan agregar esfuerzos y recursos ingentes que lamentablemente la nación continúa sin obtener, para atacar este problema; y el Distrito Federal es el lugar, quizá, donde el problema es más agudo. Como se verá la agudización es debida a factores de el alto crecimiento poblacional, la falta de planeación, centralismo, las malas condiciones en el campo, la migración a la ciudad, etc.

#### 4.3.1 El factor poblacional.-

No se puede soslayar, en ningún momento, la importancia que ha tenido la población rural en el desarrollo de las ciudades del país, las cuales siendo éstas pocas, por ejemplo, actualmente "el Estado de México es la entidad con mayor número de personas llegando a 11.7 millones, que en el D.F. existen 8.5 millones, y en Veracruz 6.7 millones, los cuales en conjunto forman la tercera parte de la población del país"(19)

A través de este dato se deduce cual es la tendencia nacional, de la población rural, respecto a los lugares, hacia donde se dirige para su establecimiento, y el acceso a la ciudad y por consiguiente con la confianza de, así, obtener un mejor nivel de vida; aunque, lamentablemente, ahora es tal la presión poblacional que se hace imposible el otorgamiento ya no de vivienda, sino de los servicios básicos que toda comunidad debe de tener mínimamente, las cuales, se reproducen muy rápido.

Estas comunidades, que crecen aceleradamente, han provocado que, por ejemplo, en "la zona metropolitana de la Ciudad de México, que está conformada por el D.F. y los 27 Municipios conurbados del Estado de México, habitan 16.4 millones de personas: En la zonas metropolitanas de Guadalajara y Monterrey viven 6.2 millones de personas; en conjunto estas tres

---

(19) Flores Lara, Rodolfo: *El desarrollo de nuestras ciudades, por el impacto de la población rural*; Enfoques; El Financiero; Méx., D.F.; 5/VII/1996; p 16A

zonas suman 22.6 millones, lo que representa 25 por ciento de la población total del país"(20)

Estos datos, que indican como se ha incrementado la población en las ciudades, y que si bien, la población conurbada de Guadalajara y Monterrey, todavía se encuentran, en número, alejada de la población que se ha acumulado en la Ciudad de México; lo cual, sin embargo, no las exenta de que el número de personas, algún día no muy lejano, llegue a ser, inclusive, mayor.

Sobre el incremento de la población se han hecho proyecciones, respecto a su crecimiento, lo cual se hace comparativamente, con el vecino más cercano y de mayor desarrollo que tiene México, es decir los Estados Unidos; de esta forma se ha establecido que "en los próximos 35 años la población de ambos países crecerá en, más o menos, 90 millones de habitantes. En porcentaje la población estadounidense crecerá 36 por ciento, mientras que la mexicana lo hará un 100 por ciento. Para mantener la desigualdad actual, el PIB de México tendrá que crecer tres veces más rápido de lo que lo hagan nuestros amorosos vecinos..."(21)

Si estos datos, que provienen de la reunión interparlamentaria desarrollada en 1996 entre ambos países, realmente llegaran a ser una realidad, el problema de la vivienda se agravará muy seriamente; si bien el Gobierno Mexicano ha sostenido que, este crecimiento poblacional, es

---

(20) *Ibíd.*; p. 16A

(21) León de la Barra, Agustín: *Como lago de cochinos*; Sociedad; El Financiero; Méx., D.F.; 6/V/1996; p 52

debido a el crecimiento tan acelerado que se tuvo en los años sesentas y setentas, de tal forma que ahora se viven las consecuencias. Por lo tanto se debe acelerar el crecimiento económico del país, para que los nuevos desarrollos poblacionales, no lo hagan sumidos en la pobreza e insalubridad.

#### 4.3.2 La situación de la Vivienda.-

Ante el crecimiento poblacional que se ha suscitado y que se proyecta se presentará en el futuro, ahora se sabe que el déficit de viviendas en el país ha aumentado, sin embargo se tienen datos de que en "1930 existían alrededor de 3.6 millones de hogares, que se incrementaron a 4.8 millones en 1960 y a 18.1 millones en 1992. En poco más de seis décadas, el número de hogares en México se multiplicó cinco veces ..." (22)

Si bien las viviendas que en país han sido construidas, son producto de las contribuciones que han hecho, tanto los habitantes y el Gobierno Federal, mediante las instancias que fueron creadas para tales fines. El problema fundamental es la contracción que han provocado las cíclicas crisis económicas que se han presentado en el país, además de ser el sector de la construcción, el de los primeros en contraerse, cuando estos fenómenos económicos

---

(22) Plan Nacional de Desarrollo; citado en Witker Velásquez, Jorge: *Introducción al Derecho Económico*; Op. Cit.; p 265



hacen su aparición.

De tal forma es como se ha desplazado a las poblaciones de bajos ingresos a las periferias de las ciudades, por lo que "los estudios han mostrado que, en general, más del 50% de las viviendas en los asentamientos populares fue totalmente autoconstruida por los usuarios, la producción por encargo fue mínima y las formas combinadas se presentaron alrededor de la cuarta parte de las viviendas en distintas colonias..." (23)

Es así como se nota, que los problemas económicos se han reflejado en el decremento de los servicios básicos de la población de escasos recursos, lo cual ocurre continuamente en los países latinoamericanos; por lo tanto la construcción de vivienda de interés social se ve mermada, aunque la población continúa creciendo, es de la forma en que ésta tiene que construirse ella misma su vivienda, en zonas cercanas pero alrededor de las ciudades, y con los posteriores reclamos de los servicios y bienes, además de ser principalmente, por su peculiar desarrollo, zonas de pobreza.

Es como se infiere, que la vivienda ha sido uno de los principales problemas, que con el tiempo se ha ido agravando, con la consecuencia que la falta de vivienda se ha engrosado, y ahora

---

(23) Schteingart, Martha: *Producción habitacionales la zona metropolitana de la Cd. de México (1960-1987)*; Coord. Martha Schteingart; Ed. Col. de Méx.; Méx.; 1ª edic.; 1991; p 247

se tiene, que además se debe tomar en cuenta que al "déficit acumulado de vivienda en el país, deberá añadirse la demanda que en el curso de los próximos años surgirá como resultado del arribo de un numeroso contingente de jóvenes en edad de contraer matrimonio y de formar un hogar independiente. Se estima que, por este concepto, durante el periodo 1995-2000 la demanda acumulada ascenderá a poco más de cuatro millones; es decir, un promedio anual de 670 mil viviendas..." (24)

Es decir aparte de la cantidad de viviendas que se han acumulado además se le deben sumar la demanda, que posteriormente, se tiene que añadir, forzosamente, ante el número de gente joven que existe en el país, y que con el tiempo formarán una familia, y por consecuencia, necesitarán un espacio donde habitar, por lo tanto se sumarán a la demanda de viviendas en el país. Lo cual ante el estado que guarda la construcción y el costo de la vivienda es muy difícil que se logre abatir este rezago.

También hay que añadir que existe otro problema, que aunque han pasado más de una década, todavía no se ha logrado solventar como lo es el de que "hasta la fecha (19-sept.-1996), todavía existen mil 350 personas registradas en albergues como damnificados directos del sismo (19-sept.-1985), pero el problema es más de fondo, pues el déficit nacional de viviendas crece exponencialmente; en la Ciudad de México es

---

(24) Plan Nacional de Desarrollo; Op. Cit.; p 265

de 700 mil y se requieren 80 mil nuevas viviendas anuales para atender la demanda de los matrimonios ..." (25)

Como se aprecia el número de viviendas, tanto en el país como en la Ciudad de México, que se necesitan, es muy superior a la producción; se determina esto a través de que el problema que se suscitó en el trágico sismo de 1985, que costó muchas vidas humanas, y que creó miles de damnificados que se quedaron sin hogar, y que once años después, no se les ha podido ayudar a todos, porque aún siguen viviendo en campamentos, de los cuales se tienen registrados diez de éstos.

Ante este panorama no sorprenden los métodos que ocupan las miles de personas que no tienen un hogar, y que se valen de medios ilegales para adquirir una, ya sea mediante las invasiones, a través de las cuales despojan a los propietarios ya sea de casa-habitación o terrenos, en los cuales se instalan y después mediante argucias legales y/o valiéndose de la fuerza, no permiten que sean sacados de los mismos.

También utilizando terrenos del Gobierno Federal o zonas ecológicas, los cuales obtienen, a veces, mediante el desatinado ejercicio de malos funcionarios públicos; y que inclusive estas prácticas son utilizadas por partidos políticos, con fines electorales.

---

(25) Casillas, Karla: *500 familias damnificadas, reminiscencia de los sismos de 1985*; Economía; El Financiero; Méx., D.F.; 19/IX/1996; p 5A

Es de mencionarse, inclusive la técnica de los invasores, ya que "ésta (la invasión) se produce en la noche o hacia la madrugada en una fecha preestablecida que generalmente coincide con alguna efeméride cívica, para reducir así las posibilidades de una reacción rápida de las fuerzas del orden..."(26). De esta manera la invasión se consuma y las autoridades no pueden, fácilmente, actuar, porque, de la forma que actúan estos grupos les da demasiado tiempo para establecerse, e inclusive, atrincherarse, por decirlo de alguna manera, de tal forma que sea un trabajo, duro y hasta violento, el desalojo de estas zonas.

Sin embargo, también se debe de tener en cuenta que estas prácticas no son utilizadas por las personas necesitadas de vivienda, por el sólo hecho de necesitarla, sino que hay varios factores que inhiben, como los excesivos trámites burocráticos que son imprescindibles y difíciles, que a veces, les es más fácil delinquir que iniciar trámites que tardarían mucho tiempo, así que prefieren primero invadir y luego iniciar los papeleos necesarios.

De tal forma, cuando las invasiones se hacen en terrenos del Gobierno Federal o Estatal, van creando un problema que se aúna con el de que "en cuanto a desarrollo urbano tiene como principal causa la falta de ordenamientos jurídicos, pues aún hay 15 estados del país que no cuentan con la legislación en la materia ...

---

(26)De Soto, Hernando: *El otro sendero*; Ed. Diana; México; 1ª edic.; 1987; p 21

existe el propósito de que para febrero de 1998 las 32 entidades del país dispongan de un marco normativo adecuado a la Ley General de los Asentamientos Humanos..."(27)

Es así como también se infiere, que los problemas de las poblaciones pequeñas y con muchas carencias, se han multiplicado siendo consecuencia, de que, hasta este momento no hay legislaciones en la materia en todo el país, creándose, con esto, un desorden tal que, muchas veces, los asentamientos, se hacen en lugares muy poco accesibles, para llevar los servicios básicos, por lo cual quedan en el atraso, porque no es posible, en estas condiciones, mejorar sus niveles de vida.

#### 4.3.3 La Situación actual del INFONAVIT.-

Otra de las grandes cuestiones, que se presentan, es el de las Instituciones a las que se debe acudir, y que fueron creadas para ayudar a solventar en algo el problema de la vivienda; las cuales tienen dificultades para realizar sus objetivos.

De esta forma se han realizado estudios sobre el INFONAVIT, el organismo más representativo de su tipo en el país, de esta forma en "un estudio del Centro de Análisis e

---

(27)Rico, Salvador: *Fomenta la anarquía urbana la falta de normas jurídicas*; Sociedad; El Financiero; Méx., D.F.; 17/X/1996; p 40

Investigación Económica (CAIE), perteneciente al Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el perfil de las personas que acceden a financiamiento para vivienda es de 55 años e ingresos equivalentes a siete salarios mínimos ... sólo alrededor de 12 por ciento de la población urbana ocupada recibe un ingreso superior a los cinco salarios mínimos" (28)

Para empezar, las primeras dificultades que se presentan, son con las personas que califican para un crédito, que son las que, en cierta forma, menos lo necesitan, y que posiblemente tienen una situación más estable con ese nivel de salarios -siete salarios-, quizá su necesidad de vivienda no es la misma, que la de familias jóvenes que ganan uno o dos salarios mínimos.

También, cabe anotar, que de los requisitos que solicita el INFONAVIT, "considera seis criterios: ingreso, edad, número de periodos que ha contribuido al Fondo, saldo acumulado en la subcuenta del SAR, número de dependientes económicos y tipo de crédito solicitado. Los primeros cuatro criterios favorecen a personas de edad relativamente avanzada y con un ingreso relativamente alto..." (29)

Es decir los criterios que son manejados por el Instituto, en la forma en que se

---

(28) Alós, María Luisa: *Remota la posibilidad de crédito en el Infonavit*; Economía; El Financiero; Méx., D.F.; 12/XII/1996; p 11A

(29) *Ibidem*; p 11A

encuentran planteados, siguen dándole una preferencia a las personas que han aportado más, al tener más edad; si bien podría sonar justo, también es de preguntarse, qué tanta necesidad tendrán las personas de avanzada edad y con ingresos mayores de una vivienda, de este tipo; siendo que estos últimos de una u otra forma, no todos, ya han encontrado un lugar donde establecerse, ya que cuando eran más jóvenes y cuando en realidad más necesitaban la vivienda, no la tuvieron, ahora, posiblemente, algunos, tengan mejores habitaciones.

Nuevamente en lo referente a las aportaciones se llega a un punto que debe de analizarse más a fondo, porque se "revela que durante 1995 se ejercieron 96 mil 745 créditos, lo cual significa que se benefició con este mecanismo a 1.26 por ciento del total de derechohabientes al 31 de diciembre de este año -1996. Bajo este supuesto de que todos los derechohabientes tuviesen la misma probabilidad

de obtener un crédito, esta proporción significa que después de 40 años de cotización, una persona tiene 40 por ciento de posibilidad de obtener un préstamo. Esa misma posibilidad se reduce a 22 por ciento con 20 años de cotización, por lo que un derechohabiente promedio debe esperar 80 años para acceder a financiamiento..."(30)

Ante estos datos, en estos momentos históricos del país, es de analizar qué tan certera ha sido la política de vivienda en el

---

(30) *Ibidem*; p 11A

país hasta ahora, la cual es muy difícil que pueda solucionar con toda la problemática existente de carencia de vivienda en el país; y cuánto, en realidad, este Instituto, y los demás de su tipo, podrán ayudar para la superación de este complejo problema, ante el crecimiento poblacional y el debilitamiento del poder adquisitivo de las familias.

Ante estos planteamientos, también, y en contrapartida, hay sindicatos muy fuertes, económicamente, los cuales plantean su misma salida del INFONAVIT, al considerar que ganan altos ingresos, en comparación a la media de población obrera del país, por lo tanto sienten que sus posibilidades son menores, para poder acceder a un crédito, y con los recursos que esas agrupaciones manejan, ellos mismos podrían resolver las demandas de vivienda de sus agremiados; aunque las posibilidades de desincorporarse al INFONAVIT son mínimas, mas son una muestra de la poca efectividad que hoy en día tiene este Instituto, para paliar, el problema de falta de habitación para los trabajadores.

Aunque si bien ésta es la situación de los inscritos al INFONAVIT, las otras instituciones encargadas proporcionar vivienda a los trabajadores que la necesitan es casi el mismo problema, al ser sus sistemas de selección similares, en la práctica, y por lo tanto a las personas de escasos recursos se les sigue marginando y dificultando acceder a un bien inmueble digno.



#### 4.4 Recapitulación.-

En lo referente a las instituciones que tienen como objetivo primordial abatir el déficit de vivienda en el país, si bien han contribuido, desde su inicio, avanzar en la falta habitaciones para los trabajadores, hoy en día por varios factores han comenzado a hacer ver, a éstas, algo obsoletas en virtud que no pueden atender a la gran cantidad de demandantes (INFONAVIT, FOVISSSTE y FONHAPO), y los requisitos, principalmente monetarios son el problema, porque si bien proveen vivienda popular, las cargas monetarias que generan, son altas, en comparación con el debilitamiento que ha padecido el salario mínimo ante las cíclicas crisis económicas, que lo único que han provocado es mermar cada vez más el poder adquisitivo de los trabajadores; entonces es cuando se presentan las primeras deficiencias en los sistemas de otorgamiento de créditos de las instituciones de referencia; porque aparte de que, se les separa a los que ganan más de un salario mínimo de los que sí lo obtienen, o en el caso de que una persona con un salario mínimo obtenga un crédito la mengua en su salario, que al menos sería de un 20%, cabe señalar que este tipo de prácticas se opone a lo establecido en la Constitución, referente a que el salario debe de cubrir las necesidades mínimas de una familia (art. 123 fr. VI); además hay que tomar en cuenta que las constructoras de vivienda

de interés social han tratado de ahorrar tanto material, como espacio, que ahora son viviendas muy pequeñas. También, teniendo en mente el caso de el FOVI, en donde se atiende a personas de mayores recursos, por medio de los bancos. Sin embargo con los efectos provocados por la crisis económica más reciente, de 1994, sucedió que los intereses bancarios subieron, a tal grado, que las personas tenían que pagar por sus propiedades varias veces más el precio original.

Si bien existe la opción del arrendamiento, se tiene que llegar al punto de que la gente no considera esta opción, por varios aspectos, entre los más importantes procedo mencionar que las viviendas o son de renta muy alta o están en malas condiciones, las cuales no cumplen con los requisitos que debe de reunir una vivienda para el sano desarrollo de una familia, por consiguiente las viviendas en buen estado y de renta accesible son mínimas o se encuentran, a veces, en las periferias de la ciudad. También el Estado, no ayuda mucho al realizar algunas veces acciones contrarias, como son crear las rentas congeladas y después decretar lo opuesto, las cuales fueron un fracaso porque aparte de violentar el régimen de propiedad privada esto provocó, un efecto contrario, que los dueños se contuvieran y no invirtieran nada en este rubro; provocándose, con esto, que las viviendas se convirtieran en ruinas insalubres e inseguras.

De esta forma se infiere la cuestión de que se ha complicado la situación de referencia, porque como se encuentra el problema de la vivienda en el país, se ha caído en un círculo vicioso, ya que quienes acceden a una vivienda de interés social, posiblemente no la necesitan tanto como quien gana uno o dos salarios mínimos, porque los que cubren los requisitos para un crédito tienen más posibilidades de conseguir mejor vivienda, por tener mayores ingresos, e inclusive, si el sindicato, del trabajador, por ejemplo, pudiera construir sus casas lo haría posiblemente con más eficiencia que los mismos institutos encargados.

Además la habitación en arrendamiento se encuentra con muchas trabas fiscales y/o burocráticas, y por lo mismo muchos arrendadores no dedican un mayor número de habitaciones a este rubro, o no lo declaran, de esta forma no se incentiva, amén de que el régimen de rentas congeladas acaba de ser derogado en su totalidad, con lo cual, posiblemente, algunas viviendas y vecindades mejorarán en sus condiciones, sin embargo también habrá familias que serán lanzadas a las calles, al no poder pagar, quizá, algunos aumentos excesivos que se harán en el pago del arrendamiento.

Otro de los aspectos que se deben considerar, es el crecimiento poblacional que es muy desigual, porque en ciertas regiones del país es muy alto el nivel de natalidad y en otras es

bajo; por consiguiente la dificultad estriba en la inmigración a las grandes ciudades, las cuales al demandar vivienda y no poder acceder a ella, se ven en la necesidad de reunirse con otras en las mismas circunstancias y se organizan de tal forma que invaden, ya sea casas particulares o terrenos federales, y algunas veces dichos terrenos son zonas ecológicas, y las autoridades a veces los desalojan, o no hacen nada en perjuicio del equilibrio ecológico de las ciudades, principalmente la Ciudad de México, en la cual es necesario frenar este crecimiento que presenta en la actualidad.

## Recapitulación general.-

Como se pudo observar es un hecho que la estructura actual del sistema gubernamental para abatir el problema de la vivienda de interés social, no ha funcionado de forma adecuada, lo anterior estriba, en el hecho de que el déficit de vivienda en el país es actualmente de más de 6 millones de unidades casa-habitación, además de que la producción de estos bienes inmuebles, al año, no cubre la demanda que surge anualmente.

Este tema tiene varias aristas, porque, es una cuestión que se tiene que analizar desde varios puntos de vista, ya que si bien hay situaciones que han influido de forma importante, no se le puede atribuir a alguno en particular ser el detonante, el agravamiento de la carencia de vivienda.

Sin embargo, es un hecho que el problema de la vivienda siempre va en sincronía con el de la explosión demográfica y bajos ingresos, y es así que cuando el nivel de población aumenta, y el de la pobreza también, se inicia el agravamiento de la carencia de vivienda.

De forma retrospectiva, se pudo observar que, por distintas razones, en la zona de mesoamérica siempre ha habido una tendencia a la creación de ciudades con gran número de habitantes, producto de la tradición sedentaria. ya que se presentan los ciclos de florecimiento y decaimiento de las civilizaciones prehispánicas, que surgen con relativa cercanía, y la norma era que la civilización hegemónica atraía a población

de los pueblos sometidos de sus alrededores, practicándose, con esto, una administración centralista.

Situación idéntica se presenta con el pueblo de los mexicas, grupo predominante a la llegada de los españoles a Tenochtitlán. Si bien posterior al período de las luchas de conquista, la ciudad se vuelve a instaurar en el mismo sitio donde se hallaba Tenochtitlán, para que la administración estatal, ahora dirigida por los españoles, no varió demasiado a como lo hacían los indígenas, es decir continuó siendo centralista. Así es como siguió la vida en lo que sería la Nueva España, con este modelo de administración central.

Desde el tiempo de la conquista a los años subsecuentes en la Ciudad de México, el número de habitantes, fluctúa, y no se considera un problema en el futuro, porque ni en el siglo XIX, se vislumbraba que creciera de la manera como lo ha hecho en esta centuria. Es así como en el siglo XX, cuando por cuestiones de carácter económico, al presentarse la segunda guerra mundial, México al ser un país neutral, encuentra la oportunidad de abastecer de artículos y materia prima a las naciones envueltas en el conflicto bélico.

Lo anterior conllevó que el país sea forzado a industrializarse dejando de lado el sector agrícola, pensando que el primer sector, con el tiempo, iba a proporcionar los medios más eficaces para la explotación del segundo.

Así es como la población campesina se ve atraída hacia la ciudad, por los altos ingresos; con lo cual, además, se crea el mito de que vivir en una urbe da más prestigio social; y si bien en un principio si existieron los empleos suficientes y los espacios para darle cabida a las cantidades de persona que llegaban a la ciudad, era lógico que este modelo económico tenía que decaer, mas lamentablemente los movimientos de población no se detuvieron, coadyuvando a esta situación también el olvido en que siempre se le ha tenido al campo; hoy en día el patrón de conducta continúa y el desempleo y el subempleo no detienen la migración a las ciudades, creando los problemas de falta de vivienda, inclusive de territorio, de invasión de reservas ecológicas o propiedades federales o privadas.

El problema de los movimientos de la población rural hacia las grandes ciudades, es una situación que no debe de continuar, porque si bien la cuestión de los bajos salarios o recursos obtenidos por esas familias, es un acicate para migrar, aunado a la falta de servicios públicos en sus comunidades, debido a la poca planeación en su establecimiento, ha provocado deficiencias en detrimento de los niveles de vida, ya que el surgimiento de pequeñas comunidades dispersas y en gran número han causado la migración.

Sin embargo cuando llegan a las ciudades pensando en mejorar su nivel de vida se encuentran que no es fácil hallar un lugar donde vivir, así que instalan sus viviendas en sitios

de difícil geografía o cerca de zonas que conllevan un riesgo (industrias con material o maquinaria peligrosa), y/o las casas son hechas con desperdicios industriales o materiales inflamables, con los peligros que implica para su vida o su salud, en consecuencia los niveles de vida descienden, ya que también los servicios públicos son mínimos, de mala calidad o inexistentes; haciendo de ésto, el amplio número de suburbios pobres, una de las características principales de las ciudades subdesarrolladas. Hay que hacer la acotación, de que de acuerdo con un pronóstico de la Organización de las Naciones Unidas, para el año 2025, 23 de las 25 ciudades más grandes del mundo, se encontrarán en Asia, África o Latinoamérica.

Cabe señalar que por su nivel de población el Distrito Federal es la ciudad más poblada de la República Mexicana y del mundo. Sin excluir los municipios del Estado de México, conurbados con el D.F., Guadalajara y Monterrey las que más han crecido en el país, pero no en el grado que lo ha hecho la Ciudad de México, donde el problema de la vivienda se ha agudizado en mayor medida; se deduciéndolo del hecho de que más de la mitad de la población en el D.F., no cuenta con vivienda propia, teniendo presente que el número de personas que ahí viven.

Así es que, la opción que queda, es la vivienda en arrendamiento la cual es otro de los grandes temas pendientes por resolver, al no hacerse una reforma de fondo, lo cual obliga a la



gente a rentar lugares poco útiles para habitar, y los dueños no se ven compelidos a mejorar éstos, y así poder, a veces, sostener una renta de bajo precio; aparte de que no se evitan los abusos de los caseros y, en menor medida, de los mismos arrendatarios, lo cual da como resultado que la vivienda en arrendamiento, no se considere una situación para sostener a largo plazo, sino sólo temporal.

En lo relativo a las instituciones gubernamentales encargadas de proporcionar créditos para vivienda, como INFONAVIT, FOVISSSTE, FONHAPO, etc., su contribución, en comparación con el tamaño del problema no ha sido como se esperara. Por ejemplo, en el INFONAVIT, ahora la otorgación de créditos se ha vuelto muy discrecional, lo que ha provocado que las posibilidades de obtener un crédito se hayan reducido demasiado aparte de ser selectivas, por quien es beneficiado con un crédito no es quien realmente tiene un bajo nivel de percepciones, sino quien tiene mayores posibilidades económicas y años de aportar, de esta manera el sector poblacional favorecido es mínimo, dejando a la mayoría al margen, tomando en cuenta que el 75.85% de los capitalinos perciben menos de tres salarios mínimos, y hay zonas del país donde ni siquiera esa cantidad se obtiene.

Hay que hacer mención también de que con el nuevo sistema de pensiones, al individualizar las cuentas de vivienda de los trabajadores, se han segmentado todavía más los recursos

monetarios, de tal forma que se hizo más difícil que un trabajador, en su cuenta, logre obtener la cantidad mínima para el enganche de una casa.

También es de resaltar que para ser director de estos organismos, los cuales se han vuelto puestos políticos, no se exige que quien sea el encargado, sea una persona capacitada y conocedora a fondo del problema de la vivienda de interés social, y por lo tanto llegan funcionarios poco comprometidos en resolver esta cuestión toral del país, por no mencionar los malos manejos que, a veces, se hacen de los recursos de los Institutos, o con las constructoras concesionadas, o en el otorgamiento de créditos.

Respecto, a que se han querido reducir los costos en la construcción de las viviendas, se está llegando a extremos, porque al querer ahorrar dinero y espacio, las viviendas llegan a ser de alrededor de 36 metros cuadrados, que se compone de una pequeña cocina, un diminuto baño, apenas dos minirecámaras y un espacio para la sala y el comedor, con precio muy alto; aunado al hecho, de que las empresas privadas tardan 18 meses en los trámites de gestión y administración, las cuales pasan todos estos gastos al consumidor final, elevando con esto, el precio de las viviendas.

Es lamentable que si bien los gobiernos han entrado en una etapa donde se han librado de muchos gastos, que efectivamente no tienen por que hacer, como ser dueños de múltiples empresas

que eran ineficientes y corruptas, se optó por la venta y así ser un Estado menos obeso, situación que se está llevando al extremo. Sin embargo mientras el gobierno gasta menos en empresas y bienes superfluos, es un hecho que el gasto social es cada vez menor, se aplica con menos eficiencia y parece que éste se ha vuelto una pesada carga, cuando se supone han disminuido las obligaciones que cumplir, y debe de haber, por lo tanto, mayores recursos para los esenciales rubros de salud, educación y vivienda, entre otros, los cuales son obligación de los gobiernos proporcionarlos a la población, porque no son favores, ya que para eso los ciudadanos pagan impuestos.

#### Soluciones alternativas.-

a) En los Institutos encargados de otorgar créditos para la vivienda de interés social:

-Estos organismos deben desregularse todavía más, porque las reformas que se han hecho, han funcionado parcialmente, ésto es porque siguen siendo organismos cerrados, que no cualquiera y con facilidad obtiene un crédito, sino mediante un intermediario, o a través de pagos 'extras', o conocidos; también respecto a los controles en el manejo de los recursos y de las relaciones que se tienen con las empresas particulares;

que eran ineficientes y corruptas, se optó por la venta y así ser un Estado menos obeso, situación que se está llevando al extremo. Sin embargo mientras el gobierno gasta menos en empresas y bienes superfluos, es un hecho que el gasto social es cada vez menor, se aplica con menos eficiencia y parece que éste se ha vuelto una pesada carga, cuando se supone han disminuido las obligaciones que cumplir, y debe de haber, por lo tanto, mayores recursos para los esenciales rubros de salud, educación y vivienda, entre otros, los cuales son obligación de los gobiernos proporcionarlos a la población, porque no son favores, ya que para eso los ciudadanos pagan impuestos.

#### Soluciones alternativas.-

a) En los Institutos encargados de otorgar créditos para la vivienda de interés social:

-Estos organismos deben desregularse todavía más, porque las reformas que se han hecho, han funcionado parcialmente, ésto es porque siguen siendo organismos cerrados, que no cualquiera y con facilidad obtiene un crédito, sino mediante un intermediario, o a través de pagos 'extras', o conocidos; también respecto a los controles en el manejo de los recursos y de las relaciones que se tienen con las empresas particulares;

-Que el INFONAVIT, FOVISSSTE, FOVIMI, etc., sean obligados, por ley, a que si determinado trabajador ha aportado determinado número de años, los menos posibles, se le otorgue el crédito forzosamente y así deje de ser tan discrecional el otorgamiento. Y en verdad tenga su vivienda cuando en realidad la necesita, cuando busca establecerse con su familia, y no cuando es de cierta edad y ya no la ocupa sino que la subarrienda;

-De acuerdo con la Representante del D.F. Dolores Padierna Luna, sería una buena opción que la desaparición de los organismos estatales de vivienda como el Ficapro, Fividesu, Fidere, etc., en el D.F. y convertirlos en un banco donde se manejen los recursos que el gobierno dedique, y que por ley sea un 6% del PIB de la Ciudad de México, y pueda captar otras aportaciones por medio de su funcionamiento como banco, recepción de renta inmobiliaria etc., y se dedique únicamente a otorgar créditos;

-También sería interesante que a este banco le sea una obligación para éste, que los principales sujetos que otorgue créditos, sea a las personas que perciban menos de 3 salarios mínimos. Teniendo en cuenta que la población demandante de vivienda es de precaria economía, y la desaparición de subsidios es lamentable, cuando es un hecho que este sector es quien más lo necesita, aparte de ser numeroso;

-Dejar que las grandes empresas o sindicatos, si tienen los recursos, construyan, para sus trabajadores o afiliados, las viviendas y no estar dependiendo exclusivamente del INFONAVIT, y así salirse de este organismo. Y las aportaciones que ya no percibiera el Instituto sean cubiertas con los superávits fiscales del gobierno, ya que si le ha sido posible subsidiar a la banca privada, que poco ha aportado para solventar el problema de la vivienda de interés social; esto no debe verse como un gran problema, viendo el aporte que sería para resolver esta compleja cuestión, que con los años se complicará cada vez más;

-Que por medio de un organismo multidisciplinario se dicten los requerimientos, que debe de tener una vivienda tanto de espacio y de forma, y las empresas constructoras lo acaten, ya que éstas al construir por su cuenta, han omitido varios elementos en la viviendas, sacrificando en nombre de la eficiencia elementos importantes, lo que las va convirtiendo, a las casas, en poco viables para vivir, llegando al grado de ser superadas por las autoconstruidas, inclusive con sus inherentes deficiencias;

-Se debe poner más atención a la gente que dirige estos Institutos, es más debería ser un órgano rector, en estos ámbitos, el cual fuera interdisciplinario y decidiera, quien sea el director, con las capacidades, conocimientos y las propuestas para resolver el problema;

-Sería importante, que se hiciera investigación de materiales, de manera seria y responsable, por estos institutos, y se buscara hacer viviendas con materiales más baratos y de mejor calidad, para hacer viviendas funcionales y con un término de vida amplio; por ejemplo la madera, entre otros, ya que con dicho material los costos se reducen hasta en un 40%; también hay que mencionar que existe el potencial para incrementar en un 375% la producción actual de madera, hoy en día se producen 6.3 millones de metros cúbicos;

- Otra opción, propuesta por la Sociedad de Arquitectos de México, son las viviendas ecológicas, construidas con materiales provenientes de los recursos naturales de cada entidad, que redundará en el ahorro de energía y agua, con un costo de \$36,150.00 M.N.

b) En materia de arrendamiento.-

-Plantearse con nuevos esquemas, más eficientes, la creación de conjuntos habitacionales exclusivamente para arrendar, aportando así mejores inmuebles al mercado de la vivienda en arrendamiento; igualmente evitando ser una competencia desleal, pero obligando a dar un punto de referencia, de cuales deben de ser los requisitos mínimos, y así no volver a fracasar con esta idea como sucedió en los cincuentas y sesentas;

-Relativo a la construcción de vivienda de interés social, o para arrendamiento, se debería de incentivar fiscalmente, en lo más posible, para que la producción sea mayor y de mejor calidad, al reducir y desaparecer impuestos; de esta manera el sistema fiscal hará, en cierta forma, una distribución de la riqueza, más equitativa, ya que ahora en lugar de alentar, se castiga la inversión productiva en estos rubros;

-Muchos propietarios de vecindades por diversas situaciones, dejan que éstas se deterioren a grados de ser casi escombros, poniendo en peligro la salud y la vida de los inquilinos; en estos casos los inmuebles deberían ser expropiados, y este recurso ser más expedito, por dejar que se conviertan en ruinas, atentatorias, para la integridad de los arrendatarios y seguridad de los inmuebles aledaños. De esta forma los que ocupan los inmuebles pueden pasar a ser propietarios y el mantenimiento mejoraría notablemente, junto con los niveles de vida, en estos lugares.

c) En materia fiscal.-

-Como ya se mencionó, anteriormente, se debería incentivar por medio de la eliminación y reducción de impuestos, a los particulares, que se dediquen a invertir, ya sea como arrendadores o constructores de vivienda de interés social;



-También es necesario una planeación industrial, más a fondo, ésto con el objeto de crear zonas industriales, por medio de incentivos fiscales, que atraigan a la gente, y no la obliguen a abandonar sus lugares de origen, planeados de tal forma y en varias partes del país, para que no se creen grandes concentraciones poblacionales, y por lo tanto los niveles de vida no se degraden.

d) En materia económica.-

- Otro factor que no se debe olvidar, es el del fortalecimiento de los salarios de los trabajadores, porque mientras continúen siendo magros y debilitándose, cada vez más, por más esfuerzos que se hagan, el acceso a una vivienda se ve obstruido ante la crónica pérdida del poder adquisitivo; porque más de la mitad de la población ocupada tiene ingresos insuficientes de menos de uno hasta dos salarios mínimos;

-Incentivar la creación de empleos, para que gran parte de la población subempleada y desempleada, pueda adquirir un trabajo bien remunerado y con prestaciones, y así tener las posibilidades de poseer una casa, porque se tiene registrado que el 49.2% de las personas que cuentan con un trabajo, en México, carecen de prestaciones;

e) Por parte del Gobierno Federal.-

-Se ha hecho necesario que todos los estados de

la República en general aprueben o reformen, lo más pronto posible, sus propias leyes de Asentamientos Humanos acordes a la actualidad, para proveer y mejorar servicios, y así no tener poblaciones tan pequeñas y dispersas con bajo nivel de infraestructura, así se crearán condiciones de vida aceptables, desincentivando, en cierta medida, la migración a las ciudades;

-Es claro que la Ciudad de México y sus zonas conurbadas han crecido en exceso, lo que ha provocado el encarecimiento de los terrenos para construir, y es fundamental su desconcentración, porque hay estados de la República donde el precio del suelo es mucho más barato, pero los capitalinos no pueden irse a otros lugares porque las fuentes de empleo son nulas. Pero si, por ejemplo, ciertas Secretarías de Estado y empresas públicas y privadas se fuesen de la capital, segmento importante de la población se iría con ellas y así la demanda de vivienda descendería.

Aparte de que por salud pública y los síntomas de inviabilidad de la Ciudad, los poderes de la nación se deberían de trasladar a otro estado, y así reducir la concentración poblacional; que pone en peligro la salud y la vida de tantas personas, ya que con el tiempo de crearán enfermos crónicos, a los que será necesario destinar grandes cantidades de dinero para el Sistema de Salud Pública, porque los programas de prevención, en materia ecológica, han sido mínimos y poco eficaces;

-Aunque el crecimiento poblacional por nacimiento, en el D.F. ha disminuido y en cierta forma es bajo (0.8%); en las comunidades rurales es donde se debe trabajar con más ahínco, para que se concientice, se eduque a las personas y se reduzcan las altas tasas de natalidad que todavía se observan en estos lugares. Porque es innegable que un factor que impacta de sobremanera el problema de la vivienda, y en general, en las bajas condiciones de los niveles de vida de la población, son las altas tasas de natalidad;

-Los planes de los gobiernos federales, en tema de vivienda, nunca han sido producto de un proyecto bien establecido y sistemático, si no que son resultado de acciones esporádicas; situación lamentablemente, muy acorde al sistema político mexicano, que cada sexenio se crea un país nuevo y no hay una continuidad.

De esta forma se hace necesario la creación de un Plan Rector de la Vivienda, por medio del cual se establezcan metas, a corto y largo plazo, tanto de número de créditos a otorgar, viviendas a construir, e inclusive, el tipo de reformas necesarias a las leyes en la materia. Este plan debe de ser elaborado, y llevado a cabo, por especialistas en temas de vivienda, ya que ésta es una cuestión interdisciplinaria, donde varios sectores de la sociedad deben intervenir, ya que ellos son los principalmente afectados.

### Conclusión general.-

Por lo anteriormente expuesto se puede observar, que si continúa la situación como actualmente se encuentra, el rezago aumentará disminuyendo los niveles de vida de la población; porque la legislación existente, ya no cumple con las características que la sociedad presenta ahora, lo que deriva en nuevas necesidades que deben ser cumplidas y ésta ya no es una ayuda como debiera ser, sino un problema que no auxilia a solventar las dificultades inherentes a la problemática; y esto ha sido debido a el poco interés de las autoridades le han prestado a este tema, y no se observan acciones concretas continuas, y hoy en día se ven las consecuencias al observarse un crecimiento urbano desordenado, grandes zonas conurbadas con bajos niveles de vida y el efecto negativo en el medio ambiente.

Sin embargo, otro punto que ha influido, de forma trascendente, a el estado que guarda la vivienda de interés social, es el modelo de desarrollo, que se ha establecido en el país, el cual ha tendido a concentrar en gran medida el ingreso y la riqueza, en perjuicio de las mayorías que se han depauperado; ha habido una separación entre política social y política económica, donde se ha privilegiado esta última la cual se ha dirigido al desmantelamiento del sistema de seguridad social, en perjuicio de los derechos sociales de la población, donde se incluye el derecho a la vivienda, por eso es

importante que haya una vinculación entre la política social y la política económica para alcanzar la justicia social, ya que se debe recordar que ni todo es estado ni todo es mercado.

Porque ante las condiciones actuales, lo establecido en la Constitución, el derecho a la vivienda, se está llevando a cabo, cada vez, con menos eficiencia, lo cual se debe evitar, para que este derecho, junto con otros fundamentales, sean cumplidos y no queden sólo como anhelos de la población, sino como posibilidades factibles de ser hechas realidad, para así poder vivir en una sociedad justa y moderna, el cual es el objetivo del estado de derecho que existe en México.

Si bien, ésta, no es solamente una tarea para el legislador, sino para especialistas de diversas ramas, los cuales tienen que observar la humanización en este sentido, porque no se puede en nombre de la eficiencia técnica soslayar las necesidades de los seres humanos que habitan las ciudades; por lo cual, se deben hacer las viviendas lugares donde las personas puedan vivir y pasar con su familia los momentos más agradables de su vida, desestresándose de la vida moderna, a la que se está sometido en las grandes concentraciones poblacionales, y de esta manera obtener una calidad de vida integral, porque no es sólo cuestión de aumentar en simple cantidad, sino también en calidad.

## B I B L I O G R A F Í A

### A.- LIBROS:

Andrade Sánchez, Eduardo: *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Comentada)*; Ed. UNAM; México; 1ª edic.; 1985.

Arriola, Juan Federico: *La pena de muerte en México*; Ed. Trillas; México; 1ª edic.; 1989.

Asimov, Isaac: *Guía de la Biblia*; Ed. Plaza & Janés; España; 7ª edic.; 1995.

Catalán Valdés, Rafael: *Las nuevas políticas de vivienda*; Ed. Fondo de Cultura Económica; México; 1ª edic.; 1993.

Cosío Villegas, Daniel: *Historia mínima de México*; Ed. El Colegio de México; México; 7ª reimpr.; 1983.

Cuellar Salinas, Raúl Sergio: *Del árbol de la noche triste al cerro de las campanas*; Ed. Pueblo Nuevo; México; 9ª edic.; 1982.

Dávalos Morales, José: *Constitución y nuevo Derecho del Trabajo*; Ed. Porrúa; México; 1ª edic.; 1988.

Dávalos Morales, José: *Derecho del Trabajo 1*; Ed. Porrúa; México; 3ª edic.; 1990.

De la Cueva, Mario: *El nuevo Derecho del Trabajo*; Tomo I; Ed. Porrúa; México; 11ª edic.; 1988.

De Soto, Hernando: *El otro sendero*; Ed. Diana; México; 1ª edic.; 1987.

González Medellín, Francisco Javier: *Ciencias Sociales Básicas 2*; Ed. Trillas; México; 1ª reimpr.; 1990.

Gordon Childe, V.: *Los orígenes de la civilización*; Ed. Fondo de Cultura Económica; México; 14ª reimpr.; 1982.

Herrera Beltrán, Fidel: *La vivienda popular en México*; Ed. Gernika; México; 1ª edic.; 1991.

Kaplan, Marcos: *Estudios de Derecho Económico*; Ed. UNAM; México; 1ª edic.; 1980.

Madrazo, Jorge: *Diccionario jurídico mexicano*; Ed. Porrúa; México; 3ª edic.; 1989.

Miranda Basurto, Miguel: *La evolución de México*; Ed. Herrero; México; 12ª reimpr.; 1972.

Palacios Luna, Manuel R.: *El Derecho Económico en México*; Ed. Porrúa; México; 3ª edic.; 1988.

Rangel Couto, Hugo: *El Derecho Económico*; Ed. Porrúa; México; 4ª edic.; 1986

Serra Rojas, Andrés: *El Derecho Económico*; Ed. Porrúa; México; 2ª edic.; 1990.

Solis, Leopoldo: *La realidad económica mexicana; retrovisión y perspectivas*; Ed. Siglo XXI; México; 17ª edic.; 1988.

Tena Ramírez, Felipe: *Leyes fundamentales de México 1808-1992*; Ed. Porrúa; México; 17ª edic.; 1992.

Trejo, Luis Manuel: *El problema de la vivienda en México*; Ed. Fondo de Cultura Económica; México; 1ª edic.; 1974.

Valero de García Lascuráin, Ana Rita: *La Ciudad de México Tenochtitlán, su primera traza 1534-1542*; Ed. Jus; México; 1ª edic.; 1982.

Witker Velázquez, Jorge: *Introducción al Derecho Económico*; Ed. Harla; México; S.N.E.; 1995.



B.- PERIÓDICOS:

Alós, María Luisa: *Remota la posibilidad de crédito en el INJONAVSI*; Economía; El Financiero; México, D.F.; 12/XII/1996; p 11A.

Casillas, Karla: *500 familias damnificadas, reminiscencia de los sismos de 1985*; Economía; El Financiero; México, D.F.; 19/IX/1996; p 5A.

Flores Lara, Rodolfo: *El desarrollo de nuestras ciudades, por el impacto de la población rural*; Enfoques; El Financiero; México, D.F.; 5/VII/1996; p 16A.

Lara Klahr, Marco: *El D.F.; sobrevivir entre ruinas*; Primera sección; El Universal; México, D.F.; 12/I/1997; p 20.

León de la Barra, Agustín: *Como lazo de cochinos*; Sociedad; El Financiero; México, D.F.; 6/V/1996; p 52.

Llanos Samaniego, Raúl: *Los bajos salarios, gran obstáculo para obtener créditos de vivienda*; La Capital; La Jornada; México, D.F.; 30/XII/1996; p 16.

Mejía, Eduardo: *50 años de condominios*; Sociedad; El Financiero; México, D.F.; 22/IV/1996; p 56.

Padierna Luna, Dolores: *Un banco para la vivienda, única salida*; Política; El Financiero; México, D.F.; 31/V/1996; p 44.

Ramírez de Aguilar L., Fernando: *Vicindades, fachadas del rezago habitacional*; Sociedad; El Financiero; México, D.F.; 19/IX/1996; p 34.

Rico, Salvador: *Fomenta la anarquía urbana la falta de normas jurídicas*; Sociedad; El Financiero; México, D.F.; 17/X/1996; p 40.

#### C.- LEGISLACIONES:

*Código Civil (Comentado)*; México; Ed. M. A. Porrúa; 2ª edic.; 1993.

*Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; Ed. Porrúa; México; 103ª edic.; 1994.

*Ley federal del trabajo*; México; Ed. Porrúa; 76ª edic.; 1996.

*Ley federal de Vivienda*; en *Ley General de los Asentamientos Humanos*; México; Ed. Porrúa; 13ª edic.; 1995.

*Ley general de los Asentamientos Humanos*; México; Ed. Porrúa; 13ª edic.; 1995.

*Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*; en *Ley Federal del trabajo*; México; Ed. Porrúa; 76ª edic.; 1996.

*Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores*, (reformas); *Diario Oficial de la Federación*; 6/I/1997.

*Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al servicio del Estado*; en *Legislación Federal del Trabajo Burocrático*; México; Ed. Porrúa; 34ª edic.; 1995