

320809
11
26



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO

CAMPUS TLALPAN
ESCUELA DE DERECHO

CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

ANALISIS JURIDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA DE LA POBLACION EN GENERAL COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL

TESIS QUE PRESENTA:
SILVIA MARIA GUADALUPE
FRANGOS TRUJILLO
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO

ASESOR DE TESIS:
LIC. JOAQUIN CAMACHO LAZO DE LA VEGA

MEXICO, D. F.

1994

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 está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

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

PRIMERO A TI DIOS,
POR SER LO PRIMERO

A MI ABUELITA:

POR SER EL SIMBOLO Y EJEMPLO DE
LA FAMILIA, EN TODO LO BUENO QUE
PODEMOS SER ...

A MIS PAPAS:

ALEJANDRO FRANGOS MAYORGA Y GUADALUPE T. DE FRANGOS

CON TODO EL CARIÑO, RESPETO, AMOR Y ADMIRACION,
POR HABER CONFIADO EN MI, HABERME IMPULSADO,
APOYADO Y FORMADO, LES AGRADEZCO ETERNA E
INFINITAMENTE.

A KORINTHYA Y ALEJANDRO, MIS HERMANOS,

LES AGRADEZCO EL APOYO BRINDADO CON

EL AMOR, HONESTIDAD Y RESPETO QUE

NOS INCULCARON EN LA CASA.

A MIS SOBRINAS ALE Y GRECIA

POR HABER LLEGADO A MI FAMILIA, Y

A CLAUDIA POR HABERLAS TENIDO.

**** A TI ...

A TI MARTI, POR EL APOYO BRINDADO
CON CARINO Y DEDICACION.

A LA UNIVERSIDAD, ASI COMO A LOS MAESTROS
QUE CON EJEMPLO Y DEDICACION, HICIERON
POSIBLE QUE REALIZARA ESTA META

**UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO
CAMPUS TLALPAN**

**ESCUELA DE DERECHO
CON ESTUDIOS INCORPORADOS A LA
UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO.**

**ANALISIS JURIDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA
DE LA POBLACION EN GENERAL COMO
GARANTIA CONSTITUCIONAL**

**TESIS QUE PRESENTA:
SILVIA MARIA GUADALUPE FRANGOS TRUJILLO
PARA OBTENER EL TITULO DE:
LICENCIADO EN DERECHO**

ASESOR DE TESIS: LIC. JOAQUIN CAMACHO LAZO DE LA VEGA

México, D.F.,

INDICE

ANALISIS JURIDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA DE LA POBLACION EN GENERAL COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL

No. PAG.

INTRODUCCION

CAPITULO PRIMERO

GENERALIDADES DE LA VIVIENDA EN MEXICO	1
1. ANTECEDENTES HISTORICOS SOBRE LA VIVIENDA EN MEXICO.	2
1.1. EPOCA COLONIAL	2
1.2. EPOCA INDEPENDIENTE	4
1.3. EPOCA POST-REVOLUCIONARIA	7
2. EVOLUCION LEGISLATIVA EN MATERIA DE VIVIENDA.	8
2.1. CONSTITUCION DE 1812	8
2.2. CONSTITUCION DE 1814	8
2.3. CONSTITUCION DE 1824	10
2.4. CONSTITUCION DE 1857	11
2.5. CONSTITUCION DE 1917	12
3. MARCO GENERAL JURIDICO DE LA VIVIENDA EN NUESTRO PAIS.	14
3.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	14
3.2. LEY FEDERAL DE VIVIENDA	15
3.3. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO	17
3.4. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	18
3.5. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO	20
3.6. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988-1994	21

3.7. PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1990-1994	22
---	----

CAPITULO SEGUNDO

GENERALIDADES DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES	24
1. CONCEPTOS DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES	25
1.1. DEFINICION	25
1.2. OBJETO	26
1.3. EXTENSION	30
1.4. SUSPENSION	33
2. CLASIFICACION Y CARACTERISTICAS DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES	39
2.1. GARANTIA DE LIBERTAD	39
2.2. GARANTIA DE IGUALDAD	43
2.3. GARANTIA DE SEGURIDAD	48
2.4. GARANTIA DE PROPIEDAD	51
2.5. CARACTERISTICAS	55

CAPITULO TERCERO

GENERALIDADES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO	56
1. CARACTERISTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	57
1.1. CONCEPTO Y DEFINICION DE LA SEGURIDAD SOCIAL	57
1.2. OBJETO DE LA SEGURIDAD SOCIAL	59
1.3. NATURALEZA JURIDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.	60
1.3.1. DERECHO PUBLICO	60
1.3.2. DERECHO PRIVADO	61
1.3.3. DERECHO SOCIAL	61
2. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL	62
2.1. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO UN DERECHO	62

2.2. IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL	67
---	----

CAPITULO CUARTO

ANALISIS JURIDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA DE LA POBLACION EN GENERAL COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL	69
1. EL DERECHO A LA VIVIENDA DENTRO DE LA CLASIFICACION FUNDAMENTAL DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES	70
1.1. GARANTIA DE LIBERTAD	70
1.2. GARANTIA DE IGUALDAD	71
1.3. GARANTIA DE SEGURIDAD	76
1.4. GARANTIA DE PROPIEDAD	81
2. LA VIVIENDA COMO UN DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL	82
2.1. LA VIVIENDA COMO PATRIMONIO FAMILIAR	82
2.2. LA VIVIENDA COMO DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL	87
2.3. PRINCIPALES ORGANISMOS GUBERNAMENTALES ENCARGADOS DE LA VIVIENDA	88
2.3.1. FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA.	88
2.3.2. INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.	82
2.3.3. FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.	96
2.3.4. FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES.	100
3. LA VIVIENDA COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL	107
3.1. TESIS FUNDAMENTALES QUE SIRVIERON DE BASE PARA INCLUIR EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.	107

No. PAG.

3.2. EL ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL	119
3.3. LA RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL DE SATISFACER LAS NECESIDADES DE VIVIENDA DE SUS GOBERNADOS CON ESECTRICO APEGO A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS	121

CONCLUSIONES

BIBLIOGRAFIA

INTRODUCCION

El presente trabajo, es con la finalidad de darle a la vivienda en México, una importancia más allá de la necesidad imperiosa que tiene el Gobierno Federal de dotar de vivienda a las clases desprotegidas, esto es, darle al derecho que toda familia tiene de disfrutar de una vivienda digna y decorosa, su lugar dentro del marco jurídico ideal, dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como una garantía constitucional para que cada gobernado pueda ejercer ese derecho, sin necesidad de pertenecer a alguna clase trabajadora, aún de aquellos que no tienen un salario o trabajo permanente y sin tomar en cuenta su aspecto intelectual, físico, corporal, laboral o económico.

Es por ello, que uno de los objetivos de este trabajo es el de conjuntar los elementos jurídicos para poner el derecho a la vivienda no simplemente como un derecho que contenido en el Artículo Cuarto Constitucional es sencillamente quimérico, sino más bien, encuadrado dentro de la clasificación de las garantías constitucionales para que, como ya apuntamos antes cada uno de los gobernados pueda hacer exigible ese derecho en un momento dado y satisfacer una de las más grandes necesidades de la

humanidad, contar con un patrimonio para él y para su familia, sin tomar en consideración que pertenezcan o no a la clase trabajadora.

El inicio de este trabajo es con una breve reseña histórica de los antecedentes de la vivienda en México, señalándolos de manera general dentro de tres etapas importantes en la vida de nuestro país, como son la época Colonial, Independiente y Post-Revolucionaria, igualmente, abarcaremos la evolución legislativa que ha tenido la vivienda en las Constituciones de 1812, 1814, 1824, 1857 y en la de 1917, hoy en vigor así como el principal marco jurídico que regula a la vivienda en México, señalando los puntos importantes en cuanto a la forma de obtener los créditos para vivienda, la forma de proteger ésta, mencionando de una manera general, el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, establecidos actualmente para solucionar el problema de la vivienda en nuestro país.

En otro aspecto de nuestra investigación hacemos referencia a las generalidades de las Garantías Constitucionales y la Seguridad Social en México, señalando su definición, objeto y demás características importantes, mencionando también, la principal clasificación de garantías, las de libertad, igualdad, seguridad y propiedad.

En la parte medular del trabajo, se encuadra el derecho a la vivienda dentro de la clasificación fundamental de las garantías constitucionales a que me he referido en el párrafo anterior, abordando el derecho a la vivienda para su obtención desde el punto de vista Constitucional como garantía y como garantía social, abarcando a la vivienda como patrimonio familiar y haciendo mención a las principales organizaciones gubernamentales encargadas de su regulación, tales como el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Fondo Nacional de Habitaciones Populares, Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda.

Igualmente, haremos un breve análisis a las tesis fundamentales que sirvieron de base para incluir el derecho a la vivienda dentro de nuestra máxima Ley, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para con ello, determinar los requisitos, medios y condiciones para que el Poder Público pueda actuar constitucionalmente y afrontar con responsabilidad y decisión las necesidades de vivienda de sus gobernados, así mismo, darle a la población necesitada los instrumentos jurídicos necesarios para hacer exigible tal derecho, señalando el porque de la inclusión de que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa y de que la Ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Para finalizar hacemos un análisis de la responsabilidad del Gobierno Federal de satisfacer las necesidades de vivienda de sus gobernados ya que ésta, dado el alto índice de población generado en los últimos años, guarda un carácter preponderante y obligatorio para las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, involucradas en la ejecución de programas de vivienda, dada la dimensión del problema habitacional y su complejidad, que obligan a hacer de la gestión pública encargada de éste, un instrumento eficaz para abrir nuevas opciones financieras y administrativas, a efecto de contribuir de manera significativa en la solución de las necesidades de vivienda de la población.

CAPITULO PRIMERO
GENERALIDADES DE LA VIVIENDA
EN MEXICO

1. ANTECEDENTES HISTORICOS SORE LA VIVIENDA EN MEXICO

En este primer punto del trabajo se mencionarán los principales aspectos evolutivos que ha tenido la vivienda en nuestro país señalándolos de manera general dentro de las tres etapas importantes en la vida histórica de México.

1.1. EPOCA COLONIAL.

Para estudiar la cuestión de la vivienda durante la época colonial en México, es importante referirnos a los controles que existían sobre la tenencia de la tierra.

Durante la época colonial los pueblos indígenas fueron lesionados con el despojo de sus tierras por los colonizadores, motivo por el cual se dió origen a la regulación de la tenencia de la tierra reservada a los indígenas, decretándose el respeto a sus predios, con la condición de que se mantuviera la forma de propiedad comunal, el trabajo agrícola y la transmisión por herencia.

"La propiedad comunal comprendía cuatro categorías según su procedencia y finalidad; el fundo legal, el ejido, las propias y las tierras de repartición.

Para ejercer un mejor control de los indígenas, se decidió concentrarlos en algunos puntos precisos, al principio no se especificó la amplitud de las tierras de los pueblos indígenas, hasta que se determinó que su fundo legal constaría de 600 varas a partir de la iglesia y en todas direcciones. Esas tierras resultaron inalienables por tratarse de posesiones de pueblos. El ejido era el terreno que se encontraba en las afueras del pueblo, común a todos los habitantes y no se utilizaba para cultivo, sino para el ganado. Las parcelas que tenían los indígenas (Calpulli) y que se labraban individualmente, fueron ratificadas por las leyes españolas que estipulaban que se guardara el mismo régimen de explotación. Esas se llamaron tierras de repartición y eran supervisadas por los ayuntamientos. Las propias eran las tierras comunales destinadas a sufragar los gastos públicos y fueron asignadas a los ayuntamientos para su administración, en lugar de mantener el trabajo colectivo en las mismas, como en la época prehispánica". (1)

De lo expuesto anteriormente, se desprende que en la época colonial no existía una reglamentación directa sobre la vivienda en particular, en virtud de que la ley imperante de la época era

(1) SCHTEINGART, Martha. Los productores del Espacio Habitable. Estado, Empresa y Sociedad en la Ciudad de México. El Colegio de México, México, 1989. p. 27.

a través de los mandatos reales, que contenían una serie de restricciones y violaciones para los indígenas de nuestro país, como se puede apreciar en lo que comenta el Lic. José Francisco Ruiz Massieu, "En las ciudades de la Colonia el uso habitacional, agropecuario, comercial e industrial de la tierra urbana se tuvo que conformar a las severas reglamentaciones que emitían los ayuntamientos y las autoridades centrales. Inclusive, por mandato real se definían los límites de los centros de población". (2)

Pese a las leyes protectoras que en un momento trataron de salvaguardar el patrimonio de los indígenas, en los hechos, éstos fueron perdiendo como se apuntó antes, sus tierras, principalmente por invocaciones de los colonizadores, situación que acentuaba más el descontento de los indígenas, provocando con ello el estallido de la Independencia.

1.2. EPOCA INDEPENDIENTE.

Es en esta etapa de desarrollo de nuestra nación, cuando al romperse el yugo Español, con la Independencia, que los derechos sociales se hacen para las clases más necesitadas.

(2) RUIZ MASSIEU, José Francisco. Introducción al Derecho Urbanístico. UNAM. México, 1981. p. 21.

El 14 de septiembre de 1813, se promulga por José María Morelos y Pavón, el documento denominado SENTIMIENTOS DE LA NACION, que sienta las bases de un programa de Seguridad Social, al señalar "es preciso se modere la opulencia y la indigencia, que se mejore el jornal del pobre, que se mejoren sus costumbres, que se aleje la ignorancia". (3) Sin embargo, es evidente que aunque el importante documento es reflejo de trascendentes derechos humanos para los indígenas, dejó a un lado el derecho de éstos a gozar de una vivienda para ellos y sus familias.

Es importante destacar, que en esta época la iglesia llegó a tener una inmensa riqueza que principalmente provenía de tres puntos: en primer lugar, recibía renta de sus propiedades tanto en el campo como en las ciudades. En segundo lugar, el diezmo, aunque había disminuido desde 1780, aún suministraba un ingreso de cierta cuantía, pero su principal base económica radicaba en capitales impuestos, asenso redimible sobre propiedades de particulares.

Es así que entre la Iglesia y los hacendados existía una estrecha interdependencia económica. El crédito era vital para los terratenientes, sobre todo en años de crisis.

(3) TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social. Porrúa, México, 1979. p. 219.

Mediante hipotecas la iglesia controlaba a su vez un gran número de propiedades rurales, y con ello, el clero constituía un grupo social cuyos intereses económicos se dirigían al mercado interno de la Colonia.

"Todos los indios aunque exentos del pago del diezmo debían pagar un tributo especial per cápita a la Corona y estaban sujetos a ciertas reglas que los trataban como menores ya que no podían por ejemplo, firmar escrituras públicas por más de cinco duros, ni vender libremente su trabajo". (4)

Con la aparición de las primeras constituciones de nuestro país, se va reglamentando la existencia de derechos de Seguridad Social, aunque dichas normas no son de forma general en cuanto a su aplicación, ya que principalmente van dirigidas a grupos de trabajadores.

Es la Constitución de 1857, cuando por vez primera, en el manifiesto que acompañó su promulgación señalaba "... el domicilio será sagrado; la propiedad inviolable..." (5), poniendo una singular importancia aunque no en forma precisa, la protección a la vivienda.

(4) COLEGIO DE MEXICO. Historia General de México. Tomo 1, México, 1981. p. 602

(5) COLEGIO DE MEXICO. Historia General de México. Op. Cit. p. 837.

1.3. EPOCA POST-REVOLUCIONARIA.

Con la Revolución Mexicana se logró terminar con los grandes latifundios y a extinguirse aunque no en forma total con los hacendados, debido a la promulgación de la Constitución Política de 1917, en donde por primera vez en la historia de nuestro país se incluyó la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

El surgimiento de la clase obrera en México, se ha manifestado como una parte muy importante en la historia de nuestra nación, con su empuje y la constante demanda de justicia y seguridad, han dado origen a la seguridad social que hoy en día podemos disfrutar los mexicanos, y que consagra su fundamento en la Ley Suprema de la Nación, así como en la Ley Federal del Trabajo y en los principales ordenamientos jurídicos que en la actualidad ponen en un primer plano el derecho a la vivienda, una de las más sagradas necesidades de la humanidad.

2. EVOLUCION LEGISLATIVA EN MATERIA DE VIVIENDA.

Dentro de este punto del trabajo haremos una breve referencia a las Constituciones que han regido en nuestro país, iniciando con la de 1812 hasta llegar a la Constitución actual de 1917.

2.1. CONSTITUCION DE 1812.

El 18 de marzo de 1812 se firmó en Cádiz la nueva Constitución Española, siguiendo en gran medida las constituciones francesas de 1793 y 1795, otorgando amplios poderes a las Cortes, reduciendo el papel del Rey al Poder Ejecutivo, proclamaba la soberanía popular, decretaba la libertad de prensa y de expresión y abolía la inquisición, dividía a la Nueva España en cinco provincias, limitando el poder virreynal a una de ellas.

El 30 de septiembre de 1812, el Virrey Venegas la promulgó en México, aunque de hecho nunca llegó a ponerse en práctica íntegramente, sin aportar nada en materia de vivienda.

2.2. CONSTITUCION DE 1814.

Por iniciativa de Morelos, el 15 de septiembre de 1813, se reunió en la Ciudad de Chilpancingo el Congreso de Representantes de las regiones liberadas, proclamando el 6 de noviembre de 1813 formalmente la Independencia de México, rechazando la monarquía y estableciendo la República.

La Constitución de Apatzingán como se le conoció, fue fruto del Congreso de Chilpancingo y se inspiraba sobre todo al igual

que la de Cádiz en las constituciones francesas de 1793 y 1795.

Establecía el sistema representativo nacional, la separación de 3 poderes, los derechos del ciudadano y la libertad de expresión.

"El artículo 18 definía la Ley como "La expresión de voluntad general en orden a la felicidad común". El artículo 24 explicaba que esa felicidad consistía en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad, derechos fundamentales del hombre en sociedad". (6)

Dicha Constitución no consagraba ninguna medida agraria, ni sentaba las bases para ninguna reforma ulterior en el régimen de tenencia de la tierra.

Señalaba que nadie podía ser privado de la menor porción de su propiedad, sino cuando lo exigía la pública necesidad, aún así no incluía en su contenido alguna cláusula que determinara el derecho a la vivienda.

(6) COLEGIO DE MEXICO. Historia General de México. IDEM. p. 629.

2.3. CONSTITUCION DE 1824.

El 4 de octubre de 1824 se firmó la Constitución de la Nueva República Federal, que en ese entonces estaba constituida por 19 estados y 4 territorios.

La constitución no era un documento tan pragmático como las leyes anglosajonas, al contrario, era más bien un documento ideológico, tomando en cuenta la preocupación fundamental de sus autores que era la organización y funcionalidad del nuevo gobierno, así como consagrar la soberanía popular.

Quedaron en un segundo plano las garantías constitucionales, como había sucedido en el caso de la Constitución Norteamericana, señalando que la participación debía estar limitada a los ciudadanos responsables, es decir, aquellos que por poseer un mínimo de propiedad, tendrían interés en la estabilidad.

"Sin embargo, la supremacía del poder legislativo resultó problemática, con un ejecutivo débil, un estado federal y con una autoridad dudosa dificultaron su funcionalidad". (7)

(7) COLEGIO DE MEXICO. Historia General de México. Idem. p. 629

2.4. CONSTITUCION DE 1857.

La Constitución de 1857 fue la primera que incluyó un capítulo especial de Garantías o Derechos del Hombre, y un sistema jurídico de protección de dichas garantías o derechos.

Los autores del proyecto consideraron los Derechos del Hombre como naturales y superiores a la autoridad, a la ley y a la sociedad misma y no simples limitaciones al poder público.

El Artículo 40 establecía la libertad de trabajo, el Artículo 50 prescribía que nadie puede ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento.

Es importante destacar, que aunque la Constitución de 1857 contenía un capítulo de Garantías, no consignó un artículo expreso respecto al derecho de la vivienda, esto sucedió con la nueva Constitución de 1917.

2.5. CONSTITUCION DE 1917.

Las luchas agrarias y laborales de diversas facciones revolucionarias lograron alcanzar sus metas en los artículos 27 y 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

En la elaboración del Artículo 123 destacó la participación de los Diputados Constituyentes Pastor Rouaix y Francisco J. Múgica, así como la de Heriberto J. Jara, Esteban Baca Calderón, Luis M. Rojas, Alfonso Cravioto, además, la del Jefe de la División del Trabajo de la entonces Secretaría de Fomento José I. Lugo.

"Por otra parte, la iniciativa de que lo referente al trabajo merecía un artículo especial se debió al Diputado Froylán Manjarréz". (8)

El artículo fue aprobado por unanimidad de votos y significó una novedad ya que consagró el derecho de asociación profesional como garantía social para obreros y patrones en la defensa de sus intereses.

Además, fijó en ocho horas la jornada diaria de trabajo, determinando siete horas para la jornada nocturna y 6 horas para la de los menores de 12 a 16 años.

Igualmente determinó un día de descanso a la semana, igual salario por el mismo trabajo, indemnización por accidentes y

(8) COLEGIO DE MEXICO. Historia General de México. Ibidem. p. 1,150.

enfermedades del trabajo, y lo más importante, incluir por primera vez en la historia de nuestro país la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

Por otra parte, después de varias reformas llevadas a cabo en la Constitución de 1917, el 7 de febrero de 1983 se incluyó en el penúltimo párrafo del Artículo Cuarto Constitucional el derecho de la familia mexicana al disfrute de una vivienda digna y decorosa.

Como ha quedado señalado el derecho a la vivienda, con su inclusión en el Artículo Cuarto Constitucional ya no se trata de un derecho destinado únicamente a la clase obrera, ya que al quedar inserto en el precepto constitucional antes señalado, es un derecho en común a todos los gobernados, y es una garantía constitucional.

3. MARCO GENERAL JURIDICO DE LA VIVIENDA EN NUESTRO PAIS.

Es importante mencionar las disposiciones legales más importantes que en materia de vivienda se han expedido en nuestro sistema de Derecho iniciando por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.1. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En 1917, se aprobó el revolucionario artículo 123 tras larga discusión, conteniendo un régimen del derecho del trabajo y previsión social, estableciendo así normas que regulan principalmente las relaciones obrero-patronales, como también normas que pretenden resolver el problema de la vivienda, educación y seguridad social de la clase trabajadora.

"A este respecto señala el Dr. Mario de la Cueva que la inclusión del artículo 123 en la Constitución de 1917, debió inspirarse del pensamiento de uno de los grandes constituyentes de 1917, el Lic. Don Natividad Macías, quién en memorable discurso pronunciado el 28 de diciembre de 1916 se refirió posiblemente por primera vez en la historia universal, a la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, cuando ni siquiera en las Leyes Norteamericanas, Inglesas o Belgas, por entonces las más avanzadas en la materia, concedían ningún beneficio en este sentido". (9)

(9) INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. UNAM. México, 1985. p. 13

Así mismo, después de pasar por varias reformas, el 7 de febrero de 1983 se incluyó en el penúltimo párrafo del Artículo Cuarto Constitucional el derecho de la familia mexicana al disfrute de una vivienda digna y decorosa, garantía, protegida a su vez, como la salud, mediante leyes especiales destinadas a cubrir este fin.

3.2. LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

El 7 de febrero de 1984, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal de Vivienda que en su Artículo Primero contempla: "Art. 1.- La presente Ley es reglamentaria del Artículo Cuarto, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República. Sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer y regular los instrumentos y apoyos para que la familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa". (10)

Es indudable que con la Ley Federal de Vivienda, la sociedad mexicana avanzó en su propósito de afianzar una concepción social del derecho a la vivienda y estableció los canales para la organización y participación social en esta materia.

(10) LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

La Ley mencionada pretende establecer el conjunto de instrumentos que el Estado pueda utilizar para lograr los objetivos constitucionales, buscando garantías por una parte, de orden, uniformidad y conjunción de programas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, y reconociendo por otra, el potencial enorme de la sociedad como factor para el desarrollo habitacional.

La intención general de la Ley, es fomentar e inducir la existencia de mayores posibilidades para que la población de recursos más escasos pueda adquirir viviendas o construirlas, apoyada por una mejor y más eficaz organización comunitaria y una firme conducción del Estado.

Igualmente, ordena los lineamientos generales en los que el Estado se basará para instrumentar la política nacional de vivienda.

También, establece el sistema nacional de vivienda que lo define como 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.

Instituye también lo relativo a la programación de las acciones públicas de vivienda y los programas operativos anuales de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (hoy Secretaría de Desarrollo Social), la adquisición de tierra para construir reservas territoriales para fines habitacionales, la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de viviendas de interés social, las normas de diseño y tecnología para la vivienda, el otorgamiento de crédito y la asignación de vivienda.

3.3. LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El 28 de diciembre de 1963, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Ley que regula las relaciones laborales entre todos los trabajadores y titulares de instituciones y organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público. En su Capítulo VI, inciso h), señala que es una obligación para el titular de las instituciones, la constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos para integrar un fondo de vivienda, indicando que las aportaciones de referencia serán entregadas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores

del Estado y cuya ley regulará los procedimientos y formas conforme se adjudicarán y otorgarán dichos créditos para vivienda.

3.4. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

Con fecha 24 de abril de 1972, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, como una Ley de utilidad social y de observancia general en toda la República.

En el Artículo Segundo de la mencionada Ley, se señala "ARTICULO 2o.- Se crea un Organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propios, que se denomina "INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES", con domicilio en la Ciudad de México".

En el Artículo Tercero de la citada Ley contiene los objetivos del Instituto y que son:

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

- II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:
- a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas;
 - b) La construcción, reparación, ampliación y mejoramiento de sus habitaciones;
 - c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores;
- III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; y
- IV. Lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece.

3.5. LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

En el Diario Oficial de la Federación de fecha 10. de enero de 1984, se publicó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.

Las disposiciones jurídicas de esta ley se conforman de la siguiente manera:

Del título primero al sexto habla de las disposiciones generales, del régimen obligatorio, del régimen voluntario, de las funciones y organización del Instituto, de la prescripción y de las responsabilidades y sanciones.

"En la sección tercera del Capítulo VI, se encuentra todo un conjunto de normas jurídicas para hacer efectivo el derecho a la vivienda, del que es sujeto todo trabajador federal o burócrata, así como los fines para los cuales se constituirá el Fondo de la Vivienda, la integración de los recursos, su destino, la distribución conforme a los lineamientos que fije su órgano de gobierno, los sujetos de este beneficio, la forma de asignación de los créditos, el monto máximo de los mismos, su otorgamiento y recuperación de las aportaciones, el traslado de dominio de los inmuebles y las exenciones de los impuestos de estas operaciones

que realice el Fondo de la Vivienda, y las obligaciones de las dependencias y entidades para hacer la inscripción y aportación del trabajador a la Institución". (11)

3.6. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988-1994.

El Plan Nacional de Desarrollo, si bien es cierto, es un documento con el cual se pretende elevar en todos sus aspectos el nivel de vida de la sociedad, está formado básicamente por tres acuerdos que definen el plan para lograr una modernización del Estado para beneficio de la nación.

Estos acuerdos son: la Ampliación de la Vida Democrática, la Recuperación Económica con Estabilidad de Precios y el Mejoramiento Productivo del nivel de vida.

En este último acuerdo, se incluyen dos aspectos muy importantes a tratar, por una parte, hace referencia a la Seguridad Social, manifestando que ésta atiende el bienestar del trabajador y de su familia en sus necesidades de salud, educación, vivienda, cultura y recreación: protege el poder adquisitivo de su salario y concede apoyos financieros, garantiza

(11) REGLAMENTO DE PRESTACIONES ECONOMICAS DE LA LEY DEL ISSSTE.
Diario Oficial de la Federación de 28 de julio de 1988.

la protección en casos de accidente, jubilación, cesantía y muerte.

Por otra parte, presenta un diagnóstico del rezago en la disponibilidad de vivienda digna y adecuada, además propone un encauzamiento de la política de vivienda en el país y consolida el Sistema Nacional de Vivienda, auspiciando con más recursos a las instituciones oficiales encargadas de los programas habitacionales.

3.7. PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1990-1994.

El Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, considera las propuestas y lineamientos que en materia habitacional establece el Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994.

Igualmente, como lo establecen las leyes de planeación y federal de vivienda, el Programa se constituye en el marco normativo de la acción habitacional, por lo que guarda un carácter obligatorio para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, involucradas en la ejecución de programas de vivienda.

El Programa destaca que el reto de la vivienda en el país será atendido bajo la dirección del quehacer gubernamental, con

el firme propósito de consolidar el sistema nacional de vivienda, a efecto de contribuir de manera significativa a mejorar la calidad de vida y a reducir las desigualdades, dentro de un esquema de corresponsabilidad y participación comunitaria.

El Programa ratifica los principios políticos del proyecto nacional, enunciados en el Artículo Cuarto Constitucional que consagra el derecho a la vivienda, expresando el compromiso del gobierno de la República de afrontar con responsabilidad y dirección las necesidades de vivienda de los mexicanos.

Así también, el programa toma en cuenta los planteamientos, las propuestas y las demandas que los representantes de los diversos sectores de la sociedad, las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y los Gobiernos de los Estados y Municipios, han manifestado durante las reuniones del Foro de Consulta Popular sobre Vivienda.

CAPITULO SEGUNDO

GENERALIDADES DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES

1. CONCEPTOS DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES.

Dentro de las generalidades de las garantías constitucionales, se abarcará lo referente a su definición, objeto, extensión y suspensión.

1.1. DEFINICION.

Antes de entrar a las definiciones que sobre garantías constitucionales han realizado los diversos tratadistas, iniciaremos con señalar que la palabra "GARANTIA", proviene del término anglosajón warranty o warrantie, que significa la acción de asegurar, proteger, defender o salvaguardar.

Efraín Polo Bernal nos dice que, "las garantías constitucionales: en estricto sentido son los instrumentos procesales establecidos por la ley fundamental con el objeto de restablecer el orden jurídico constitucional cuando él mismo es transgredido por un órgano de autoridad del propio estado". (12)

Para el Dr. Ignacio Burgoa, las garantías constitucionales, "se traducen jurídicamente en una relación de derechos,

(12) POLO BERNAL, Efraín. Breviario de Garantías Constitucionales. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993. p. 1

existente entre el gobernado como persona física o moral y el estado como entidad jurídica y política con personalidad propia y sus autoridades, cuya actividad en todo caso se desempeña en ejercicio del poder y en representación de la entidad estatal".

(13)

Por su parte, Rafael de Pina Vara afirma: "Garantías Constitucionales son instituciones y procedimientos mediante los cuales la constitución política de un estado asegura a los ciudadanos el disfrute pacífico y el respeto a los derechos que en ella se encuentran consagrados". (14)

Para nosotros las garantías constitucionales son los derechos fundamentales consagrados en la Ley Suprema del Estado, que aseguran a los gobernados hacer exigibles tales derechos para satisfacer sus necesidades.

1.2. OBJETO.

Las garantías constitucionales se han reputado históricamente como aquellos elementos jurídicos que se traducen en

(13) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 24a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992. p. 166.

(14) DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984. p. 181.

medios de salvaguarda de las prerrogativas fundamentales que el ser humano debe tener para el cabal desenvolvimiento de su personalidad frente al poder público.

Es importante expresar, que en las garantías constitucionales existen dos sujetos, el sujeto activo que será el gobernado y el sujeto pasivo que vienen siendo las autoridades y el estado.

Desde el punto de vista del sujeto activo de la relación jurídica en que se presenta la garantía, ésta implica para dicho sujeto un derecho, esto es, una potestad jurídica que hace valer obligatoriamente frente al Estado de forma mediata y de manera inmediata frente a sus autoridades, una obligación correlativa, siendo las prerrogativas fundamentales del cambio, inherentes a su personalidad, lo que constituye el objeto tutelado por las garantías constitucionales.

"Las normas que establecen las garantías en favor de todo gobernado derivan del deber general que tienen todas las autoridades del estado, consistentes en cumplir y hacer cumplir la Constitución. Ese deber según fácilmente puede advertirse, no sólo incumbe a las autoridades administrativas y judiciales, sino

también, atañe al legislativo en cuanto a que las leyes que expida no deben contrariar las invocadas garantías". (15)

En la Constitución de 1857, el propósito de las garantías es el respeto a la dignidad humana, como criterio individualista pues el artículo primero declaraba que los derechos del hombre son la base y el objeto de las instituciones sociales, y en consecuencia dispone que todas las leyes y todas las autoridades del país deben respetar y sostener las garantías que la propia Constitución otorga.

En los artículos siguientes, se refiere con detalle a los derechos humanos, lo cual coloca a esos derechos la correlativa dignidad humana como razón de ser de la organización social, la que así queda como mero instrumento o medio de logro de la efectividad de aquellos, en ejercicio y vigencia de las cuales se supone que conduce a la paz social, el progreso y bienestar de los individuos, todo lo cual se traduce a su vez en el bienestar y en el progreso de la sociedad en su conjunto.

Actualmente, la Constitución de 1917, con pensamiento socialista, en su Artículo Primero se limita a prevenir que en los Estados Unidos Mexicanos cada individuo gozará de las

(15) BRAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. Editorial Trillas. México, 1986. p. 30.

garantías que la propia Constitución otorga, sin mencionar para nada los derechos del hombre, ni su relación con las instituciones sociales, con lo cual se limita a establecer las garantías en beneficio de los individuos sin más; pero también, los preceptos siguientes tratan ampliamente numerosos derechos humanos.

En los casos anteriormente señalados, las garantías están otorgadas a instituciones para proteger el ejercicio de los derechos humanos; y atentos a la naturaleza y significación de esos derechos, debemos convenir en que la institución de las garantías en esas constituciones tienden a la formación y mantenimiento de un clima de libertad y seguridad, en el que se asienta y desarrolla nuestro régimen de derecho y todo en conjunto propicia el progreso de los individuos y de la sociedad.

Es evidente que quienes promueven los derechos que actualmente conocemos como garantías constitucionales, por regla siempre mencionan como base la libertad.

"A este respecto, hay que entender que si el derecho de las garantías no partiera del supuesto de que el hombre es libre, no podría sancionar los actos humanos que contradicen las normas jurídicas, pues sin libertad no hay responsabilidad y sin esto no

se justifica la coacción pública que sanciona por el incumplimiento de la norma". (16)

1.3. EXTENSION.

La cuestión relativa a la extensión de las garantías constitucionales en cuanto a su consagración en la Constitución, equivale a la formulación de la siguiente pregunta: ¿Las garantías constitucionales solo están comprendidas por la constitución en sus veintinueve artículos que integran el capítulo respectivo, o por el contrario, abarcan otros preceptos constitucionales distintos?.

A Don Ignacio L. Vallarta le preocupó tal cuestión habiéndola resuelto en el sentido de que "por garantías constitucionales no deben entenderse únicamente los veintinueve primeros artículos de la Constitución, sino que aquellos podían hacerse extensivos a otros preceptos de la ley fundamental, que signifiquen una explicación, ampliación o reglamentación de las normas que expresamente las prevén". (17)

(16) V. CASTRO, Juventino. Lecciones de Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1974. pp. 38 y 39.

(17) Autor citado por V. CASTRO, Juventino. Lecciones de Garantías y Amparo. Op. Cit. p. 39.

A nuestro parecer, estimamos que es correcta la apreciación del autor señalado anteriormente, tomando en cuenta que sí se tiene en consideración que el concepto de garantías constitucionales no es restrictivo, sino por el contrario extensivo, es decir, no se debe identificar a las garantías constitucionales como los veintinueve primeros artículos de la Constitución, pues éstos solamente las enuncian en forma más o menos sistemática, sino que, hay que referirlas a todos aquellos preceptos constitucionales que por su espíritu mismo vengán a complementar en diversa manera, a las primeras veintinueve disposiciones, toda vez que la declaración contenida en el artículo primero es lo suficientemente amplia para inferir que es a través de toda la constitución como se consagran las garantías constitucionales.

Como ejemplo de lo anterior, citaremos el siguiente caso: el artículo 123 que no se encuentra dentro de los veintinueve primeros artículos constitucionales, está indiscutiblemente vinculado al artículo quinto de la ley fundamental, precepto que se refiere a las garantías relativas a la prestación de servicios.

Igualmente, las fracciones II y III del mencionado artículo 123, fijan las condiciones del desempeño del trabajo y cuando alguna autoridad las viola en perjuicio de una persona,

evidentemente procedería al amparo, no obstante que la supuesta violación se comete contra un precepto constitucional no comprendido dentro de los veintinueve primeros artículos, pero que en si mismo importa una complementación y extensión del artículo quinto que consigna expresamente la garantía.

La extensión de las garantías en su contenido intrínseco no es absoluta, están limitadas por las modalidades y las restricciones que los preceptos constitucionales que las instituyen y especifican por razón del orden público y de la convivencia social, y por una evolución de nuestro derecho, su titularidad se extiende no únicamente a los individuos humanos, ni comprende tan solo a los mexicanos, pues las garantías protegen también a las personas morales del derecho civil y a todo aquel que está dentro del territorio de la República Mexicana, aunque sea transitoriamente y aún más, se extienden a las personas que están fuera de nuestro territorio, pero resisten alguna lesión de su interés jurídico por la actuación de una autoridad mexicana.

Particularmente, las garantías protegen también a las personas de derecho público, tales como la federación, los estados y municipios en cuanto atañe a sus intereses patrimoniales, así como a las personas morales administrativas, como los organismos descentralizados y a las de derecho laboral,

como los sindicatos y las asociaciones patronales con personalidad jurídica y las cámaras de comercio entre otras.

1.4. SUSPENSION.

A este respecto, es importante en principio señalar lo que consigna el Artículo 29 Constitucional:

ARTICULO 29.- En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de cualquier otro que ponga a la Sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República y con aprobación del Congreso de la Unión y, en los recesos de éste de la Comisión Permanente, podrá suspender en todo el país o en un lugar determinado, las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la suspensión se contraiga a determinado individuo. Si la suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación, pero si se

verificase en tiempo de receso, se convocará sin demora al Congreso para que las acuerde.

Las causas que la originan, están determinadas por el propio orden jurídico-constitucional, ante el riesgo que representan al Estado de Derecho y a la existencia regular y ordinaria del mismo, de la Sociedad y del Estado. De aquí la necesidad de aplicar reglas distintas y excepcionales a esa situación. La norma transcrita, entonces, indica las causas por las que se pueden llegar a suspender las garantías constitucionales. Ellas son: a) los casos de invasión, b) perturbación pública, o, c) cualquier otro que pongan a la sociedad en grave peligro o conflicto.

"Se entiende, por ejemplo, el hecho de una invasión o de penetración de tropas extranjeras en el territorio nacional; pero en cambio, los conceptos normativos de "perturbación grave a la paz pública u otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto", son términos equívocos que dan lugar a la discrecionalidad en su determinación, en tanto que, "paz pública", "peligro" o "conflicto", son vocablos que requieren de valoración, y que, en muchos casos, pueden comprender situaciones que no corresponden a un Estado de sitio o excepción". (18)

(18) Burgo Orihuela, Ignacio.- Op. Cit. p. 200

Las autoridades competentes para decretar la suspensión de garantías constitucionales son: El Presidente de la República y el Poder Legislativo de la Unión; aquel de acuerdo con los titulares de las Secretarías de Estado, de los Departamentos Administrativos y de la Procuraduría General de la República; y el último, con aprobación de todo el Congreso de la Unión, y, en los casos de receso de éste, de la Comisión Permanente.

El ámbito de validez espacial de la suspensión de las garantías constitucionales, puede ser; en todo el país o en un lugar determinado.

El ámbito de validez temporal de dicha suspensión es solamente por el tiempo limitado que dure la emergencia. Algunos autores agregan que este plazo, de ser necesario, a solicitud del Ejecutivo Federal y con aprobación del Congreso o de la Comisión Permanente en su caso, puede ser prorrogado. Pensamos que la suspensión debe ser temporalmente reducida, al tiempo que dura el estado de excepción y la causa que lo provoca, y, por tanto, es improrrogable.

Si la suspensión tuviese lugar encontrándose el Congreso reunido, éste concederá "LAS AUTORIZACIONES" que estime necesarias para que el EJECUTIVO haga frente a la situación de

emergencia, pero si se verificase en tiempo de receso, la Comisión Permanente aprobará provisionalmente y convocará sin demora al Congreso para que este emita el Decreto aprobatorio respectivo.

Las "prevenciones generales" se refieren a la ley expedida por el Congreso, en la cual enumeran, las garantías suspensivas y las facultades de que goza el Ejecutivo respecto a cada una de dichas garantías suspendidas, por lo que, es facultad del Legislativo y no del Ejecutivo su reglamentación.

¿Qué garantías se suspenden? Solo aquellas garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación de emergencia y deberá hacerse mediante las mencionadas "prevenciones generales", y, por lo mismo, no podrán suspenderse sólo para determinado individuo. En tal sentido, jamás pueden suspenderse las garantías a la vida y a la integridad física, a la igualdad y a la seguridad jurídica, pues sólo así se concilian las exigencias del bien común que origina la suspensión con el respeto mínimo de la vida humana y la prohibición que rige en todo tiempo, de emitir leyes privativas.

¿Qué son las autorizaciones de que habla el Artículo 29 Constitucional? Son las facultades extraordinarias en lo administrativo o para legislar, las que incluyen una derogación

excepcional y transitoria al principio de división de poderes, ya que abren la puerta para que el Ejecutivo legisle ante la situación de emergencia, que en épocas normales no puede franquear aquella autoridad sin cometer violación.

Esas autorizaciones se conceden por el Congreso, por lo que la Comisión Permanente no puede intervenir, dado que no puede delegar lo que no tiene.

"La suspensión de las garantías constitucionales se justifica por la necesidad política de que los órganos gubernativos tengan libertad de acción para proceder con rapidez y energía a mantener el orden público mediante la eliminación radical de las situaciones y circunstancias de hecho que agreden los intereses sociales; en el caso de invasión del territorio nacional, el propósito de la suspensión es facilitar el acopio y el uso de los elementos necesarios para la defensa". (19)

La suspensión, es una privación temporal de dichas garantías, pero esto debe entenderse como privación del ejercicio y no del goce de los derechos mismos, y por lo tanto concluida la temporalidad para el ejercicio, se reanuda la efectividad

(19) BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. Op. Cit. p. 38.

exactamente en el grado en el que se encontraba antes de esa medida suspensiva.

Nótese además que en el texto del artículo 29 existe una aparente contradicción cuando se faculta a la Comisión Permanente para otorgar aprobación para suspender las garantías, en los casos de receso en las labores del Congreso de la Unión, y en cambio en la parte final se afirma que si el Congreso no se encontrará reunido, la Comisión Permanente deberá convocar a sesiones extraordinarias al Congreso, pero tal contradicción no existe, ya que la aprobación que otorga la Comisión Permanente se refiere a la suspensión de garantías en sí, y en cambio las autorizaciones que solo el Congreso de la Unión puede dar son en relación a las facultades para legislar, que como es natural sólo puede otorgarlas el Congreso, ya que es el único que tiene facultades legislativas, y no la Comisión Permanente que jamás legisla.

Finalmente, levantada la suspensión de garantías decretada por una situación de emergencia, el Congreso de la Unión restablece mediante decreto el orden constitucional en toda su plenitud, y quedan sin efecto las prevenciones generales y las disposiciones expedidas por el Ejecutivo en ejercicio de las facultades extraordinarias que se le otorgaron.

2. CLASIFICACION Y CARACTERISTICAS DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES.

En este subtema analizaremos la principal clasificación y características de las garantías constitucionales contenidas en nuestra carta magna.

2.1. GARANTIA DE LIBERTAD.

Para hablar de la garantía de libertad es imprescindible definir que es en si la libertad.

Para el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, "la libertad es una condición sine qua non para el logro de la teleología que cada persona persigue. En estas circunstancias la libertad se revela como una potestad inseparable de la naturaleza humana, como un elemento esencial de la persona". (20)

Efraín Polo Bernal dice "Una dimensión profunda en el concepto de la libertad consistiría en la enmienda de todo hombre frente a la arbitrariedad o abuso que afecten a su vida, integridad física y moral, es la espontánea autodeterminación de

(20) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. México, 1992, Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. p. 274.

su persona considerando las condiciones materiales y jurídico-sociales que la fundamentan y encausan. Potenciada la libertad en su acepción jurídica, ella se estrecharía a actuar conforme a la Ley". (21)

Para Isidro Montiel y Duarte "la libertad en su sentido más general es la facultad de hacer o no hacer todo aquello que en voluntad nos venga". (22)

Ahora bien, nosotros definiremos para efectos de nuestro trabajo a la garantía de libertad, como aquel derecho que tiene un individuo de hacer todo aquello que no perjudique el derecho de otro individuo, y que puede ejercer de acuerdo a las determinaciones de la propia Ley.

Para señalar las garantías de libertad que se encuentran contenidas en diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos haremos una breve reseña histórica, para determinar como nuestra Ley Suprema acogió dentro de su estructura los principales derechos de libertad.

(21) POLO BERNAL, Efraín. Op. Cit. p. 18.

(22) MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Estudio sobre Garantías Individuales. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991. Quinta Edición facsimilar. p. 103.

Derivado de los abusos que antiguamente ejercía a sus gobernados el Poder Público, en 1789 la Asamblea Nacional Francesa expidió los Derechos del Hombre y del Ciudadano que instituye como principio político expreso, el que los hombres nacen libres y tienen derecho a conservar su libertad.

Igual principio consigna la Declaración Universal de los Derechos Humanos, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, fechada el 10 de diciembre de 1948.

Nuestras diversas Constituciones Políticas, a partir de la de 1814, no consignan que la libertad es un derecho del hombre, como lo hacen las dos proclamas acabadas de citar, sino que tomando en cuenta que la libertad es una potestad compleja, esto es, presentando múltiples aspectos de aplicación y desarrollo, su implantación o reconocimiento por el orden jurídico constitucional se llevó a cabo relacionando la facultad libertaria específica, consagrando disposiciones generales y específicas para protegerla.

La Constitución de 1857, por ejemplo, sin definir la libertad como lo han hecho multitud de constituciones, comenzó por decir que en la República todos nacen libres, y que los esclavos que pisen el territorio recobrarán por ese sólo hecho su libertad. Agrega también que todo hombre tiene derecho para

dedicarse a la enseñanza pública, y que también lo tiene para ejercer, sin traba de ningún género, todas aquellas profesiones que no estén ligadas por la ley en un título y a determinados requisitos.

Como se puede ver, esta Constitución no consagra una garantía genérica de libertad, como lo hacía la declaración francesa de 1789, sino que consigna varias libertades específicas a título de derechos subjetivos públicos.

Siguiendo el método que emplea nuestro sistema constitucional, procederemos a enumerar cada uno de los preceptos de nuestra Ley Fundamental que contienen las diversas garantías específicas de libertad.

La garantía de libertad, se encuentra contemplada principalmente en el artículo Segundo Constitucional, al determinar la prohibición de la esclavitud en nuestro país.

La garantía de la libertad corporal, se encuentra contenida en los artículos quinto, párrafo primero, catorce, dieciséis, diecisiete, dieciocho, diecinueve, veinte fracción diez y ciento siete fracción dieciocho.

La garantía de libertad de trabajo, en cuanto a su fundamento la encontramos en el artículo quinto constitucional.

La garantía de libertad de imprenta se encuentra consignada en el artículo séptimo.

La garantía de libertad de asociación y de reunión, se fundamenta en el artículo noveno.

La garantía de libertad de tránsito se consigna en el artículo once.

La garantía de libertad de religión, se reglamenta en los artículos veinticuatro y ciento treinta.

Por último, la garantía de libertad de comercio y de industria, está normada en los artículos quinto primer párrafo y veintiocho párrafo séptimo.

2.2. GARANTIA DE IGUALDAD.

Como en el inciso anterior, para tratar lo relativo a la garantía de igualdad, es importante en primer término saber que se entiende expresamente por igualdad, por lo que, mencionaremos algunas de las definiciones que nos dan diversos autores.

Efraín Polo Bernal señala, "La igualdad es una condición general para el mantenimiento y aplicación de todos los demás derechos fundamentales".

Igualmente, señala "el concepto bien entendido de igualdad esta inseparablemente unido al concepto de Ley". (23)

Isidro Montiel y Duarte afirma "que la igualdad no es por si sola una garantía, ya que nada ganaríamos con ser todos igualmente víctimas de un gobierno absoluto, y en realidad la saludable importancia de la igualdad depende de su relación con leyes y con instituciones liberales que nos garanticen el goce de los derechos que se otorguen a todo hombre sin distinción". (24)

Ignacio Burgoa Orihuela señala "la igualdad se traduce en que varias personas, en número indeterminado, que se encuentren en una determinada situación tengan la posibilidad y capacidad de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho estado". (25)

(23) POLO BERNAL, Efraín. Op. Cit. p. 30

(24) MONTIEL Y DUARTE, Op. Cit. p. 63.

(25) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p..251.

Nosotros señalaremos que la garantía de igualdad, se traduce en que para que exista igualdad de derechos, todas las leyes deben ser generales sin excepción alguna de la condición o características de los individuos a quienes van dirigidas.

Como sabemos, la igualdad fue pendón de la Revolución Francesa de fines del siglo XVIII, que concluyó para siempre con los estatutos personales que constituían en ese entonces el régimen feudal.

En la Revolución Francesa fue motivo esencial y totalmente popular de la masa de la población movida por su insoportable situación económica, gravada por el despotismo, el tema de la igualdad de todos los ciudadanos, para contrarrestar el régimen de monarquía absoluta imperante en esa época, inspirados en las nuevas ideas y las críticas filosóficas que se habían desarrollado a mediados del siglo XVIII.

Las causas de la Revolución Francesa, sus medios y sus logros, fueron distintos de la Revolución Inglesa, ya que ésta se centró en 3 principios fundamentales, la libertad como vimos anteriormente, la democracia y la igualdad.

"En nuestro sistema de Derecho, el principio de la igualdad está contenido desde la constitución de 1814, que en su artículo

25 decía "ningún ciudadano podrá tener más ventajas que las que haya merecido por sus servicios hechos al estado. Estos títulos no son comunicables, transferibles ni hereditarios". (26)

En nuestra Carta Magna no existe como en el caso de las garantías de libertad, un artículo expreso de garantía de igualdad sino que, como veremos a continuación esta garantía se contiene principalmente en cinco artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El Artículo Primero de nuestra Carta Magna, extiende a todo individuo que se encuentre en el territorio nacional, el goce de las garantías que otorga la propia Constitución.

El Artículo Segundo concede a todos los gobernados el derecho de igualdad, al señalar que nadie puede tener la condición de esclavo en el territorio nacional.

El Artículo Cuarto declara la igualdad del varón y la mujer ante la ley; y en los siguientes párrafos primero, segundo y tercero, dá a toda persona sin distinción alguna, derecho a decidir el número y espaciamiento de sus hijos, así como el derecho a la protección de la salud.

En su párrafo cuarto el mismo artículo dispone que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, y en este punto, es importante destacar que el adjetivo que en reiteradas ocasiones se menciona dentro del contenido del Artículo Cuarto Constitucional, generaliza igualitariamente a los sujetos de tales derechos, por lo que las garantías antes señaladas, van dirigidas absolutamente a todos los habitantes de nuestro país.

El artículo doce prohíbe en igualdad de condiciones, que en los Estados Unidos Mexicanos se concedan títulos de nobleza prerrogativas y honores hereditarios.

Por último, el artículo trece establece la igualdad de todos ante la ley, al someterlos a las leyes comunes y a los tribunales ordinarios.

En resumen, los cinco preceptos antes mencionados garantizan la igualdad de todas las personas no en el aspecto físico o corporal, ni económico, ni intelectual, ni aún ante la sociedad, sino exclusivamente en el sentido jurídico y gubernativo, es decir, ante la ley y ante el estado.

2.3. GARANTIA DE SEGURIDAD.

Las garantías de seguridad jurídica son el resultado de los múltiples actos que se dan dentro de un régimen jurídico, entre estado y gobernados, esto es, dentro de un sistema en que impera el Derecho bajo un carácter normativo legal o bajo un aspecto consuetudinario.

Diversos autores han tratado de definir la garantía de Seguridad, ejemplo de ello son las definiciones que en seguida enunciaremos:

Ignacio Burgoa Orihuela dice "que las garantías de Seguridad implican en consecuencia, el conjunto general de condiciones, requisitos, elementos o circunstancias previas a que debe sujetarse una cierta actividad estatal autoritaria, para generar una afectación válida de diferente índole en la esfera del gobernado". (27)

Efraín Polo Bernal señala que "la seguridad jurídica, por definición, impone al estado cualquiera que sea la autoridad del mismo, que sus actos cumplan un conjunto de condiciones,

(27) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p. 504.

elementos y circunstancias previamente establecidos por las normas jurídicas, a efecto de que sean válidos y puedan afectar la esfera jurídica de la persona". (28)

Nosotros consideramos que la garantía de seguridad es un conjunto de derechos que tiene todo gobernado oponibles a determinados actos del Estado o de sus autoridades y que en un momento dado puede hacer exigibles.

En la actualidad, el derecho constitucional es precisamente el de la seguridad jurídica del hombre, ya que no se trata de que los preceptos constitucionales formulen declaraciones solemnes que incluyan los más propios y amplios derechos del individuo y de la sociedad, sino de lograr el amparo efectivo de esos derechos, de una manera rápida, segura, efectiva, cuando estos sean desconocidos o violados por cualquier acto de autoridad del estado.

Visto lo anterior, los derechos de seguridad jurídica imponen la obligación de no hacer a los órganos de autoridad pública, o de hacer, respetando las libertades y a no afectar los derechos de las personas.

(28) POLO BERNAL, Efraín. Op. Cit. p. 25.

Las garantías de seguridad jurídica protegen esencialmente la dignidad humana y el respeto de los derechos personales, patrimoniales y cívicos de los particulares en sus relaciones con la autoridad.

En este orden de ideas, podemos afirmar que las garantías de seguridad comprenden un conjunto bastante extenso de prevenciones constitucionales, que tienden a producir en los individuos la confianza de que en sus relaciones con los órganos gubernativos, estos no procederán arbitrariamente, sino de acuerdo con las reglas establecidas en la ley, como normas del ejercicio de las facultades de los propios órganos.

En efecto, la seguridad jurídica lo mismo se encuentra en el Artículo Catorce Constitucional que determina que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, como se puede observar, es un derecho del gobernado oponible a los actos de autoridades, o en el Artículo Dieciséis que protege a todo individuo de ser molestado, en persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por mandato expreso de autoridad competente.

Como ejemplo del derecho de los gobernados para exigir a la autoridad de que se trate, el cumplimiento de ciertas obligaciones, podemos citar el derecho de petición consignado en

el Artículo Octavo Constitucional en el que se le da la facultad a toda persona de ocurrir a cualquier autoridad siempre y cuando sea de manera pacífica, respetuosa y por escrito para solicitar alguna obligación a cargo de ésta.

2.4. GARANTIA DE PROPIEDAD.

En la antigüedad los Romanos concibieron a la propiedad como la manera más completa de gozar de los beneficios de una cosa. Estos beneficios comprendían el IUS UTENDI, es decir, la facultad de servirse de la cosa conforme a su naturaleza; el IUS FRUENDI, que era el derecho de percibir el producto de la misma; IUS ABUTENDI, que era el poder de distribuir la cosa.

Sin embargo, desde la época romana se establecieron algunas limitaciones en función precisamente del interés social.

En nuestro país, en la Constitución de 1812, se declaró que la Nación debía proteger a la propiedad con leyes sabias y justas.

La Constitución de Apatzingán señaló en su Artículo 24 que la felicidad del pueblo y de cada uno de los ciudadanos, consiste en el goce de la igualdad, seguridad, propiedad y libertad. La íntegra conservación de estos derechos es el objeto de las

instituciones del gobierno y el único fin de las asociaciones políticas.

Posteriormente, la constitución de 1857, tomando los antecedentes desde la época colonial, y con la legislación minera, declaraba que el propietario era dueño del suelo y del subsuelo.

En la actualidad, la propiedad es esencial al ser humano y como garantía constitucional es inviolable, tal y como lo dispone el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, que señala que nadie puede ser privado de sus propiedades sino mediante el debido proceso legal.

Hay sin embargo, dentro de la Constitución actual ciertas limitaciones en cuanto a las calidades de las personas para adquirir ciertos bienes, tales como la fracción primera del Artículo 27 Constitucional que prohíbe a los extranjeros adquirir el dominio directo sobre tierras y aguas sobre una franja de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta en playas.

El párrafo tercero del Artículo 27 Constitucional reserva expresamente a la Nación dos derechos en relación con el ejercicio de la propiedad privada, que en este punto comprende

tanto la de particulares como la de núcleos de población, ejidales o comunales.

Otra limitación a la propiedad se refiere a la expropiación por causa de utilidad pública.

Visto lo anterior, podemos decir que la propiedad como garantía, es el derecho que se refiere a un orden jurídico que el poder público reconoce a un particular sobre una cosa para aprovecharla totalmente, ya sea usándola, disfrutándola o disponiendo de ella, el cual es oponible a todo el Estado únicamente con las limitaciones y modalidades que fija la ley.

Puntualmente, podemos decir que la propiedad es la garantía de que la autoridad no puede lesionar, nulificar o poner en entre dicho una propiedad, sino en el caso excepcional de que la sociedad requiera íntegramente de ese bien atribuido a una persona, la cual debe cederlo por una razón social de beneficio general.

A lo mencionado anteriormente, se refiere la siguiente Tesis de Jurisprudencia que nos permitimos transcribir.

Tesis 275.- PROPIEDAD, PROTECCION AL DERECHO DE, MEDIANTE EL AMPARO.- "Cuando se trata de hacer respetar el derecho de

propiedad y no de resolver contienda acerca de quien sea el legítimo dueño de un bien, procede el juicio de garantías, para el sólo efecto de que, reconociendo aquel derecho, se mantenga en su goce el propietario, mientras se resuelve en un juicio contradictorio si su derecho debe subsistir".
(29)

La garantía que, en la forma examinada reconoce los derechos de propiedad privada de las personas, tiene dos limitaciones destacadas.

La primera limitación esta contenida en el tercer párrafo del Artículo 27 Constitucional, que es el fundamento de una facultad otorgada al poder político para considerar a la propiedad bajo su aspecto de función social, expresándose que la Nación tiene en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público.

La segunda limitación se refiere a la expropiación por causa de utilidad pública, que de ninguna manera es la nulificación del derecho de propiedad privada, como en ocasiones se pretende.

(29) Jurisprudencia 1917-1965.- Cuarta Parte, págs. 819 y 820. Juventino V. Castro.- Op. Cit. p. 202

Para terminar, debe recordarse que la propiedad en nuestro sistema jurídico tiene los tres derechos esenciales el uso, el disfrute y la disposición de los bienes.

2.5 CARACTERISTICAS

Las principales características de las garantías constitucionales son:

a) **Imprescriptibles.**- En virtud de que no prescriben por el simple transcurso del tiempo, esto es le pertenecen al individuo de por vida.

b) **Universales.**- Por estar dirigidas a la población en general y a nadie en lo personal.

c) **Inalienables.**- Significa que nadie puede venderlas, porque le pertenecen desde que nace hasta que muere.

d) Son oponibles al Estado y a sus autoridades, en cuanto no pueden ser violadas por éstas y en caso contrario, puede dar origen a la interposición del juicio de amparo respectivo.

CAPITULO TERCERO

GENERALIDADES DE LA SEGURIDAD

SOCIAL EN MEXICO

1. CARACTERISTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Expondremos brevemente algunas características de la Seguridad Social, para conocer sus principales aspectos y poder determinar que es el derecho a la Seguridad Social en México.

1.1. CONCEPTO Y DEFINICION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Para el Doctor Mario de la Cueva, "Es una congerie de normas jurídicas y sociales, que intentan realizar el derecho del hombre a una existencia digna de la esencia de la razón humana, es una suma de principios biológicos, sociales y jurídicos, que procuran el mejoramiento y el desarrollo de un nuevo hombre, se preocupa no sólo del ciudadano actual sino que se preocupa por dejar a las nuevas generaciones, una sociedad más justa". (30)

Por su parte Francisco González Díaz Lombardo, dice que "constituye una disciplina autónoma del Derecho Social, en donde se integran los esfuerzos del Estado y los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación al logro del mayor bienestar integral y la felicidad de unos y otros de un orden de justicia social y dignidad humana". (31) por otra parte,

(30) DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa. México, 1966. p. 12

(31) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. UNAM. Textos Universitarios. México, 1973. p. 166.

1. CARACTERISTICAS DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Expondremos brevemente algunas características de la Seguridad Social, para conocer sus principales aspectos y poder determinar que es el derecho a la Seguridad Social en México.

1.1. CONCEPTO Y DEFINICION DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

Para el Doctor Mario de la Cueva, "Es una congerie de normas jurídicas y sociales, que intentan realizar el derecho del hombre a una existencia digna de la esencia de la razón humana, es una suma de principios biológicos, sociales y jurídicos, que procuran el mejoramiento y el desarrollo de un nuevo hombre, se preocupa no sólo del ciudadano actual sino que se preocupa por dejar a las nuevas generaciones, una sociedad más justa". (30)

Por su parte Francisco González Díaz Lombardo, dice que "constituye una disciplina autónoma del Derecho Social, en donde se integran los esfuerzos del Estado y los particulares y de los Estados entre sí, a fin de organizar su actuación al logro del mayor bienestar integral y la felicidad de unos y otros de un orden de justicia social y dignidad humana". (31) por otra parte,

(30) DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa. México, 1966. p. 12

(31) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. UNAM. Textos Universitarios. México, 1973. p. 166.

el Licenciado Antonio Durán Guzmán, Maestro que en las clases que imparte de Derecho de Seguridad Social en esta Universidad adiciona a la definición de seguridad social de este autor, para hacerla más completa, que "la seguridad social también debe abarcar a la población económicamente o no activa, en los aspectos social, económico y cultural tales como la salud, educación, pensiones de invalidez, de orfandad por riesgo de trabajo, alimentación y sobre todo vivienda". (32)

José Pérez Leñero menciona que la Seguridad Social "Es la parte de la Ciencia Política que mediante adecuadas Instituciones Técnicas de ayuda, previsión o asistencia tiene por fin defender y propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros". (33)

Alberto Briseño Ruiz apunta que "La Seguridad Social es el conjunto de instituciones, principios, normas y disposiciones que protege a todos los elementos de la sociedad contra cualquier contingencia que pudiera sufrir y permite la elevación humana en los aspectos psicofísicos, moral, económico, social y cultural". (34)

(32) Apuntes de Clase de Seguridad Social 1989.

(33) PEREZ LEÑERO, José. Fundamentos de la Seguridad Social. Editorial Aguilar. 1956. p. 35.

(34) BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Editorial Harla. México. 1987. p. 15.

El artículo 20. de la Ley del Seguro Social señala: "La Seguridad Social tiene por finalidad garantizar el derecho humano a la salud, la asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo". (35)

Ahora bien, por lo que a nosotros respecta, consideramos que la Seguridad Social es el conjunto de normas jurídicas y sociales que tienen como finalidad principal, la de proporcionar a todos los individuos que integran la sociedad, su bienestar integral.

1.2. OBJETO DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La Seguridad Social debe tener como objetivo esencial, proteger y procurar a todas las personas sean o no económicamente o no activas su bienestar integral sin mayor limitación, que el derecho de los demás, logrando su desenvolvimiento de la vida en comunidad, en inmejorables condiciones sociales.

La Seguridad Social debe ser total y obligatoria, para que cumpla con sus objetivos.

(35) Ley del Seguro Social, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de marzo de 1973.

En síntesis la Seguridad Social tiene como objetivo principal lograr el bienestar individual y colectivo de toda la humanidad.

1.3. NATURALEZA JURIDICA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

La Seguridad Social, se puede encontrar dentro de los dos grandes campos del derecho como son el Derecho Público y el Derecho Privado.

1.3.1. DERECHO PUBLICO.

Es el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones entre el estado y los particulares o entre sus propios órganos de poder.

La Seguridad Social se entiende dentro del campo del Derecho Público, por estar contemplada en nuestra constitución y su gestión es adoptada por el Estado directamente, situación que prevalece en nuestro país, como puede observarse a través de las principales instituciones sociales como son el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre otras.

1.3.2. DERECHO PRIVADO.

Se entiende como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones de los particulares entre sí. Ahora bien, la Seguridad Social se encuentra dentro del campo del Derecho Privado, cuando la propia Seguridad Social es gestionada por la iniciativa privada, como el caso de algunos asilos y casas hogar, que son asociaciones civiles, así como los clubes de rotarios que llevan a cabo acciones altruistas.

1.3.3. DERECHO SOCIAL.

"El Derecho Social es el conjunto de normas que protegen y reivindicán a todos los económicamente débiles". (36)

El derecho social es una rama nueva del Derecho, en virtud de que constituye y debe comprender a todos los habitantes, pero poniendo especial énfasis en la protección de los económicamente débiles, esto es, a trabajadores y campesinos, así se desprende del contenido de los Artículos 123 y 27 de nuestro Cartabón Nacional, respectivamente.

Por lo expuesto, concluiremos que el Derecho Social se presenta autónomo del Derecho Público y del Derecho Privado, que

(36) DELGADO, Moya Rúben.- El Derecho Social del Presente. 1a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977. p. 116.

algunos tratadistas del Derecho del Trabajo consideran que se encuentra inmerso dentro de estas ramas, de ahí que el Derecho Social no solo tutela sino que protege a los trabajadores, que son la clase social económicamente débil frente al que detenta el poder económico, buscando la justicia social, en base al equilibrio entre éstos dos factores de la producción para el logro del bienestar socio-económico y cultural de los primeros, sin afectar la economía de los segundos.

2. EL DERECHO A LA SEGURIDAD SOCIAL.

Para poder determinar que es el derecho a la Seguridad Social, haremos una pequeña reseña histórica.

2.1. LA SEGURIDAD SOCIAL COMO UN DERECHO.

En Alemania, en el año de 1883, Bismarck implanta los seguros sociales, particularmente el del accidente profesional, la enfermedad, la invalidez y la vejez. Este célebre estadista entendía que era necesario contar con organizaciones sociales eficaces y reconocía además, que la disminución de la capacidad activa de la población, repercute negativamente sobre la economía general del país, y creó el seguro social obligatorio.

El informe de William Beveridge, presentado en Inglaterra en 1942, al delinear un esquema de un plan de Seguridad Social, hace referencia a los cinco gigantes malignos a contender: "la necesidad, falta de medios de subsistencia; la enfermedad, que con frecuencia deriva de aquella necesidad; la ignorancia, que ninguna democracia debe permitir entre sus ciudadanos, la miseria, inadmisibles en países civilizados y entre laboriosos capaces; y la ociosidad, por los peligros sociales que implica este pésimo ejemplo, cuando no está justificada por imposibilidad personal o por haber cumplido ya socialmente con los imperativos del trabajo". (37)

Es conocido en la historia de nuestro derecho, como discutió el constituyente que elaboró la carta fundamental de 1917, con respecto de que si debía o no quedar incluido en dicho documento un régimen que garantizara sus más íntegros derechos a los trabajadores, toda vez que en el artículo 50. ya estaba garantizada la libertad de trabajo. La solución a que se llegó, fue revolucionaria tanto en estructura formal normativa como en sus propias proyecciones reales sobre la vida social de México, transformándola desde su más profunda raíz.

(37) CABANELLAS TORRES, Guillermo, ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Luis. Tratado de Política Laboral y Social. Tomo III, Tercera Edición, Heliasta, S.R.L., Argentina, 1982. p. 394.

Por lo que fue así, como se elevaron al rango constitucional, artículos como el 27 y el 123; el primero estableció las bases de la Reforma Agraria y el segundo un régimen de derecho del trabajo y de previsión social, estableciendo el derecho social en beneficio de las clases económicamente débiles.

En la primitiva versión de la fracción XXIX del artículo 123 de la Constitución del 5 de febrero de 1917, se decía:

"Se considera de utilidad social: el establecimiento de cajas de seguro populares, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes y de otras con fines análogos, por lo cual, tanto el Gobierno Federal, como el de cada Estado deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole, para infundir e inculcar la previsión popular". (38)

Se estableció por lo tanto, un sistema de seguros facultativos, que fue modificado por un sistema de seguro obligatorio por reforma del 6 de septiembre de 1929, del entonces Presidente de la República Emilio Portes Gil, en los siguientes términos:

(38) Constitución Política Mexicana con Reformas y Adiciones. Tomo I, 15a. Edición. Editorial Ediciones Andrade, S.A. México 1986, p. 150 bis, tercera vuelta.

XXIX.- "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá los seguros de invalidez, de vida, de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos". (39)

Según puede verse, sólo se establece como de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social, y los seguros sociales que deberían comprender, pero no se hace una declaración expresa del derecho de todo hombre a la seguridad social, sino sólo a un humano y protector sistema de seguros sociales.

Por otra parte, aparece en el año de 1948, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, aprobada por la Organización de las Naciones Unidas a propuesta de la UNESCO en París, Francia, en cuyo artículo 22 señala:

Como lo señala Lombardo González Díaz, "toda persona como miembro de la Sociedad, tiene derecho a la seguridad social, y a obtener mediante el esfuerzo nacional y la cooperación internacional, habida cuenta de la organización de los recursos de cada Estado, la satisfacción de los derechos económicos, sociales y culturales, indispensables a su dignidad y al libre

(39) Constitución Política Mexicana con Reformas y Adiciones. Tomo I, 15a. Edición. Editorial Ediciones Andrade, S.A. México 1986, p. 150 bis, tercera vuelta.

desarrollo de su personalidad". (40)

Asimismo, se completa la idea con la declaración del Artículo 25 que indica:

"Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, en especial la alimentación y el vestido, la vivienda, la asistencia médica, y los servicios sociales necesarios; tiene derecho asimismo a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez, y otros casos de pérdida de su medio de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad. La maternidad y la infancia tienen derecho a los cuidados y asistencia especial.

Todos los niños nacidos de matrimonio o fuera de matrimonio, tienen derecho a igual protección social".

(41)

Por lo que, es hasta estas últimas décadas, que en las actuales reformas a nuestra Carta Fundamental, se adicionó al

(40) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. Cit. p. 165.

(41) TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. Editorial Unión Gráfica. México, 1977. p. 117 y sig.

Artículo 123, un apartado referente a los trabajadores al servicio del Estado.

Hemos considerado, que si el título sexto de nuestra carta fundamental, se refiere al Trabajo y Previsión Social, por los antecedentes históricos ya señalados, y conociendo hoy en día la evolución y transformación del derecho, es preciso concluir que la Seguridad Social es más amplia y que la Previsión Social es su instrumento.

2.2. IMPORTANCIA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.

"Diversos autores coinciden doctrinalmente en la actualidad, para considerar que la Seguridad Social es una rama del Derecho Social, esto es, ni público ni privado, sino una de las tantas disciplinas del Derecho Social, otros autores proponen que pertenece a una subdivisión del derecho público solamente". (42)

A partir del nacimiento del Derecho del Trabajo, se ha considerado por numerosos tratadistas, que éste, guarda íntima relación con la seguridad social, el primero se refiere a la situación de los trabajadores y patrones y el segundo en lo social a todos los habitantes de escasos recursos de una nación.

(42) GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. Op. cit. p. 60

Otros estadistas consideran que la Seguridad Social por su esencia, abarca todas las situaciones o circunstancias por las que puede pasar el ser humano desde su concepción hasta su muerte.

Algunos otros señalan que forma parte de la Política Económica, sin llegar a concretar. Lo que podemos resaltar es que la Seguridad Social se integra por diferentes medios o instituciones: a) la previsión social, b) el seguro social, c) la asistencia social, d) política de empleo, e) salario, f) salubridad pública, y g) política de vivienda o casas baratas.

Estas instituciones organizadas y dirigidas por el Estado, tienen como finalidad, en un principio, prevenir y en su defecto auxiliar en caso de una contingencia; y concretamente, elevar el nivel de vida de todos y cada uno de los individuos habitantes de un territorio, de acuerdo a las condiciones de una nación.

En síntesis, la importancia de la Seguridad Social radica en que ésta tiene como finalidad la satisfacción de necesidades permanentes de todos los seres humanos, en todas las sociedades, y que permitan su desenvolvimiento de la vida en comunidad, logrando con ello defender y propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad.

CAPITULO CUARTO

ANALISIS JURIDICO DEL DERECHO A LA VIVIENDA DE LA POBLACION EN GENERAL COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL

**1. EL DERECHO A LA VIVIENDA DENTRO DE LA CLASIFICACION
FUNDAMENTAL DE LAS GARANTIAS CONSTITUCIONALES.**

Retomando los aspectos generales de la clasificación de las garantías individuales expuestos en el Capítulo Segundo, trataremos de encuadrar el derecho a la vivienda dentro de las cuatro fundamentales garantías constitucionales.

1.1. GARANTIA DE LIBERTAD.

Como apuntamos en el capítulo correspondiente a la clasificación de las garantías constitucionales, entendemos a la garantía de libertad, como aquél derecho que tiene un individuo de hacer todo aquello que no perjudique el derecho de otro que, puede ejercer de acuerdo a las determinaciones de la propia ley.

Si bien es cierto que es la facultad que el individuo tiene de hacer todo aquello que le plazca, siempre y cuando esté apegado a la ley y no lesione intereses de otro, también existe una obligación por parte del poder público de respetar esa libertad para que los gobernados puedan dedicarse, por dar un ejemplo, al trabajo que quieran.

Atento a lo indicado, el derecho a la vivienda, no lo consideramos encuadrado como una garantía de libertad tajantemente, pero sí consideramos importante señalar que la garantía de libertad como tal, la puede usar todo gobernado para que sin restricción alguna pueda acudir ante los organismos de vivienda a solicitar tal prestación, ya que, como libertad se entiende que se tiene la facultad de hacer todo aquello que no este prohibido por la ley, y siempre y cuando no se perjudiquen los derechos de otro.

Para fundamentar lo anterior, nos permitimos citar lo que señala al respecto el Dr. Ignacio Burgoa Orihuela, "La libertad social, que es la que interesa jurídicamente, se externa en una potestad genérica de actuar, real y trascendentemente, de la persona humana, actuación que implica en síntesis, la consecución objetiva de fines vitales del individuo y la realización práctica de los medios idóneos para su obtención". (43)

1.2. GARANTIA DE IGUALDAD.

La garantía de igualdad, se traduce en que para que exista

(43) BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Op. Cit. p. 286.

igualdad de derechos, todas las leyes deben de ser generales sin excepción alguna de condición o características de los individuos a quienes van dirigidas.

En otros términos, la igualdad significa que ante la ley debe tratarse igual sin distinción alguna a todos los gobernados.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente, extiende a todo individuo que se encuentre en el territorio nacional, por ese sólo hecho, el goce de las garantías que la misma otorga.

La referida Constitución, en su Artículo Cuarto párrafo cuarto, dispone que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, y que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo.

Es importante hacer un comentario del Artículo Cuarto Constitucional, para destacar que generaliza sin distinción alguna el derecho de toda familia a disfrutar de vivienda digna, al igual que lo hace en su párrafo tercero al señalar que toda persona tiene derecho a la protección de la salud.

Como observamos, los dos derechos antes señalados son garantías de igualdad, tomando en cuenta que van dirigidas

absolutamente a todos los habitantes de nuestro país.

Igualmente, es importante expresar que esos derechos garantizan la igualdad de todos los gobernados, no en el aspecto intelectual, físico, corporal, laboral y económico, sino exclusivamente en el sentido jurídico y gubernativo, o sea, ante la Ley y ante el Estado.

Consideramos que tomando en cuenta lo apuntado, se colige que el derecho a la vivienda consagrado en el multicitado Artículo, es una garantía de igualdad.

Lo que dá la pauta para afirmar, que en nuestro Sistema de Derecho, así como todos gozamos del derecho a la salud, también debemos de gozar del derecho a una vivienda digna y decorosa, aún sin pertenecer a ninguna clase trabajadora, intelectual o tener alguna posición económica.

Sin embargo, en nuestro país de acuerdo a la normatividad vigente, el derecho a tener una vivienda, es exclusivo principalmente de la clase trabajadora como lo consigna el Artículo 123 de nuestra Carta Magna, en su fracción XII.

Artículo 123.- "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la Ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas..."

No así, el derecho a la salud, ya que para dar este servicio a toda la población, existen clínicas y hospitales de la Secretaría de Salud o la Cruz Roja por citar algunos, que a todos los individuos aunque carezcan de recursos económicos, les brindan atención médica y medicinas.

Es conveniente mencionar que el derecho que todo gobernado tiene de gozar de una vivienda digna, no se cumple debidamente, en virtud de que carecemos de un organismo que tenga como finalidad el otorgamiento de viviendas a las clases desprotegidas, y no pertenezcan o más bien, que no sean derechohabientes de los institutos como Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado

entre otros, y que no tengan recursos económicos suficientes para acudir a alguna institución bancaria a solicitar un crédito hipotecario.

Por otra parte, existe el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, pero que tampoco resuelve a fondo el problema de la falta de vivienda.

La Dependencia encargada de atender el problema habitacional en México, es la Secretaría de Desarrollo Social, cumpliendo los objetivos del Programa Nacional de Vivienda 1990-1994.

1.3. GARANTIA DE SEGURIDAD.

Retomando lo que apuntamos en el Capítulo Segundo, consideramos que la garantía de seguridad es un conjunto de derechos que tiene todo gobernado, oponibles a determinados actos del estado o de sus autoridades y que en un momento dado puede hacer exigibles.

Los derechos de seguridad jurídica imponen la obligación de no hacer a los órganos de autoridad, o de hacer, respetando las libertades y a no afectar los derechos de las personas.

Dentro de esta garantía, para los objetivos de nuestro trabajo, nos interesa principalmente el derecho de los gobernados para exigir a la autoridad de que se trate, el cumplimiento de ciertas obligaciones.

A este respecto, es importante señalar lo que consigna el Artículo Octavo Constitucional.

ART. 8o.- "Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario".

El derecho contenido en el precepto constitucional antes invocado, es un típico ejemplo de la libertad de acción, garantizada constitucionalmente, con la característica de que no

está reconocida al individuo frente a otros particulares, sino en relación a los funcionarios y empleados públicos, y en virtud de su estructura no consiste en un simple respeto de los miembros del poder público, en un "NO HACER" ante el ejercicio de esa libertad, sino precisamente en una obligación de "HACER", ya que les impone la obligación de contestar las peticiones que reúnan los requisitos de haberse formulado por escrito, de manera pacífica y en forma respetuosa.

La garantía constitucional del derecho de petición se satisface en el momento en que se atiende la solicitud de una persona, dándole una contestación en el sentido que se le considere es el procedente, pero que no tiene por que ser precisamente favorable, ya que frente a una negativa que se estima ilegal de parte de las autoridades, cabe la inconformidad del peticionario, pero con fundamento en otras disposiciones constitucionales u ordinarias que en un dado caso pudo violar la propia autoridad al contestar.

Para que el derecho de petición tenga que ser perfectamente inviolable y prácticamente respetado, sería necesario que la propia Constitución señalara con precisión el término, dentro del cual deba la autoridad dar a conocer al peticionario el acuerdo que haya recaído a su petición.

Por otra parte, es importante decir que así como ante la autoridad judicial existe una acción para evitar su función, los individuos tienen un derecho ante las autoridades administrativas, para que resuelvan una petición que se les formula en debido orden.

Existe obligación por parte de toda autoridad administrativa para contestar todas las peticiones que se le formulen, ya que al no darle trámite a las mismas se está violando el derecho de petición, y por ende, una garantía constitucional; a este respecto, es importante transcribir las siguientes tesis jurisprudenciales:

"PETICION, DERECHO DE.- La garantía que otorga la garantía constitucional no consiste en que las peticiones se tramiten y resuelvan sin las formalidades y requisitos que establecen las leyes relativas; pero sí impone a las autoridades la obligación de dictar a toda petición hecha por escrito, esté bien o mal formulada, un acuerdo también por escrito, que debe hacerse saber en breve término al peticionario".

"PETICION, DERECHO DE.- Se viola la garantía que consagra el artículo octavo constitucional cuando se

**ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA**

comunica por escrito algún acuerdo recaído a la solicitud, sin que valga el argumento de que el cúmulo de solicitudes similares impida que puedan resolverse todos los casos con la prontitud que los interesados desean, pues ante esta situación, la oficina respectiva debe proveer a la solución de la falta de personal adecuado, de manera que su función administrativa se cumpla con toda eficacia".

Retomando la directriz de nuestro trabajo, es importante destacar que atendiendo a que el Artículo Cuarto Constitucional, penúltimo párrafo como apuntamos anteriormente, es un garantía de igualdad, todo ciudadano tiene la facultad de solicitar al gobierno federal el otorgamiento de una vivienda.

Del párrafo que antecede se desprenden dos situaciones; la primera, consiste en que a la petición le recaiga un acuerdo de la autoridad administrativa, negando el otorgamiento de esa vivienda, ya sea por falta de recursos para su construcción o por la saturación en las solicitudes para obtenerla .

La segunda situación, estriba en que la autoridad administrativa simple y sencillamente no de contestación alguna a dicha petición.

¿Qué recurso tiene ante tal situación el peticionario?

Pues en nuestra opinión, retomando la tesis jurisprudencial número 189 señalada con antelación, es procedente recurrir al amparo, pero únicamente en la segunda de las situaciones, por lo que toca a la violación de la garantía del derecho de petición.

En lo que respecta a la primera de las situaciones, consideramos que como se trata de una negativa por parte de autoridad administrativa, cualquiera que sean sus fundamentos, el peticionario podría igualmente recurrir al amparo, en virtud de que se le está violando un derecho que consagrado en el Artículo Cuarto Constitucional, es una garantía y como tal un derecho fundamental que debe hacerse exigible ante la autoridad correspondiente, por lo que aquellos particulares inconformes dispondrán en términos de la Ley Federal de Vivienda (Artículo 65), del recurso de revisión dentro de los quince días hábiles a la fecha de notificación de la resolución que se recurra, y agotando ésta procederá el amparo.

1.4. GARANTIA DE PROPIEDAD.

En nuestro sistema de derecho la propiedad como garantía constitucional es inviolable, tal y como lo consagra el artículo

catorce de la Constitución, que señala entre otras cosas, que nadie puede ser privado de sus propiedades sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos.

Ahora bien, el derecho a la vivienda consagrado en el párrafo cuarto del Artículo Cuarto Constitucional, no lo consideramos como una garantía de propiedad, sin embargo, podemos decir que la garantía de propiedad se aplica como protección a aquella persona que ya goza de una vivienda en plena propiedad, con todos los requisitos exigibles por la Ley.

Para concluir diremos que los tres derechos esenciales de la propiedad, reconocidos por nuestro derecho (uso, goce y disfrute), son ejercidos plenamente con las limitaciones de ley, por aquella persona que es propietaria de una vivienda.

2. LA VIVIENDA COMO UN DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL.

2.1. LA VIVIENDA COMO PATRIMONIO FAMILIAR.

La familia siempre se ha considerado como el grupo social irreductible, natural y necesario para la vida del ser humano, por lo que ha sido siempre objeto de interés de los legisladores, creándose normas jurídicas que contemplan más el interés del

grupo familiar que el particular de cada uno de los miembros que lo componen.

Una de las instituciones que para nosotros presenta gran interés, es sin duda alguna la del patrimonio familiar, en virtud de que tiene por objeto proteger al núcleo familiar y sus principales necesidades, como son entre otras una vivienda.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, le da forma a esta institución en dos de sus disposiciones, particularmente las que abordan el aspecto obrero y campesino de nuestra organización social.

Así, en el Artículo 27 fracción XVII, párrafo tercero, se señala que "las leyes locales organizarán el patrimonio de familia, determinando los bienes que deben constituirlo, sobre la base de que será inalienable y no estará sujeto a embargo, ni a gravamen alguno".

En el Artículo 123 Apartado "A", fracción XXVIII, establece "las leyes determinarán los bienes que constituyan el patrimonio de la familia, bienes que serán inalienables, no podrán sujetarse a gravámenes reales ni embargos y serán transmisibles a título de herencia con simplificación de las formalidades de los juicios sucesorios", y en el Apartado "B" fracción X, inciso f).

Fué en el marco constitucional dispuesto por los artículos anteriores, que el Código Civil de 1928 instituyó el patrimonio familiar, señalando en su exposición de motivos "que dicha institución es una de las innovaciones más importantes, para lo cual se siguen tres sistemas":

- I. "El de patrimonio de familia instituido voluntariamente por el jefe de ella con sus propios bienes raíces y con el fin de constituir con ellos un hogar seguro para su familia.
- II. El patrimonio que se constituyó contra la voluntad del jefe de familia y con bienes que le pertenecen a petición de su cónyuge, hijos o del Ministerio Público, y tiene por objeto amparar a la familia contra la mala administración o despilfarro del jefe de ella que, con su mala conducta, amenaza dejar a la familia en la más absoluta miseria, y;
- III. El patrimonio de la familia destinado especialmente a proporcionar un modesto hogar a las familias obreras y laboriosas, a las que, por sus reducidos ingresos, les es imposible adquirir una casa en las condiciones normales de venta, y mientras tanto son víctimas de los propietarios inconsiderados y ambiciosos que absorben, por lo general, con el cobro de sus elevados alquileres, más del cincuenta

por ciento del reducido presupuesto de esas familias menesterosas. Para la constitución de este patrimonio, que se divide en patrimonio rural y urbano, se declara la expropiación por causa de utilidad pública de determinados terrenos propios para las labores agrícolas o para que en ellas se construya, pagándose su valor en veinte años y con un interés no mayor del cinco por ciento anual. Los bienes afectados por la expropiación son aquellos que deben su crecido valor al esfuerzo de la colectividad, y se trata por lo mismo de evitar que los dueños de esos terrenos ociosos, que han contribuido con su indolencia a crear los problemas de la falta de casas y de la elevación de los alquileres, se aprovechen del aumento del valor de sus terrenos sin que hayan construido con su esfuerzo. Se procuró respetar los intereses de empresas progresistas que han dotado a zonas de la población de todos los servicios urbanos, y también se trata de librar de la expropiación los pequeños lotes adquiridos a costa de economía con el objeto de construir en ellos la casa habitación. Se tiene la esperanza de que la reglamentación propuesta produzca incalculables beneficios al país, pues si el sistema se generaliza, se logrará que la gran mayoría de las familias mexicanas tengan una casa común módicamente adquirida y pueda tener la clase campesina laboriosa un modesto pero seguro hogar que le proporcione lo

necesario para vivir. Y, en fin, de consolidarse esta nobilísima institución, sin carga alguna para la nación, sin quebrantamiento de la unidad de la propiedad rural y sin despojos, ya que no lo es la privación de una garantía lícita, se habrán creado las bases más sólidas de la tranquilidad doméstica, de la prosperidad agrícola y de la paz orgánica". (44)

De lo anterior se desprende, que la intervención del legislador al establecer el patrimonio familiar, fue con el objeto de que fuera una institución aceptable y protectora de la familia, para que ésta pudiera satisfacer sus principales necesidades.

Por último, consideramos que el patrimonio familiar para ser en nuestro sistema de derecho, una institución que realmente proteja a toda familia mexicana, deberá primero de dotarse a cada una de estas, de una vivienda digna y decorosa, para con ello proteger uno de los pilares de la sociedad, la familia, ya que uno de los principales elementos que la conforman es el contar con un lugar de residencia.

(44) Exposición de motivos del Código Civil vigente.

2.2. LA VIVIENDA COMO UN DERECHO DE SEGURIDAD SOCIAL.

Tomando en cuenta que la Seguridad Social atiende el bienestar del trabajador y de su familia en sus necesidades de salud, educación, cultura, recreación y vivienda, podemos decir que ésta última es indiscutiblemente un Derecho de Seguridad Social encaminado principalmente a fomentar e inducir la existencia de mayores posibilidades para que la población de recursos más escasos pueda adquirirla, contruirla o mejorarla afianzando con ello una concepción social del derecho a la vivienda, que consagra su fundamento en el Artículo 123 Apartado "A" y "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ya transcritos anteriormente y su Reglamentación en la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores de Empresas Particulares, reguladas asimismo en la Ley de esta Institución ya referida con antelación y del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado reglamentada por su Ley, ya mencionada con anterioridad, de lo que se colige que es un derecho de seguridad social, de la que todos, sin excepción alguna deben gozar en nuestro país, sea o no económicamente activa en cuanto a su bienestar social, económico y cultural.

2.3. PRINCIPALES ORGANISMOS GUBERNAMENTALES ENCARGADOS DE LA VIVIENDA.

2.3.1. FONDO DE OPERACION Y DESCUENTO BANCARIO A LA VIVIENDA (FOVI)

Respecto al Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), en el año de 1963 principió la actividad del Programa Financiero de Vivienda, que representa uno de los esfuerzos iniciales más importantes en materia de habitación, ya que permite utilizar recursos de la banca de depósito y de la hipotecaria para que, complementados con otros gubernamentales, se fomente la construcción de vivienda de interés social en toda la República.

Los objetivos fundamentales del Programa Financiero son los siguientes:

a) Dotar en propiedad a personas de bajos y medianos ingresos de habitaciones de interés social, en donde la familia pueda vivir en condiciones de dignidad y decoro.

b) Encauzar recursos a través de las instituciones hipotecarias y de los departamentos de ahorro de la banca privada, que habrán de ser aplicados precisamente a la construcción de tales viviendas.

c) Hacer posible que los diversos factores que en una forma u otra se relacionan con la solución del problema habitacional, realicen una actividad conjunta para tal efecto.

Las instituciones de crédito privadas participan destinando un porcentaje de sus recursos captados del público, al financiamiento de la construcción o adquisición de viviendas de interés social.

Los promotores o constructores ofrecen su técnica, a fin de dar una mejor construcción al menor costo; y por último, los gobiernos estatales y municipales facilitan el desarrollo de planes habitacionales mediante medidas legislativas u obras materiales.

Para la adecuada utilización de los recursos financieros y también con el objeto de imprimir actividad al Programa, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó, en el Banco de México, S.A., un fideicomiso denominado "Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda".

El campo de influencia del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda esta referido a la vivienda de interés social, y hasta el 30 de septiembre de 1973 se consideraba vivienda de interés social aquella cuyos valores de venta se

encontraban comprendidos entre los 30 y 80 mil pesos, pero el primero de octubre del año de 1973, se ampliaron los nuevos topes en atención a diversas zonas en la República, las cuales señalamos a continuación:

ZONA 1.- Aguascalientes, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tlaxcala, Yucatán y Zacatecas.

ZONA 2.- Distrito Federal, Estado de México, Morelos, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Veracruz y las áreas metropolitanas de las Ciudades de Acapulco, Guadalajara y Monterrey.

ZONA 3.- Comprende una faja de 100 kms. a lo largo de nuestras fronteras norte y sur.

ZONA 4.- Comprende los Estados de Baja California y Baja California Sur.

En las disposiciones reglamentarias correspondientes, se precisa el concepto de 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 y según la clasificación siguiente.

a) Individual.- Vivienda de interés social individual, es aquella que no forma parte de un conjunto habitacional.

b) Conjuntos Habitacionales.- Con el fin de dar una mayor flexibilidad y permitir un equilibrio en las inversiones, así como una diversificación en los tipos de vivienda, las instituciones hipotecarias, así como los bancos de depósito podrán cumplir con su obligación de inversión en vivienda de interés social, cuando los créditos se refieran a los conjuntos habitacionales que estén integrados con un mínimo y máximo en cuanto a su precio o valor.

El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda otorga estos apoyos a diversas instituciones de crédito, dando impulso a la construcción de viviendas, que tengan repercusiones favorables por la derrama de recursos que ha generado dentro de la industria, trabajadores, comerciantes, propietarios de terrenos, etc., convirtiéndose en un promotor de fuentes de trabajo, ya que en la construcción de viviendas un elevado porcentaje de su costo se destina al pago de salarios por mano de obra.

Tiene como finalidad que tanto los promotores como los constructores, cumplan con una serie de especificaciones que garanticen la bondad de los proyectos, así como la durabilidad de las viviendas, cumpliendo con las normas elementales relativas a materiales utilizados y dimensiones mínimas requeridas para un desenvolvimiento armónico de quienes ocupen las viviendas, otorgando aprobaciones técnicas.

Se ha logrado de algunos gobiernos estatales, la promulgación de leyes que favorecen y protegen la construcción de viviendas de bajo costo, mediante la reglamentación de la construcción y el otorgamiento de exenciones fiscales.

**2.3.2. INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA
LOS TRABAJADORES (INFONAVIT).**

Antes de analizar las diferencias básicas que obran entre el antiguo y el nuevo deber patronal en materia de habitación, se debe plantear, preliminarmente, la cuestión de la validez del sistema del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Es decir, si para la puesta en vigor del mismo se siguieron los mecanismos que para ello prescribe la Constitución.

No hay duda de que esto fue así, porque en el proceso de reformas a la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123,

tanto el Congreso de la Unión como las legislaturas de los estados intervinieron plenamente y, en su oportunidad, aprobaron por unanimidad de votos la iniciativa del Presidente de la República, coincidiendo con ella, todos los partidos políticos representantes en la Cámara de Diputados.

En cuanto a las modificaciones al Capítulo Habitacional de la Ley Federal del Trabajo y a la aprobación de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, después de un amplio debate sobre la conveniencia de adoptar el nuevo sistema, logró restaurarse una previsión constitucional prácticamente en desuso. El sistema, así, está revestido de la majestuosidad que tienen las decisiones del pueblo tomadas en el foro de sus representantes.

Con el nuevo sistema, la obligación del patrón que consistía desde 1917, en "proporcionar a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas..." En la actualidad, se cumple aportando completamente a cargo de los patrones una cantidad equivalente al 5% sobre el salario que pague a los trabajadores que ocupe, aportación que tiene dos características: a) por una parte, sirve para constituir un depósito individual creciente que ingresa al patrimonio del trabajador; b) por la otra, abre una expectativa

de crédito barato -4% anual- suficiente y a largo plazo -hasta 20 años- para que el trabajador haga suya una habitación, mejore la que tiene o la libre de los pasivos que pesen sobre ella.

Dicho de otra manera, en el artículo reformado se expresaba un desiderátum que en cincuenta años no había sido posible alcanzar, puesto que, sencillamente, las casas para los trabajadores no existían.

Este Instituto, para cumplir eficazmente con sus objetivos, maneja diversas clases de otorgamiento de créditos, como son entre otros, crédito para adquisición de vivienda a terceros, construcción, ampliación y mejoramiento de éstas, así como la adjudicación de las viviendas construídas por el propio Organismo.

La manera en que el Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores otorga sus créditos, es mediante tablas de puntuación, que van de acuerdo a la zona económica que corresponda a cada uno de los estados.

El primer defecto de la obligación patronal de proporcionar habitación a sus trabajadores, tal y como se desprende del texto constitucional ahora reformado, era el de que para que un trabajador tuviera derecho a una habitación cómoda e higiénica,

debía laborar en una empresa que tuviese más de cien trabajadores; si ésta tenía menos, el patrón carecía de responsabilidad en materia habitacional. La otra única circunstancia que permitía al obrero aspirar a una casa, se daba cuando la empresa a la que servía, se localizaba a más de tres kilómetros de un centro urbano. Condición esta que se cumple en pocas ocasiones, dado que el criterio censal erige en localidades urbanas, a los agrupamientos de más de 2,500 habitantes, y todavía se cumplía menos si se recuerda que, en esta hipótesis, el patrón quedaba exceptuado de dar casa si existía un servicio regular de transporte hacia su centro de trabajo.

Hoy, debe consignarse que el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores representa una conquista obrera y su meta esencial es hacerla realidad; constituye el instrumento más efectivo, vigoroso y realista con que ha contado México para hacer frente al problema de la vivienda de los trabajadores.

El nuevo sistema de la vivienda obrera representa un esfuerzo solidario de la población mexicana, que deja atrás los viejos esquemas de dudosa practicidad que evita la discriminación entre los trabajadores de México.

2.3.3. FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO. (FOVISSSTE).

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado vigente, estipula en la fracción XIV de su Artículo Tercero, que éste tiene la obligación de otorgar préstamos hipotecarios y financiamiento para vivienda a los trabajadores de las Dependencias y Entidades incorporadas a su régimen, así como a los pensionados. Esta prestación tiene su origen en la Ley de Pensiones Civiles de Retiro de 1925, que señalaba que los excedentes del Fondo de Pensiones podían ser utilizados para otorgar créditos hipotecarios a los trabajadores que tuvieron más de cinco años de servicio ininterrumpido. Posteriormente, en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado de 1959 se reitera dicha obligación y se establece que el período mínimo de cotización sea de seis meses y que el monto se determine de acuerdo con la capacidad de pago. Además, se faculta a la Junta Directiva para fijar la tasa de interés, que no podía exceder del 8% anual sobre saldos insolutos.

En correspondencia con la adición del inciso h) a la fracción VI del artículo 43 de la Ley de los Trabajadores al Servicio del Estado, en 1972 se reformó la Ley del Instituto de

Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, agregándose la sección cuarta, para constituir el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que integraría sus recursos principalmente con aportaciones de dependencias y organismos públicos, equivalentes al 5% de la masa salarial, y con amortizaciones de los créditos otorgados. De acuerdo con el artículo 54 A que se incorporó a la Ley, el propósito del Fondo era proporcionar créditos para obtener una vivienda además de financiar programas de construcción de viviendas destinadas a trabajadores. Cabe aclarar que a diferencia de la tasa de interés fijada para los préstamos hipotecarios del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, para los del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se determinó una tasa del 4% anual sobre saldos insolutos. Se debe mencionar que en las citadas adiciones, se estableció la obligación de devolver a los trabajadores los depósitos de vivienda constituidos a su favor.

En las reformas de 1985, a la Ley citada, se conjuntaron en el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado todas las funciones relacionadas con vivienda y se le añadió al presupuesto original del 5% de la masa salarial, el 1% que el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado destinaba a

créditos hipotecarios, de acuerdo a su Ley de 1983. Asimismo, se unificó la tasa de interés, para hacerla equivalente al 4% anual sobre saldos insolutos. Posteriormente; en la Ley de 1986, vigente a fines de 1988, se amplió a 18 meses el período mínimo de cotización para obtener derecho a esta prestación.

Las modalidades de financiamiento que contempla el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado son básicamente dos: Por un lado, el otorgamiento de préstamos hipotecarios para la adquisición de terrenos y casas; construcción, ampliación y reparación de habitaciones; pago de enganche y gastos de escrituración, y, redención de pasivos contraídos por los anteriores conceptos. Por otro lado la adjudicación, mediante préstamos, de vivienda de modelos sociales construidos con dicho fin. A estas alternativas de financiamiento se agregan esquemas de cofinanciamiento y coinversión, en que participa, además de los propios trabajadores y sus organizaciones, la banca comercial. En cumplimiento a sus programas básicos, el fondo lleva a cabo otras actividades, tales como la devolución de depósitos, la adquisición de la reserva territorial, la supervisión de obra, la escritura de vivienda, y la promoción del desarrollo comunitario.

En lo que se refiere a la distribución de los créditos entre diversos grupos sociales con derecho a esta prestación, se ha

buscado asignarlos de acuerdo con criterios entre los que destacan la antigüedad y el nivel de ingreso del trabajador, y la membresía de organización gremial. No obstante lo anterior, persiste una falta de atención a trabajadores de confianza y de organizaciones no federadas, o en los casos de cónyuges que ambos son asegurados directos; otorga el beneficio solamente a uno de ellos, provocando inconformidad entre los derechohabientes.

De acuerdo con la normatividad, para la asignación de créditos y viviendas a los trabajadores o pensionados, se han considerado entre otros criterios los siguientes: Si el trabajador o cónyuge han recibido la prestación; si tienen vivienda propia; el número de miembros de la familia; su antigüedad; el sueldo o el ingreso familiar; la membresía sindical; y la localidad. La aplicación de estos criterios tienden a limitar el proceso de simplificación y automaticidad del trámite de asignación. A lo anterior, se suman las limitaciones para determinar el número de miembros de cada sindicato y la población derechohabiente por Entidad Federativa, lo que provoca carencia de un registro que permita contar con estadísticas confiables para conocer con precisión o verificar las principales características de los posibles beneficiarios.

El objetivo General de esta Institución, es asegurar el otorgamiento y cobertura de los créditos hipotecarios y el

financiamiento de vivienda, buscando que sus beneficios apoyen significativamente el bienestar de los servidores públicos y sus familiares, con una distribución más equitativa entre los diversos grupos y una creciente homogeneidad a nivel regional, en respuesta a las legítimas demandas planteadas por la derechohabencia.

Las fórmulas convencionales de financiamiento de vivienda, han resultado insuficientes para satisfacer adecuadamente esta prestación. Ello implica una necesidad de buscar nuevas alternativas y diseñar nuevas modalidades para optimizar el aprovechamiento de los recursos disponibles.

2.3.4. FONDO NACIONAL DE HABITACIONES POPULARES (FONHAPO)

La creación del Fideicomiso Fondo Nacional de Habitaciones Populares en 1981, significó avanzar en una política de vivienda popular innovadora, capaz de atender las necesidades de vivienda de la población de más bajos ingresos, principalmente la no asalariada.

El financiamiento público a programas de lotes y servicios, vivienda progresiva, vivienda mejorada, vivienda terminada y de apoyo a la producción y distribución recuperada, así la tradición y el esfuerzo con que los sectores populares han desarrollado sus

viviendas; es decir, el proceso progresivo de la producción habitacional popular, sin destacar la posibilidad de ofrecer apoyo para la producción de vivienda terminada, mejoramiento e introducción de los principales servicios habitacionales.

Las acciones de este Organismo están orientadas por tres objetivos básicos, contemplados en su estrategia general: en primer término, dada la magnitud de los rasgos existentes, derivados del impacto del crecimiento poblacional y de la migración campo-ciudad, la actividad del organismo se orientó a brindar apoyo masivo a la producción de vivienda popular de más bajo costo; en segundo lugar, dada la expresión regional de la vivienda y su consecuente papel en el reordenamiento urbano, se ha procurado enmarcar la producción masiva dentro del contexto de las políticas de desarrollo regional y urbano del Gobierno Federal, y en tercer lugar, se ha buscado desarrollar nuevas experiencias de gestión plural y flexible en los procesos de producción habitacional.

A diferencia de los demás organismos de vivienda del país, Fondo Nacional de Habitaciones Populares otorga financiamiento de manera colectiva y no individual. De ahí que el desarrollo de esta política le permita canalizar financiamiento hacia una amplia gama de sujetos: Organismos de la Administración Pública Centralizada, Gobiernos de los Estados, Municipios y Organismos

de la Administración Pública Paraestatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Sociedades Cooperativas y otras organizaciones sociales y mercantiles, legalmente constituidas, que realicen acciones de vivienda en las áreas urbana o rural.

Como parte de esta estrategia, se han descentralizado la gestión financiera para la vivienda popular, con la creación de diez delegaciones regionales.

La innovación que significa Fondo Nacional de Habitaciones Populares en la política de vivienda popular radica, esencialmente, en los siguientes aspectos:

- Es un Organismo financiero de vivienda que nace de la necesidad de apoyar los procesos habitacionales populares.
- Es un Organismo con un esquema financiero flexible, que le permite adecuarse a los niveles de ingreso de los sectores urbano y rurales de escasos recursos y a las diversas formas de organización, institucionales y sociales, que gestionan créditos para la vivienda en todo el territorio nacional.
- Es un organismo que reconoce la participación de la colectividad social como elemento fundamental en la gestión, administración y ejecución del proceso habitacional.

Sin embargo, el trabajo de esta Institución se ha venido mermando principalmente por las siguientes causas:

- a) En el ámbito urbano, la experiencia muestra que es preferible construir dentro de la zona urbanizada, dotada de servicios públicos de una infraestructura social básica en lugar de extender la mancha urbana mediante la ampliación de los servicios públicos.

- b) Las grandes aglomeraciones multifamiliares, edificadas con base en altos edificios, erigidas con estructuras completas, conllevan un costo de construcción muy elevado por vivienda, además de los considerables costos de mantenimiento que a menudo están a cargo de las dependencias de gobierno.

- c) Más allá de consideraciones urbanísticas, el problema central reside en la capacidad de compra de los sectores populares. Este, a su vez, se expresa en la relación entre el ingreso del beneficiario y el costo de la vivienda. El nivel de ingreso esta asociado con la multiplicación de las oportunidades de empleo y la evolución de los salarios reales, especialmente en las ramas urbano industriales.

Dentro del costo de la vivienda, dos renglones representan las principales magnitudes: el valor del terreno y el costo

del dinero. En cuanto al primer aspecto, es evidente que el costo de un terreno ya urbanizado es menor al del terreno nuevo por urbanizar. Por ende el proceso de saturación urbana que se recomienda se traduce inevitablemente en una disminución relativa en el precio de la tierra.

- d) El sistema financiero para la vivienda no puede ser un esquema uniforme. La dimensión y complejidad de la demanda exigen cada vez más creatividad para responder a la escasez de recursos públicos y al deficiente salario de las familias. Los recursos presupuestales no alcanzan para atender a todos y el objetivo de la política de vivienda debe ser el de dar acceso al crédito al mayor número de familias, asegurando al menos el inicio de su proceso de vivienda y la orientación de los asentamientos.

- e) En cuanto a la tasa de interés, es indispensable reconocer que el acceso a la vivienda popular deberá involucrar indiscutiblemente un subsidio financiero. Sin embargo, es preciso conferirle al subsidio un carácter identificable, tasable, proporcional tanto al monto del crédito como al período de recuperación.

- f) En cuanto al producto a financiar, la población mayoritaria, que tiene bajos ingresos, accede a una vivienda terminada cada vez más pequeña y que por su diseño, impide la posibilidad de crecer, son ya experiencias vividas en los conjuntos habitacionales.

Para finalizar este punto del trabajo, con lo que mencionamos anteriormente, podremos determinar si en realidad efectivamente se cumple con el objetivo de dotar de vivienda digna a cada uno de los habitantes de nuestro país.

Por lo que respecta al Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, cabe destacar que los créditos que éste otorga, aunque son dirigidos para clases con ingresos muy bajos, no es posible que una persona no asalariada pueda aspirar a obtenerlo, ya que, se necesita una pequeña cantidad para poder disfrutar del mismo, por lo que en realidad las clases más desprotegidas seguirán careciendo de una vivienda.

En lo que hace al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es importante mencionar que los créditos que éste otorga, únicamente van dirigidos a la clase trabajadora y que sean derechohabientes de dicho Instituto.

El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es más restringido en cuanto al otorgamiento de sus créditos, ya que los mismos únicamente van dirigidos a los trabajadores del Apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir a todos los trabajadores al servicio del estado, y que igualmente sean derechohabientes del Instituto.

Por último, y en lo que hace al Fondo Nacional de Habitaciones Populares, es necesario recalcar que su programa de dotación de viviendas es muy noble en cuanto a sus objetivos, ya que efectivamente estos van dirigidos a las clases más desprotegidas, sin embargo, por diversas cuestiones políticas y económicas como mencionamos en su oportunidad, en la actualidad no se ha solucionado a fondo el problema habitacional en nuestro país.

Es necesario que en México, para resolver tan grave problema se cumplan estrictamente los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y del Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, dotando de la infraestructura necesaria a la Secretaría de Desarrollo Social, para que se le de vida a un Organismo que directamente se encargue de atender el problema conjuntamente con el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, brindándole todos los apoyos a nivel nacional para que paulatinamente se

satisfaga la dotación de vivienda, y cumplir eficazmente con una de las principales necesidades y una de las más importantes garantías constitucionales, la de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa.

3. LA VIVIENDA COMO GARANTIA CONSTITUCIONAL

En este último punto de nuestro trabajo, señalaremos las tesis que sirvieron de base para incluir el derecho a la vivienda en el Artículo Cuarto Constitucional y la importancia de su inclusión.

3.1. TESIS FUNDAMENTALES QUE SIRVIERON DE BASE PARA INCLUIR EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

En este subtema, describiremos algunos de los principales argumentos que sirvieron de base para elevar a rango constitucional el derecho a la vivienda.

En este orden de ideas, es importante señalar, que en México el problema de la carencia de vivienda tiene diferentes enfoques, como es el problema inquilinario, sin embargo, existen otros que llevan una estrecha relación como son las invasiones, los asentamientos humanos irregulares y el crecimiento de la mancha urbana sin ninguna ordenación.

Además, hay que enfatizar la gran lucha del pueblo mexicano a lo largo de su historia, donde uno de sus objetivos principales es el de satisfacer necesidades principales como lo son: la casa, vestido y el sustento. La Revolución Mexicana de 1910, retomó dicho objetivo con un gran entusiasmo, que de alguna manera dió un avance considerable al problema de la vivienda pero de alguna manera faltó mucho por hacer, ya que hoy en día existen muchos mexicanos que siguen careciendo de una vivienda digna.

Igualmente, no hay que dejar de mencionar las diferentes medidas jurídicas que se han dado ha este problema, como es la Constitución de 1917 en su fracción XII del Artículo 123, que contiene la obligación de los patrones de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores; así como la reforma a la fracción antes mencionada, que dió origen al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores cuya ley fue expedida en 1972.

Así pues, la reforma constitucional que vamos a exponer es un sólido inicio en forma integral para afrontar el problema de la vivienda, y dar como señala la reforma constitucional a cada familia mexicana una vivienda digna y decorosa.

Con fecha 24 de septiembre de 1981, se sometió a consideración de la H. Cámara de Diputados la iniciativa de

adición al Artículo Cuarto Constitucional, con el objeto de darle una jerarquía más elevada al Derecho a la vivienda.

A continuación transcribiremos textualmente la exposición de motivos que sirvieron de base para la adición en el artículo Cuarto Constitucional del Derecho a la vivienda; en la cual quedó plasmada la idea del C. Cuauhtémoc Amezcuca D.

"El problema de la vivienda popular es un problema grave, sobre él hemos tenido oportunidad de escuchar los enfoques y las preocupaciones manifestadas hoy mismo y en sesiones recientes por parte de varios de los partidos políticos presentes.

Este problema tiene diversos enfoques, diversa vertiente. El problema inquilinario es uno de ellos. Ya nosotros lo hemos venido tratando también en ocasiones anteriores, pero no es el problema inquilinario el único ángulo del gran problema de la vivienda popular.

Hoy mi partido, el PPS, viene a esta tribuna para poner a la consideración de esta H. Cámara de Diputados una iniciativa de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para establecer a ese rango, el rango jurídico más elevado, el derecho de los mexicanos a la vivienda digna y decorosa.

Me voy a permitir darle lectura a esa iniciativa:

"Iniciativa de adición al artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos para elevar a rango Constitucional el derecho del pueblo mexicano a la vivienda digna y decorosa.

Honorable Cámara de Diputados:

Los Diputados integrantes de la fracción parlamentaria del Partido Popular Socialista en la LII Legislatura del Congreso de la Unión, con base en la facultad que nos otorga la fracción II del Artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, presentamos a su elevada consideración la iniciativa de Adición al Artículo 4o. de la Constitución con el propósito de elevar al máximo rango jurídico el derecho a la vivienda, que fundamentamos a continuación:

La lucha librada por el pueblo mexicano a lo largo de su historia ha tenido objetivos fundamentales: el logro de la cabal independencia de la nación, la ampliación del régimen democrático y la elevación del nivel de vida. En este último aspecto se incluye la lucha por satisfacer las necesidades elementales: casa, vestido y sustento, así como conquistar el acceso a los bienes de la civilización y la cultura.

La Revolución Mexicana de 1910 replanteó aquellos viejos propósitos del pueblo y constituyó un renovado y vigoroso impulso a la lucha por alcanzarlos. Hoy, siete décadas después del estallido revolucionario, podemos afirmar con certeza que hemos avanzado considerablemente en los tres aspectos, pero en todos ellos nos falta todavía un largo trecho por recorrer.

En el caso de la elevación del nivel de vida del pueblo no hemos alcanzado siquiera la satisfacción de las necesidades mínimas elementales. Elevados porcentajes de compatriotas sufrientes de subalimentación, carecen de servicios médicos y asistenciales y no tienen acceso a una vivienda decorosa.

Este problema en particular, el de la vivienda popular, ha sido motivo de luchas concretas emprendidas por los trabajadores y otras amplias capas sociales. Las acciones del Poder Público frente a esa urgente necesidad del pueblo han carecido de continuidad. Igual que en otros campos, algunos gobiernos han mostrado mayor sensibilidad que otros; se realizan avances y luego hay estancamientos; medidas positivas son abandonadas; el camino se desvía y nuevamente se retoma.

Una ligera mirada retrospectiva a las medidas jurídicas y actos administrativos que se han dado en este campo nos permite recordar que la Constitución Política de 1917 plasmó, en la

fracción XII del artículo 123, la obligación para los patrones de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas a renta baja, lo que constituyó la primera acción jurídica en la materia. En 1925 se estructuró la primera dependencia pública que construiría vivienda, la Dirección de Pensiones; en 1932 se constituyó el Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas y en 1934 se creó el Instituto Nacional de la Vivienda que debía estudiar el problema habitacional de las capas populares; en 1954 el Instituto Mexicano del Seguro Social inició un importante programa de construcción de vivienda de renta muy baja para sus trabajadores y en 1956 hizo lo propio Petróleos Mexicanos. Vinieron luego las construcciones de grandes conjuntos de edificios para la habitación como La Unidad Nonoalco Tlatelolco que no siempre alcanzaron sus objetivos, y de extensas áreas de construcción unifamiliares como San Juan de Aragón y otras, en diversos lugares de la capital del país. Surgió el Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda y el FOGA (Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, que son fideicomisos creados para otorgar apoyo financiero para la vivienda popular. En 1970 se creó la Dirección General de Habitación Popular del Departamento del Distrito Federal, hoy desaparecida, y se creó también el INDECO (Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular). En 1970 se modificó la ley Federal del Trabajo para fortalecer el derecho de los trabajadores a la habitación cómoda e higiénica,

y en 1971 se reformó la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución para dar origen al Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores cuya ley se expidió en 1972. En ese mismo año se establecieron el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y el FOVIMI, fondos semejantes al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores que atenderían a los trabajadores del Estado y a los integrantes de las fuerzas armadas. Por último, ese mismo año, se formuló la Ley General de Asentamientos Humanos, previas reformas a la Constitución para facultar al Congreso de la Unión para legislar en la materia.

El balance de todos estos esfuerzos, no siempre congruentes entre ellos ni adecuadamente continuados, arroja este resultado: en total, las diversas dependencias públicas creadas para resolver el problema de la habitación popular construyeron en más de medio siglo, desde 1925 hasta 1978, 598,542 viviendas. Las necesidades, sin embargo, son mucho mayores. Las estimaciones más benignas sobre el déficit de vivienda popular lo fijan en la actualidad en un millón de unidades, pero otras estimaciones lo elevan a más de 7 millones. Uno u otro cálculo, aún al menor, muestran la necesidad de multiplicar el esfuerzo, de una manera substancial.

A más de setenta años de iniciada la Revolución Mexicana, se hace indispensable superar la etapa errática y zigzagueante y elevar el nivel del compromiso surgido del movimiento popular en cuanto a atacar con mayor firmeza y continuidad el grave problema de la carencia de vivienda digna e higiénica para el pueblo.

Estimamos que no puede postergarse el momento de elevar a rango constitucional el derecho de los mexicanos a disfrutar de vivienda digna y decorosa, el que debe ser garantizado por el Estado.

Por lo expuesto, nos permitimos formular la siguiente proposición:

Artículo Único.- Se reforma el artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 4o. (Los tres primeros párrafos quedan igual).

Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. Este derecho será garantizado por el Estado.

Sala de Sesiones de la H. Cámara de Diputados, septiembre de 1981 - Diputados Belisario Aguilar Olvera, Cuauhtémoc Amezcu

Dromundo, Hildebrando Gaytán Márquez, Benito Hernández García; Humberto Pliego Arenas, Ernesto Rivera Herrera, Ezequiel Rodríguez Arcos, Lázaro Rubio Félix, Amado Tame Shear, Martín Tavira Urióstegui, Gilberto Velázquez Sánchez.

-El C. Presidente: Túrnese a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Imprímase". (45)

A fin de poder dar una mejor perspectiva del proceso de adición al artículo 4o. Constitucional, me permito hacer un análisis del debate de fecha 21 de diciembre de 1981; en los puntos que la que suscribe considero importantes.

"Compañeros diputados: Mi intervención no es precisamente para hacer una aclaración en relación al dictamen ni para fundamentarlo, sino más bien para hacer una proposición a la Comisión. El dictamen me parece extremadamente bien fundado en cuanto a los tópicos de derecho Constitucional, en cuanto a los lineamientos de justicia social, en cuanto a nuestro sistema nacional de prioridades, pero siendo en ortodoxia, técnica jurídica, un poco cojo en cuanto a la decisión que se tomó.

(45) EXPOSICION DE MOTIVOS, ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL. Diario de los Debates "Cámara de Diputados", Año III. T. III No. 11, 24 de septiembre de 1981. p. 28 y 29.

Respecto a adicionar el artículo 4o., párrafo cuarto, de la Constitución General de la República, en el sentido de adicionarlo con dos líneas: "toda familia tiene derecho a disfrutar vivienda digna y decorosa". Al respecto me parece que en todo lineamiento de carácter jurídico, al mismo tiempo que existe un derecho, debe existir una obligación y aun cuando la Constitución General de la República, muchas veces la estamos reglamentando en sus mismos preceptos, indebidamente, pues me parece que en este acto y para ser congruentes con el artículo 4o. que fija para los menores un derecho y posteriormente establece que la ley establecerá las concesiones respectivas para concretar y reglamentar este derecho de la familia, me parece que para ser congruentes con este artículo, yo lo propongo a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, que el texto de la reforma quede en los siguientes términos:

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa":

Y en este sentido la proposición de un servidor sería en este sentido:

"La ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

"Con el objeto que en lo futuro se legisle al respecto y se establezcan los mecanismos jurídicos y los apoyos financieros, a fin de lograr este objetivo y ser congruentes inclusive con la ley que acabamos de aprobar de Asentamientos Humanos, para otorgarle predios y acelerar el trámite de entregarle predios a las familias pobres".

En este sentido, creo que viene a reforzar la posibilidad de que el Estado, con base en instrumentos jurídicos y con base en instrumentos financieros, pueda dar lugar a precisamente, darle contenido al espíritu de la parte dogmática. En este caso, toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa.

Siento que si lo dejamos nada más así, me parece que la obligación que podría haber por parte del Estado, viene resultando nugatoria. De esta forma y de alguna manera, nosotros con este agregado, podríamos eventualmente y seguramente se hará, se legislará en este sentido, para que el Estado como rector de la economía nacional, siga teniendo estas atribuciones y estas facultades.

Muchas Gracias.

Entrega a la Secretaría la proposición, y solicito a la Comisión Dictaminadora de si es posible que proceda esta adición". (46)

Después de ser aprobada con éxito la reforma Constitucional el lunes 7 de febrero de 1983, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto de Reforma, en los siguientes términos.

"ARTICULO UNICO.- Se reforma el Artículo 4o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar en los siguientes términos:

Artículo 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.

(46) DEBATE ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL.- Diario de los Debates "Cámara de Diputados", Año III. T. III No. 45, 21 de diciembre 1980. p. 54 y 55.

TRANSITORIO

UNICO.- Este Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Federación". (47)

Con la inclusión del derecho a la vivienda en nuestro máximo ordenamiento legal, se le ha dado a este problema social la justa dimensión que tiene ya que desde la Constitución de 1917 se había abierto una solución a este problema, pero únicamente dentro del aspecto laboral.

Al elevarse el derecho a la vivienda a rango constitucional se crea una de las principales garantías, que tendrá como preocupación fundamental la satisfacción de una de las primordiales necesidades como lo es la vivienda.

3.2. EL ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL.

Como hemos señalado, con la inclusión en el Artículo Cuarto Constitucional de que toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa, ya no se trata de un derecho destinado exclusivamente a la clase obrera, ya que al quedar inserto en el precepto constitucional antes señalado, es un derecho en común a todos los gobernados.

(47) Diario Oficial de la Federación de fecha 7 de febrero de 1983. p. 2 y 3

El derecho subjetivo que proclama tal declaración, está subordinado en cuanto a su goce y ejercicio a las condiciones económicas y sociales que permitan su efectividad práctica ya que sin ellas tal derecho se antoja quimérico.

La obligación correlativa a tal derecho, estará a cargo del Estado, Dependencias y en su caso de organismos descentralizados que la legislación ordinaria determine.

Esta inclusión en el Artículo Cuarto Constitucional implica una obligación del gobierno de proporcionar vivienda o por lo menos a cooperar, o en alguna forma facilitar que toda familia la adquiera, por lo que atendiendo a lo que establece el mismo párrafo de que la ley establecerá los instrumentos y apoyos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo, el mismo gobierno deberá reglamentar esta prestación para establecer de alguna forma la facilidad para que quede al alcance de toda familia del país, sin necesidad de que algún miembro de ella sea trabajador para gozar de una vivienda.

Lo que se pretendió en rigor con la inclusión en el Artículo Cuarto Constitucional de tal derecho fundamental, fue el de hacer conciencia en el ciudadano, en el jefe de familia, en el funcionario público o privado, en el hombre de negocios 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 ese deterioro social ni debe prolongarse por más tiempo el cúmulo de problemas que representa su solución.

Ahora bien, a este respecto es importante mencionar que para dar cumplimiento al derecho a la vivienda consignado en el Artículo Cuarto Constitucional, se creó su Ley reglamentaria, como lo es la Ley Federal de Vivienda, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1984.

3.3. LA RESPONSABILIDAD DEL GOBIERNO FEDERAL DE SATISFACER LAS NECESIDADES DE VIVIENDA DE SUS GOBERNADOS CON Estricto APEGO A LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

La política de vivienda en el gobierno de la República Mexicana, según se desprende de la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su Artículo Cuarto, es sin duda alguna materia federal.

Esta política de vivienda se dirige a dos ámbitos definidos

por la población, la derechohabiente y la que no lo es. Respecto a la primera, se encarga de su regulación y otorgamiento el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado entre otros.

Con el mismo objetivo y respecto de la población abierta, existen instituciones como Fondo Nacional de Habitaciones Populares y la Banca Comercial, así como la propia Secretaría de Desarrollo Social, que orientan los créditos y acciones de vivienda hacia las clases más necesitadas.

Sin embargo, no obstante que el Estado ha puesto un gran entusiasmo para la solución del problema habitacional, el crédito para vivienda está cada vez más alejado de los sectores urbanos populares, ya que en el caso del Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, beneficia a las familias con 3 veces o más el salario mínimo; aún el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, actúa cobrando intereses que presuponen ingresos de 2 veces el salario mínimo, y por su parte, la Secretaría de Desarrollo Social, no cuenta con la infraestructura financiera suficiente para solucionar de lleno el problema.

El sistema económico para atacar este grave problema tanto por las vías pública, privada o social, no tiene suficiente capacidad para atender la creciente demanda, por lo que la brecha entre oferta habitacional y necesidad y demanda de vivienda es cada vez más ancha, aunado a esto, la precaria estructura financiera del Estado que impide una asignación significativa de recursos para la solución del problema.

Es importante destacar que aún cuando se ha incrementado la cobertura de atención a los programas financieros de vivienda, y se han creado el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, todavía no se alcanza el nivel necesario para atender las necesidades habitacionales, ya que persiste el deterioro entre el ingreso familiar y los costos de la vivienda, así mismo, es reducida la participación del sistema financiero mexicano en el financiamiento habitacional, es baja la inversión del capital privado en la construcción de viviendas, son complejos los trámites en todo el proceso para la obtención de un crédito de vivienda, se presentan cargas por impuestos, derechos y aprovechamientos sobre la urbanización, edificación y escrituración de la vivienda de interés social y popular que limitan su oferta.

Además, a estos problemas se agrega el de las masas que saturan en forma elevada las grandes ciudades, que constituyen

verdaderos retos a los planificadores y severos problemas sociales como la falta de empleos, insuficiencia de espacio urbanizado para toda la población, falta de electrificación y de servicios públicos, para que se cuente con una vivienda adecuada a las necesidades de todos los habitantes.

Para concluir, señalaremos que el encarecimiento de la vivienda en nuestro país es un factor insalvable para los sectores de escasos recursos ya que es en los niveles económicos más pobres donde resulta más apremiante la mayor aportación de soluciones por que es ahí donde las deficiencias y carencias son de gran proporción.

Las soluciones que se den al grave problema que representa la falta de vivienda, deben de ser compatibles con la capacidad económica de la gente en todos los niveles, para que representen una solución realista, y que se cumpla efectivamente con la garantía constitucional consagrada en el Artículo Cuarto, penúltimo párrafo, de dar a toda familia mexicana, uno de los principales derechos el de disfrutar de una vivienda digna y decorosa.

CONCLUSIONES

PRIMERA.- Es en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917, donde por primera vez en la historia de nuestro país se incluyó la obligación del patron de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, únicamente iba dirigida a la clase trabajadora tutelada por la Ley Federal del Trabajo.

SEGUNDA.- Con la reforma al Artículo Cuarto Constitucional, del 7 de febrero de 1983, en donde se incluyó el derecho de la familia mexicana al disfrute de una vivienda digna y decorosa, ya no se trata de un derecho destinado a la clase obrera, sino un derecho en común a todos los gobernados y por ende una garantía constitucional.

TERCERA.- La Ley Federal de Vivienda, reglamentaria del Artículo Cuarto, párrafo cuarto constitucional, es la que establece los instrumentos y apoyos necesarios para alcanzar el objetivo de disfrutar de una vivienda digna y decorosa, en cumplimiento a lo preceptuado en la parte final del artículo cuarto mencionado.

CUARTA.- Los instrumentos jurídicos que en el presente sexenio fueron base fundamental en la ejecución de programas de vivienda, son el Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, que guardan un carácter obligatorio para las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, involucradas en la ejecución de programas de vivienda.

QUINTA.- Consideramos a las Garantías Constitucionales como los derechos fundamentales consagrados en la Ley Suprema del Estado, que aseguran a los gobernados hacer exigibles tales derechos para satisfacer sus necesidades ante las autoridades.

SEXTA.- El Artículo Cuarto Constitucional generaliza sin distinción alguna el derecho de toda familia a disfrutar de una vivienda digna y va dirigido absolutamente a todos los habitantes de nuestro país, garantiza la igualdad de todos los gobernados no en el aspecto intelectual, físico, corporal, laboral o económico, sino exclusivamente en el sentido jurídico y gubernativo, o sea ante la Ley y el Estado.

SEPTIMA.-

Tomando en cuenta que el derecho a tener una vivienda digna y decorosa es una garantía constitucional de igualdad, todo ciudadano tiene la facultad de solicitar al gobierno federal el otorgamiento de esta, recurriendo al derecho de petición consagrado en el artículo octavo constitucional, debe recaerle acuerdo de la autoridad administrativa negando el otorgamiento de esa vivienda, ya sea por falta de recursos para su construcción o por la saturación en las solicitudes para obtenerla, o simple y sencillamente no de contestación alguna a dicha petición.

OCTAVA.-

Al tratarse de una negativa por parte de la autoridad administrativa, cualquiera que sean sus fundamentos, el peticionario tiene la facultad de recurrir al amparo, en virtud de que se le está violando un derecho, que consagrado en el Artículo Cuarto Constitucional es una garantía, y como tal, un derecho fundamental que puede hacerse exigible ante la autoridad correspondiente, igualmente es procedente recurrir al amparo, pero únicamente por lo que toca a la violación de la garantía del derecho de petición ya que a toda petición deberá recaer un acuerdo.

NOVENA.-

el patrimonio familiar para que en nuestro sistema de derecho sea una institución que realmente proteja a toda familia mexicana, deberá primero de dotarse a cada uno de los miembros de ésta de una vivienda digna y decorosa, y con ello proteger uno de los pilares de la sociedad, la familia, en razón de que uno de los principales elementos que la conforman es el de contar con un lugar en donde habitar.

DECIMA

Dentro de los principios de la Seguridad Social está el de atender las necesidades más importantes de la clase trabajadora y de sus familias, entre las que se encuentra la vivienda.

Sin embargo, aunque ésta encuadra dentro de los objetivos de la seguridad social, para que se generalice a todos los habitantes de nuestro país la dotación de habitaciones, y se cumpla con una Seguridad Social completa, no se debe únicamente de proteger a la clase trabajadora.

DECIMA

PRIMERA.-

La política de vivienda en nuestro país al encontrarse regulada dentro de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es materia federal, y principalmente se dirige a los

derechohabientes llevada a cabo por instituciones como Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y a la población abierta, que la efectúan instituciones como el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, la Banca Comercial y la propia Secretaría de Desarrollo Social.

DECIMA

SEGUNDA.-

La situación real en nuestro país refleja que los créditos para vivienda están cada vez más alejados de los sectores urbanos populares, pues los otorgados por el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores benefician a la clase trabajadora principalmente y aquellas familias que perciban tres veces o más el salario mínimo; el Fondo Nacional de Habitaciones Populares actúa otorgando créditos a familias con ingresos de dos veces el salario mínimo y la Secretaría de Desarrollo Social, no cuenta con la infraestructura financiera necesaria para solucionar efectivamente la demanda de vivienda.

DECIMA

Ha aumentado la demanda de vivienda, la migración hacia las grandes ciudades y los severos problemas sociales que representan, tales como: la falta de empleos, insuficiencia de espacios urbanizados, falta de electrificación y de servicios públicos que crean en grandes manchas de asentamientos humanos irregulares e insalubres.

TERCERA.-

DECIMA

Para resolver el problema de vivienda, es necesario que cumpla estrictamente el Gobierno Federal, los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994 y el del Programa Nacional de Vivienda 1990-1994, dotando de la infraestructura necesaria a la Secretaría de Desarrollo Social, para que se le de vida a un Organismo que directamente se encargue de atender el problema en coordinación con el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, y la solución que éstos le den, deben de ser compatibles con la capacidad económica de la población en todos los niveles para que sea real y positiva.

CUARTA.-

BIBLIOGRAFIA

1. BAZDRESCH, Luis. Garantías Constitucionales. 3a. Edición. Editorial Trillas. México, 1986.
2. BRISEÑO RUIZ, Alberto. Derecho Mexicano de los Seguros Sociales. Colección Textos Jurídicos Universitarios. Editorial Harla. México, 1987.
3. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Las Garantías Individuales. 24a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1992.
4. BURGOA ORIHUELA, Ignacio. Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo. Tercera Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1992,
5. CABANELLAS TORRES, Guillermo, ALCALA ZAMORA Y CASTILLO, Luis. Tratado de Política Laboral y Social. Tomo III, Tercera Edición, Heliasta, S.R.L., Argentina, 1982.
6. COLEGIO DE MEXICO. Historia General de México. Tomo I, México, 1981.
7. DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1966.

8. DE PINA VARA, Rafael. Diccionario de Derecho. Editorial Porrúa, S.A. México, 1984.
9. GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Francisco. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral. UNAM. Textos Universitarios. México, 1973.
10. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURIDICAS. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. UNAM. México, 1985.
11. MONTIEL Y DUARTE, Isidro. Estudio sobre Garantías Individuales. Quinta Edición Facsimilar. Editorial Porrúa, S.A. México, 1991.
12. PEREZ LEÑERO, José. Fundamentos de la Seguridad Social. Editorial Aguilar. México, 1956.
13. POLO BERNAL, Efraín. Breviario de Garantías Constitucionales. Editorial Porrúa, S.A. México, 1993.
14. RUIZ MASSIEU, José Francisco. Introducción al Derecho Urbanístico. UNAM. México, 1981.

15. SCHTEINGART, Martha. Los Productores del Espacio Habitable, Estado, Empresa y Sociedad en la Ciudad de México. El Colegio de Mexico. Mexico, 1989.
16. TRUEBA URBINA, Alberto. Nuevo Derecho Internacional Social. Editorial Porrúa, S.A. México, 1979.
17. TRUEBA URBINA, Alberto. La Nueva Legislación de Seguridad Social en México. Editorial Unión Gráfica. México, 1977.
18. V. CASTRO, Juventino. Lecciones de Garantías y Amparo. Editorial Porrúa, S.A. México, 1974.
19. DELGADO MOYA, Rúben.- El Derecho Social del Presente. 1a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1977.

LEGISLACION

1. LEY FEDERAL DE VIVIENDA
2. LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES
3. REGLAMENTO DE PRESTACIONES ECONOMICAS DE LA LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.
4. LEY DEL SEGURO SOCIAL
5. EXPOSICION DE MOTIVOS DEL CODIGO CIVIL VIGENTE
6. CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
7. CONSTITUCION POLITICA MEXICANA CON REFORMAS Y ADICIONES.
8. EXPOSICION DE MOTIVOS, ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL.
9. DEBATE ARTICULO 4o. CONSTITUCIONAL

10. DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION DEL 7 DE FEBRERO DE 1983.

11. PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988-1994

12. PROGRAMA NACIONAL DE VIVIENDA 1990-1994