



# Universidad Nacional Autónoma de México

FACULTAD DE DERECHO



SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO  
Y DE LA SEGURIDAD SOCIAL

SOLUCION AL PROBLEMA HABITACIONAL  
EN MEXICO

TESIS PROFESIONAL

Que para obtener el Título de  
— LICENCIADO EN DERECHO —

presenta

FERNANDO HURTADO GONZALEZ



## **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.

# I N D I C E

## INTRODUCCION.

PAG.

I.	ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.	7
	A) Generalidades.	
	B) La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	19
	C) Ley Federal del Trabajo de 1931.	26
	D) Ley Federal del Trabajo de 1970.	33
II.	LEGISLACION SOBRE EL DERECHO DE HABITACION EN MEXICO.	
	A) Constitución Política de los Estados -- Unidos Mexicanos.	43
	B) Ley Federal de Vivienda.	48
	C) Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.	64
	D) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del - Estado.	68
	E) Ley del Instituto de Seguridad Social - para las Fuerzas Armadas Mexicanas.	72
	F) Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal.	75
III.-	INSTITUCIONES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS DESTINADAS A RESOLVER EL PROBLEMA HABITACIONAL.	
	A) Instituto del Fondo Nacional de la Vi--- vivienda para los Trabajadores.	79
	B) Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado.	95
	C) Instituto de Seguridad Social para las - Fuerzas Armadas.	105
	D) Renovación Habitacional Popular.	115
IV.	EFICACIA PARCIAL DE LAS INSTITUCIONES DESTINADAS A PROPORCIONAR HABITACION.	
	A) Trabajadores del apartado "A" del artículo 123 Constitucional.	129

B)	Trabajadores al Servicio del Estado.	131
C)	Miembros de las Fuerzas Armadas Mexi- canas.	133
D)	Personas damnificadas por los sismos de los días 19 y 20 de septiembre de 1985.	134
E)	Propuesta de unificación de los di- versos organismos en una sola Insti- tución globalizadora de esfuerzos.	136
F)	Otras perspectivas de solución para la adquisición y mejoramiento de la vivienda.	138

CONCLUSIONES : 142

BIBLIOGRAFIA : 148

## I N T R O D U C C I O N

Las grandes áreas urbanas metropolitanas presentan serias carencias de vivienda, vialidad, redes y servicios urbanos, no alcanzando las mayorías populares, en muchos casos, los niveles mínimos indispensables para vivir de manera digna y decorosa. Para planear el futuro desarrollado de nuestras grandes ciudades, es importante conocer cómo las vamos a construir, cómo las vamos a financiar y mantener.

Por ello es necesario buscar permanentemente los mecanismos financieros más eficaces para el aprovechamiento de los recursos disponibles, ya que los problemas relativos a la convivencia y al crecimiento urbano ocupan un lugar prioritario dentro de las preocupaciones del hombre actual. El problema de la vivienda está relacionado directamente con el nivel de desarrollo general de un país. La vivienda forma parte activa del proceso de urbanización y es elemento fundamental para el reordenamiento de los asentamientos humanos.

En nuestro país, la política de asentamientos humanos contempla dentro de sus objetivos la dotación de vivienda, infra estructura y servicios urbanos a la población, de tal manera que cada hombre pueda, con su capacidad de trabajo, dotar a su familia de un techo y de un espacio digno en el cual vivir.

El Estado diseña mecanismos fiscales y financieros para el apoyo de la vivienda e interviene en la regulación del proceso a través de planes de ordenamiento del desarrollo urbano, realiza acciones directamente en materia de infraestructura, equipamiento urbano y servicios públicos, ayuda en la solución del problema de la vivienda de los trabajadores, de la población no asalariada y de los marginados, en la medida de sus recursos y de sus posibilidades de gasto.

En el presente estudio se abordará el problema de la vivienda y su solución emanada de nuestra Constitución Política, que en su artículo 123 determina las formas de integración de -- los diferentes ordenamientos jurídicos, como son: El INFONAVIT, el FOVISSSTE, el ISFAM; así como la Ley Federal de Vivienda, que tienen como finalidad la de dotar de vivienda a las clases sociales más necesitadas.

Hemos de hacer la aclaración que el presente estudio - se realizó con las deficiencias propias del ostentante, pero con el firme propósito de aportar ideas que de alguna manera ayuden a solucionar este problema; con la seguridad de que estas ideas serán superadas por los doctos en la materia.

C A P I T U L O I

ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS DE LA VIVIENDA PARA  
LOS TRABAJADORES

- A) GENERALIDADES.
- B) LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS  
UNIDOS MEXICANOS.
- C) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.
- D) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970 .

ANTECEDENTES HISTORICO-LEGISLATIVOS DE LA  
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

La historia de la población en nuestro país es también la lucha de una Nación por encontrarse a sí misma, por construirse como un país con raíces propias y por defender su integridad territorial y cultural. La población es el primer dato que posibilita la historia y la cultura; es ese conjunto de hombres en el que toman forma y sentido los grandes mitos, las grandes luchas, los grandes acontecimientos que conmueven la conciencia de los pueblos.

En cuanto al aspecto histórico, la situación urbana de México se ha caracterizado por un acelerado proceso de urbanización que ha antecedido a un incipiente desarrollo industrial. Tales circunstancias, como consecuencia del crecimiento demográfico y de la atracción que la vida ejerce en los habitantes de las regiones rurales; provocan junto con el fenómeno de la inmigración los grandes cinturones de miseria que se asientan alrededor de ciudades establecidas, mismas que carecen de recursos con el objeto de proveer a estos inmigrantes, tanto de trabajo, vivienda, así como el mínimo de servicios públicos y protección sanitaria.

El fenómeno de la sobrepoblación es un problema de grandes magnitudes, que no nada más a México le está afectando, así tenemos que: " La explosión demográfica que tuvo lugar desde el final de la Segunda Guerra Mundial hizo surgir una oleada de profesías catastróficas, que anunciaban un final desastroso para la sociedad humana. Tales mensajes eran sin duda desorbitados, pero lo cierto es que sirvieron para despertar la conciencia pública acerca de la calidad de nuestro entorno físico y social; --



más recientemente la voluble atención del público se ha visto desviada por informaciones que sugerían que la explosión demográfica era cosa del pasado y que podíamos por tanto, pasar tranquilamente a otros temas. Desgraciadamente no podemos permitirnos aún el lujo de desentendernos de esta cuestión: La preocupación por la presión demográfica no es una moda pasajera. En este terreno sólo dentro de varias décadas la autocomplacencia podría no resultar prematura. La población mundial, en efecto, continuará creciendo durante el resto de nuestras vidas, en cantidades históricamente sin precedentes. La única incertidumbre es si reducirá o no sustancialmente su tasa de aumento".(1)

"El crecimiento demográfico en México es excesivo en relación con las posibilidades inmediatas de organizar la economía en forma que de empleo o ingreso adecuado a toda la población en edad de trabajar, o la que normalmente entra a la fuerza de trabajo, es decir, que el incremento demográfico es excesivo en relación con las tendencias actuales e inmediatamente previsibles de desarrollo económico del país. De donde se deduce que conviene, a la par, una política de desarrollo que debe intensificarse, sobre todo para crear empleo y otra política demográfica tendiente a reducir las tasas de natalidad. De ahí que el Gobierno haya definido su política y en la Ley General de Población se haya determinado claramente que la política demográfica del país busca como objetivo limitar el ritmo del crecimiento de la población". (2)

La población mexicana está muy concentrada en ciertas áreas, de nada nos sirve tener mucho territorio, ya que la misma está concentrada en la parte central del país. Estas concentraciones van a continuar porque la población de las ciudades -

(1) Weeks, John R, Sociología de la Población, Alianza -- Editorial, Madrid, 1984, pág. 23.

(2) Urquidí, Víctor L, Explosión Humana, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pág. 11.

crece más de prisa que la del campo, por la migración constante de gentes del campo a las ciudades pequeñas; de las ciudades pequeñas y pobladas a las ciudades medianas y las ciudades grandes como México, Guadalajara, Monterrey, Ciudad Juárez, Puebla, etc., o bien, van directamente a veces de los pueblos a las ciudades grandes. Ese fenómeno está ocurriendo en Monterrey, Guadalajara y aquí mismo, en el Area Metropolitana, de tal suerte que esta excesiva concentración de poblaciones en ciertas áreas, si puede llevarnos a decir, que hay sobrepoblación, en el sentido de que son ciudades demasiado grandes, ya con todas las dificultades de que esto supone. No sólo estamos ante incrementos muy altos, debidos a la alta natalidad y al descenso de la mortalidad, sino que estamos ante problemas de distribución geográfica, porque existen demasiados factores de atracción de la gente a las ciudades, a veces con la ilusión de que van a conseguir empleo o van a conseguir mejor educación o vivienda.

Es importante apuntar las características de los pobres de la ciudad, a fin de complementar los datos acerca de las causas estructurales de la migración interna y del crecimiento urbano de las ciudades mexicanas. La ubicación geográfica del lugar de origen constituye un elemento de formación, así los migrantes de las costas y del interior son totalmente distintos con los nacidos en la ciudad; la mayoría de los migrantes provienen de áreas rurales en donde se dedicaban a la agricultura de subsistencia y tienden a considerar el trabajo urbano como superior, claro está, cuando éste es conseguido sin mayor problema; en la generalidad de los casos, encuentran en la ciudad un lugar hostil a sus pretensiones y muchas de las veces terminan delinquiendo para poder sobrevivir. Considero, que una de las causas fundamentales por las que se dá este fenómeno, son las faltas de oportunidades en el campo mexicano, la tierra resulta improductiva, debido a que ya está suficientemente trabajada, nuestros campesinos tienen que trabajar a un ritmo acelerado en cuanto a jornadas laborales se refiere, ya que muchas

de las veces, éstas comienzan al amanecer y terminan al ocultarse el sol, independientemente de que son familias demasiado numerosas y la necesidad de alimentación y vestido son imperiosas.

Toda esta problemática se engloba de tal manera que el migrante al llegar a la ciudad se le dificulta: Primeramente el lugar en donde ha de residir, es decir, el lugar que ha de servir de vivienda, que muchas de las veces son los lugares más insalubres, tales como: Cuevas en las faldas de algún cerro, minas, vecindades carentes de todos los servicios urbanos, o bien, en donde ha de compartir los servicios más indispensables. Todo esto conforman los llamados "cinturones de miseria". El material con que construyen sus viviendas están hechas muchas de las veces a base de cartón, siendo sus muros de piedra, las cuales se encuentran colocadas unas de otras; también los vagones del ferrocarril cumplen su cometido de usarlos como viviendas carentes de higiene y comodidad.

El campesino en la ciudad se dedica a trabajos que van de lo insalubre hasta aquellos que son fácil presa de la explotación del patrón deshonesto; su misma necesidad lo obligan a ello. Es necesario apuntar que muchas de las veces este campesino se encuentra en situaciones penosas al encontrarse en la calle pidiendo limosna, o bien, los absorbe la delincuencia imperante en la ciudad. A pesar de lo anterior y conjuntamente con el obrero de la ciudad, tiene que soportar las incomodidades que ofrece la misma, tales como: La carestía de la vida, la falta de transporte para desplazarse de un lugar a otro, desempleo, la prepotencia de los funcionarios públicos y la contaminación ambiental -- que tanto daño provoca al que vive en la ciudad.

Debido a la saturación de las ciudades o áreas urbanas y como consecuencia de lo anterior, uno de los problemas más difíciles de resolver, es el referente a la vivienda, que reuna las características de comodidad y bienestar social para el trabaja--

dor y su familia; para tal efecto, el Gobierno ha establecido - sistemas, creado instituciones que se abocan a la solución de - esta necesidad, pero esta lucha no ha sido fácil, el mexicano - ha debido vencer, luchar contra los diversos intereses de los - patrones para lograr la satisfacción que ahora ve plasmada en - diversos ordenamientos jurídicos, mismos que garantizan la segu - ridad, la satisfacción de contar con una vivienda digna que lo - gre la superación de su familia y le devuelva la dignidad que - como hombre tiene ante la sociedad.

A) GENERALIDADES.

Si analizamos sin ningún perjuicio ideológico los actos, las aspiraciones, las inquietudes, las tendencias y en general la vida del hombre, podemos observar claramente que todo ello - gira alrededor de un solo fin, de un sólo propósito, tan constante como insaciable; superarse a sí mismo, obtener una perenne satisfacción subjetiva que pueda brindarle la felicidad anhelada. Los seres humanos por más diversos que parezcan sus caracteres y sus temperamentos, por más disimiles sus fines particulares, por más contrarias sus actitudes, coinciden en un punto fundamental; en una genérica aspiración de obtener su felicidad, traducida en una situación subjetiva consciente de bienestar du radero, que no es otra cosa que una satisfacción íntima permanente.

Una de las condiciones indispensables para que el individuo realice sus propios fines, desarrollando su personalidad para lograr su felicidad, es precisamente la libertad, concebida no sólomente como una mera potestad psicológica de elegir propósitos determinados, sino como una actuación externa sin limitaciones o restricciones que hagan imposible o impracticables los -- conductos necesarios para la actualización de la teleología humana, entendiendo a esto último como: "Atributo de ciertos hechos de hallarse dirigidos hacia un determinado fin". (3)

Así, una vivienda para los obreros o trabajadores es un - elementos indispensable para llevar a cabo su vida diaria, consi dero que es el núcleo fundamental para el desarrollo cultural y de salud para la familia, porque de aquí irradia hacia el exterior, la formación del ser humano, convirtiéndose ésta como base

(3) Diccionario Enciclopédico Bruguera, Tomo V, México, 1976, - pág. 1903.

de la propiedad privada, "En cuanto a la propiedad y específicamente la privada, como condición extrínseca del ejercicio de la libertad, también es un elemento o factor indispensable para tal efecto, puesto que faculta a su titular para disfrutar de todo - aquello que le proporcione un medio material o inmaterial para - realizar sus fines mediatos o inmediatos, concomitantes o inherentes a la naturaleza humana. Si no existiera la propiedad privada, si en un régimen estatal imperara sólo un tipo de propiedad privada colectiva, cuyo titular fuese el Estado o el pueblo, se destruiría el concepto de la personalidad humana...", puesto que en esa hipótesis, al individuo sólo se reputaría como un mero instrumento de trabajo para servir a una entidad distinta de él, en la detentación de los objetos de propiedad y por ende sólo se le colocaría en la categoría de simple medio al servicio - de fines que le son impuestos nada menos que por el propietario colectivo o social". (4)

Pero esta propiedad privada no siempre la ha tenido, - ha debido de lugar constantemente, aún a costa de su propia sangre para poderla conseguir y así tenemos que en la:

#### 1.- EPOCA COLONIAL.

A la llegada de los españoles en la primera década del siglo XVI, se estimaba que Tenochtitlán tenía trescientos mil habitantes, aunque no es sólo el elemento cuantitativo el más importante, era de donde los Nahuas controlaban eficientemente su imperio. La primacía de la ciudad de México fue un hecho central dentro del sistema urbano colonial, la vida económica era controlada desde la capital, en donde por siglos estuvo localizada - la única casa de moneda y el único consulado del Virreynato de la

(4) Burgoa Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México, 1983, pág. 21.

Nueva España. Peticionarios de todas las escalas sociales y regionales del país, debían acudir a la metrópoli para cualquier cosa, desde concesiones de tierra hasta licencias comerciales, dando lugar a un auge que llevó a la reconstrucción total de la antigua Tenochtitlán.

"La colonia se inicia con la demolición sistemática de Tenochtitlán, para vencer una resistencia indomable y sepultar todo símbolo que pudiese alentar una posterior resistencia. La destrucción material fue reforzada por lo espiritual, gracias a los evangelizadores, entre los que sobresalen por sus autos de fé, en que perecen los registros indígenas, Zumárraga en el centro de México y Diego de Landa en la región maya.

"La política de destrucción implantada de hecho, adoptó forma legal con las disposiciones de los Reyes, en 1523, 1538 y 1551, que ordenan y mandan a nuestros Virreyes, audiencias y Gobernadores de las Indias, que en todas aquellas provincias hagan derribar y derriben, quitar y quiten los ídolos, aras y adoratorios de la gentilidad y sus sacrificios". (5)

Durante toda esta época, la situación del indio fue deprimente, ya que el español no se preocupó de la condición en que vivía el primero, por lo que de hecho, estaba sumido en la ignorancia y promiscuidad y atado a la explotación del extranjero. Poco se puede hablar en materia de vivienda respecto de esta época.

## 2.- GUERRA DE INDEPENDENCIA.

Con el estallido de la guerra de independencia, la tasa de crecimiento del país declinó por primera vez en tres siglos y es

(5) Olive Negrete, Julio César, Arqueología y Derecho en México, Edit. UNAM, México, 1980, pag. 24.

ta tendencia continuó durante mucho tiempo, la inestabilidad política y la continua agitación actuaron como los principales obstáculos para la concentración humana en la capital. La nueva nación se vió afectada seriamente por la hostilidad del mercado internacional y el nivel del consumo doméstico era demasiado bajo, por lo que se adoptaron los niveles implantados por los españoles. La Legislación de Reforma tuvo efectos adversos a los propósitos originales de sus inspiradores, dando como resultado que las tierras expropiadas fueran puestas en el mercado, de tal manera que grandes extensiones de terreno urbano quedaron disponibles, la estimuló a la oligarquía rural a invertir en las ciudades iniciando el desarrollo de las áreas urbanas.

La intervención y ocupación extranjera, la guerrilla republicana y finalmente la expulsión de los franceses aumentaron la intranquilidad nacional, antes de que se sintiera la influencia estabilizadora de Porfirio Díaz.

Dentro de esta época encontramos una Ley que por su naturaleza jurídica aparece como el primer antecedente de la regulación legal de la vivienda, en nuestro país, "es la Ley Sobre Trabajadores, expedida por el Emperador Maximiliano, el día primero de noviembre de 1865, Ley que trató en particular de los trabajadores del campo al servicio de las haciendas. Dicha ley obligaba a proveerlas de habitación y agua e imponía el deber de crear escuelas, siempre y cuando en las haciendas hubiere veinte niños en edad escolar, por lo menos". (6)

Asimismo, la Emperatriz Carlota, expidió un decreto -- aboliendo el castigo corporal, limitando las horas de trabajo, -- garantizando el pago al peón y recudiendo la servidumbre de deudas impuestas por el propietario y transmitidas de padres a hijos; me

(6) De Buen, Nestor, Derecho del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, México, 1981, pag. 255.



dida filantrópica que al igual que las demás reformas decretadas, se quedó descansando bajo un cúmulo de legislación destinada a perecer.

"Interesantes son las medidas que tomó Maximiliano en materia agraria y laboral, el primero de noviembre de 1865 es promulgada una Ley que establece el procedimiento para dirimir los conflictos entre los pueblos en materia de tierras y aguas; más importante es la Ley del 26 de junio de 1866, que ordena que los terrenos que (sic) en forma colectiva pertenecían a los pueblos, fueran adjudicados en propiedad individual a los vecinos en cuestión, prefiriéndose los pobres a los ricos, los casados a los -- solteros y los que tenían familia a los que no la tenían. La -- distribución sería gratuita hasta el límite de media caballería de tierra por familia y ciertos terrenos de aprovechamiento colectivo continuarían bajo un régimen de propiedad comunal. Hallamos en esta Ley por lo tanto un liberalismo (la preferencia -- por la propiedad privada) templado por consideraciones de sentido común y respeto a las tradiciones locales". (7)

Es evidente que leyes como estas, no aumentaron la popularidad de la que Maximiliano gozaba entre los hacendados.

### 3.- EL PORFIRIATO.

Es la etapa de Gobierno del General Porfirio Díaz, la --- cual está comprendida de 1877 a 1911, en la cual México vive un despotismo ilustrado, en la actualidad bastante desacreditado, --- pero desde muchos puntos de vista comparable al régimen de los --- mejores Borbones. Durante su régimen se reimpuso el orden poli--- tico, mediante una doble estrategia que tuvo como consecuencia ---

(7) Margadant S. Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Edit. Esfinge, México, 1984, pag. 148.

un incremento considerable de la inversión extranjera en agricultura, minería, energía y ferrocarriles, renglones que fueron --- activamente promovidos por el Gobierno, dando como resultado una rápida tasa de crecimiento para el sector comercial de la economía.

"Después de haber vencido a los lerdistas y a los igle-- sistas, el General Díaz se encargó provisionalmente del Poder -- Ejecutivo (febrero 1877), dedicándose a reorganizar la Adminis-- tración Pública y expidiendo la Convocatoria para elegir los Su-- premos Poderes. Verificadas las elecciones, el Congreso declaró Presidente Constitucional de la República al General Porfirio -- Díaz, quien tomó posesión el 5 de mayo de 1877...". (8)

Al llegar 1905, año de auge del Porfiriato, la "Paz So-- cial" reinaba oficialmente en el país. Las huelgas y los Sindi-- catos obreros estaban prohibidos por la Ley. La agitación se ca-- tigaba con la deportación a las plantaciones, la cárcel o la ley fuga. Los alzamientos campesinos habian sido reprimidos con ma-- sacres y la "pacificación" de las tribus rebeldes parecia con-- cluida. No habia oposición organizada y el poder del Estado Cen-- tral cubria todo el país. La resistencia de la población campe-- sina y urbana continuaba sordamente en todas partes.

El peón estaba sometido a su miserable jornal, que ape-- nas bastaba para que él y su familia comieran lo indispensable - para no perecer. Sus hijos desnutridos victimas de la ignoran-- cia y de enfermedades infecciosas, morian con frecuencia antes de cumplir dos años. En las ciudades de principios de siglo, se advertia, desde luego, la desigualdad social; los ricos de las - ciudades gozaban de influencia ante todas las autoridades; desde

(8) Miranda Basurto, Angel. La Evolución de México. Editorial Herrero, México, 1970, pág. 433.

el policía hasta el Gobernador, pasando por el Jefe Político. La clase media se componía de ingenieros, abogados y médicos de escasa clientela, profesores normalistas, empleados de oficina, dependientes de comercio, pequeños comerciantes, trabajadores calificados de los ferrocarriles, artesanos con éxito, etc., cabe estimar aquellos que a principios de siglo recibían ingresos entre cincuenta y cien pesos mensuales, tenían un nivel de vida que -- los colocaba en esa clase o categoría social. Los de ingresos un poco mayores vivían con cierta holgura; los de menos ingresos treinta o cuarenta pesos al mes, vivían en la pobreza, en una pobreza un tanto vergozante.

Durante el régimen Porfirista no hubo libertad política, ni libertad de pensamiento, no olvidemos el lema del Gobierno: -- "Poca política y mucha administración", nada más que la administración no tuvo en cuenta a la clase trabajadora, no se ocupó de los pobres, sino únicamente de los ricos, de los ricos nacionales y extranjeros. Es bien sabido que no existía ninguna legislación que protegiera en algún modo al proletario de las ciudades y de los campos. Las huelgas estaban prohibidas y se castigaba con severidad a quienes en forma alguna pedían la elevación del salario o la reducción de la jornada de trabajo. El Gobierno de Díaz sólo permitía la asociación y organización de sociedades mutualistas entre obreros y artesanos.

En junio de 1906 los mineros del norte de Sonora quebrantaron la llamada "Paz Porfiriana" y lanzaron la primera de las grandes huelgas anunciadoras de la Revolución próxima. El primero de junio los mineros del cobre del mineral de Cananea, explotada por una empresa norteamericana se declararon en huelga -- (expresión equivalente a "brazos caídos", ya que en ese tiempo -- la figura de la huelga no estaba autorizada en legislación alguna), exigiendo la destitución de un mayordomo, un salario mínimo de cinco pesos por ocho horas de trabajo, trato respetuoso a los trabajadores y que en todos los trabajos se ocupara un 75% de personal mexicano y un 25% extranjero, exponían sus demandas en un

manifiesto en el cual atacaban al Gobierno Dictatorial como aliado de los patrones extranjeros. Siete meses después estalló la segunda gran huelga que anunciaba el ocaso de la dictadura. A mediados de 1906 los obreros textiles de Río Blanco, estado de Veracruz, organizaron el Gran Círculo de Obreros Libres. No tardaron en organizarse círculos similares en Puebla, Querétaro, Jalisco, Oaxaca y el Distrito Federal.

Finalmente, el 5 de enero de 1907 se dió a conocer un laudo presidencial, que negaba el derecho de organización a los trabajadores y ordenaba la reanudación del trabajo el día 7 de enero, en las 96 empresas textiles paradas en todos esos estados.

Ese día los cinco mil obreros textiles de Río Blanco no entraron a trabajar, se agruparon frente a las puertas de la fábrica, para impedir que alguien entrara, fueron atacados por los Agentes de la empresa. Los dirigentes de esta rebelión fueron fusilados y algunos recluidos en cárceles donde posteriormente fueron liberados por la Revolución.

Las organizaciones que dirigieron ambas huelgas estaban vinculadas al Partido Liberal de Ricardo Flores Magón, el cual lanzó su programa desde Saint Louis Missouri en el mes de junio de 1906, donde llamaba derribar la dictadura, a realizar una serie de reformas políticas y sociales: Sufragio libre, no reelección presidencial, supresión de caciques y jefes políticos locales, enseñanza laica, instrucción obligatoria hasta los 14 años, mejores sueldos para los maestros, nacionalización de los bienes del clero, los cuales se encontraban en manos de testaferros, -- jornada máxima de ocho horas de trabajo, descanso dominical obligatorio, salario mínimo de un peso y mayor en las regiones de -- más alto costo de la vida, la restitución de ejidos de los pueblos, distribución de las tierras ociosas entre los campesinos -- y protección a la raza india. Dentro de este programa resalta la necesidad de dotar de vivienda a los trabajadores, en sus siguientes artículos:

ARTICULO 25.- "Obligar a los dueños de minas, fábricas, talleres, etc., a mantener las mejores -- condiciones de higiene en sus propiedades y a --- guardar los lugares de peligro en un estado que - preste seguridad a la vida de los operarios.

ARTICULO 26.- Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los -- trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios". (9)

De este programa de reformismo social crea la inquietud de la clase más desprotegida del país, los obreros y campesinos cansados de la explotación de que eran objeto se empiezan a sublevar. Así, en junio de 1908 Flores Magón y sus compañeros organizaron uno de los varios levantamientos precursores de la -- Revolución. Se alzaron los liberales magonistas en Coahuila, - en Yucatán y en Palomas, Chihuahua, pero en los tres estados fueron derrotados por el ejército. Los constantes levantamientos campesinos dispersos en el tiempo y en el espacio por el país y ahogados en sangre por los rurales o el ejército federal, no habían tenido hasta entonces programa. Las luchas obreras de la primera década del siglo XX apuntaban en sus reivindicaciones - económicas, políticas y en su base social, el proletario hacia el futuro, tendía a buscar alcances nacionales. Cananea exigía las ocho horas y atacaba al Gobierno central: Río Blanco fue la culminación de una huelga textil nacional que exigía el derecho de organización sindical.

La clase obrera aún no tenía peso social suficiente en - país, sus centros estaban dispersos y en gran parte alejados -- del centro político, la capital. Sin embargo, las movilizacio-

(9) Silva Herzog, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1973, - pág. 116.

nes obreras minoritarias socialmente iban a terminar por encontrar eco y lazo de unión en la inquietud revolucionaria que agitaba sordamente al campesino: la inmensa masa campesina terminaría por encontrar una guía y una salida hacia el futuro para sus demandas en la alianza con las fuerzas revolucionarias urbanas.

La crisis social se reflejó en la crisis política de la burguesía. La oposición burguesa tímidamente activa desde principios de siglo, intensificó su actividad hacia fines de esa década. Así surgió la figura de Francisco I. Madero, miembro de una familia de terratenientes, planteando primero una transacción con la dictadura que permitiera un retiro paulatino de Porfirio Díaz, posteriormente ante la intransigencia de éste, la consigna de no reelección y sufragio libre. La preocupación de Madero, como de otros políticos de la oposición burguesa, no era encabezar una revolución como la que estalló finalmente entre sus manos, sino contener y evitar el estallido revolucionario popular que todos presentían inminente, haciendo a un lado a Porfirio -- Díaz, asegurando su sucesión política y burguesa a través de algunas reformas políticas.

En junio de 1910 Porfirio Díaz se hizo reelegir en su cargo. El candidato de la oposición, Madero, estaba en la cárcel; puesto en libertad condicional escapó a los Estados Unidos. El cinco de octubre de ese mismo año, en la ciudad de San Luis Potosí lanzó al país el Plan de San Luis; este programa declaraba nu las las elecciones que se habían efectuado, proclamando a Madero Presidente Provisional, desconociendo al Gobierno de Porfirio -- Díaz, afirmando el principio de no reelección. En su artículo -- tercero, el plan declaraba que se restituirían a sus primitivos propietarios, en su mayoría indios, las tierras de que los habían despojado los tribunales y autoridades, aplicando abusivamente la Ley de Terrenos Baldíos; quedarían sujetos a revisión -- esos fallos y disposiciones, los nuevos poseedores de las tierras deberían devolverlas a los pequeños propietarios que sufrieron --

despojo arbitrario. Este era el único punto del plan que planteaba una reivindicación social; pero fue el que atrajo y concentró la atención de los campesinos de todo el país, los estimuló a seguir el llamado a las armas que hacía el Plan de San Luis. - El domingo 20 de noviembre de 1910 de las seis de la tarde en adelante decía el llamado, todos los ciudadanos en todas las poblaciones de la República deberían levantarse en armas bajo el plan Maderista.

Las primeras victorias maderistas trajeron más y más campesinos, magníficos tiradores y jinetes de las grandes haciendas ganaderas, a los destacamentos revolucionarios del norte. Los campesinos tenían ya un centro nacional para unir sus luchas locales, siempre dispersas y aisladas antes: El levantamiento armado.

LEGISLACION.- Que en materia de vivienda se presentó en la Revolución Mexicana:

PLAN POLITICO SOCIAL.- Proclamado por los Estados de Guerrero, Michoacán, Tlaxcala, Campeche, Puebla y el Distrito Federal. Dentro de su exposición de motivos expresa lo siguiente: - "Considerando que el pueblo es el soberano Único y el Supremo Legislador, pues todo el que expide leyes o gobierna en algún sentido, es porque ha recibido del pueblo el poder para ello, nosotros reunidos varios grupos, cuyo número pasa de 10,000 de esa gran colectividad, pertenecientes a los Estados de Campeche, Guerrero, de Tlaxcala, de Michoacán, de Puebla y el Distrito Federal, los cuales por medio de nuestros representantes, cuyos nombres no se expresan por ahora, en atención a que no tenemos garantías, proclamamos el siguiente plan, invitando a todos nuestros conciudadanos para que lo adopten, por convenir así a las necesidades de la Nación y a una época de regeneración y reforma:

ARTICULO XIII.- Inmediatamente que las circunstancias lo

permitan, se revisará el valor de las fincas urbanas, a fin de establecer la equidad en los alquileres, evitando así que los pobres paguen una renta más crecida, relativamente al capital que estas fincas representan, a reserva de realizar trabajos posteriores para la construcción de habitaciones higiénicas y cómodas pagaderas en largos plazos para las clases obreras. (10)

EL PACTO DE LA EMPACADORA.- Firmado el 25 de marzo de 1912, en el cuartel revolucionario de la ciudad de Chinuahua, -- que dentro de su artículo 34, fracción VI, manifestaba lo siguiente: "Se exigirá a los proletarios de fábricas que alojen a los obreros en condiciones higiénicas, que garanticen su salud y -- enaltezcan su condición.(11)

DECRETO SOBRE EL SALARIO MINIMO.- Eulalio Gutiérrez, General de Brigada del Ejército Constitucionalista, Gobernador y Comandante del Estado de San Luis Potosí, decreta la presente -- ley el día 15 de septiembre de 1914, que entre otras disposiciones manifestaba lo siguiente: "En las fincas del campo no se le cobrará al trabajador el agua ni la leña que hubiere menester para su gasto doméstico y se le proporcionará gratuitamente casa-habitación que reúna las mejores condiciones posibles de higiene y comodidad. (12)

(10) Silva Herzog, Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1973, pág. 172.

(11) Idem, pág 307.

(12) Idem, pág. 190



B) LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS DE 1917.

A mediados de 1917 el país sufría las consecuencias de la prolongada guerra civil; destrucción de campos, ciudades, -- vías ferreas y material rodante; interrupción del comercio y de las comunicaciones; fuga de capitales, falta de un sistema bancario, epidemias, escases de alimentos y bandidaje. Cientos de comuneros habían ocupado tierras, otros tantos clamaban por restituciones y dotaciones; no había confianza en la posesión de la tierra ni en el mercado de los productos; el desempleo era elevadísimo, así como la inseguridad en los trabajos, se declararon huelgas pidiendo mejores salarios y condiciones de trabajo. El Gobierno tuvo la necesidad de hacer economías que abarcaron la reducción del número de empleados públicos, a los que conservó en sus puestos sólo pudo pagarles el cincuenta por --- ciento en moneda metálica.

El señor Carranza, con sorpresa para la mayoría de la Nación convocó a un Congreso Constituyente por medio de dos Decretos fechados el 14 y el 19 de septiembre de 1916. El Congreso debía reunirse para reformar la Constitución de 1857, iniciar -- sus labores el primero de diciembre y terminarlas el 31 de enero de 1917; las elecciones de diputados se efectuaron el 22 de octubre y el 20 de noviembre tuvo lugar en el Teatro Iturbide -- d la ciudad de Querétaro la primera reunión de los Diputados. El Congreso Constituyente se inauguró el 21 de noviembre de --- 1916; siendo su objetivo declarar la reforma de la Constitución de 1857, pero para realizar la misma se acudía, no al procedi-- miento dispuesto por la Constitución, sino a la reunión de un -- Congreso Constituyente, lo cual equivalía de hecho a dictar una nueva Constitución, que fue lo que en realidad se hizo.

Desde la apertura del Congreso se produjo la división entre la tendencia progresista o avanzada y la tendencia conserva

dora. El General Obregón en mensaje al Congreso, se opuso a la aceptación de las credenciales del llamado "grupo renovador", - integrado por ex-parlamentarios de la mayoría maderista en la - última legislatura, a quienes acuso de haber colaborado con --- Huerta y de estar incapacitados, por consiguiente, para ser --- miembros del Constituyente. En este grupo estaban los que habían preparado el proyecto del texto Constitucional que iba a - presentar Carranza al Congreso -Luis M. Rojas, Félix Falavicini, José N. Macías y Alfonso Cravioto -, el ataque iba dirigido con tra ellos y contra aquel. Carranza intervino para defenderlos; finalmente, las credenciales fueron aceptadas, pero la división quedó establecida.

Las discusiones comenzaron sobre la base del proyecto en viado por Carranza, presentado por éste con un mensaje al Con-- greso que explicaba sus fundamentos. El proyecto era una sim-- ple reforma de la Constitución liberal de 1857, en una serie de aspectos de organización política del país, no incluía ninguna de las conquistas y demandas sociales prometidas en el curso de la revolución, particularmente a partir de diciembre de 1914. - En la discusión se definieron políticamente las dos corrientes del constituyente; una conservadora, que había redactado y apoyado el proyecto de Carranza, otra radical o jacobina que que ría introducir profundas reformas políticas y sociales en la es tructura jurídica del país, reformas que en la intención de algunos de ellos debían orientarse en una perspectiva socializan-- te.

La esencia de estas reformas era: Establecer un sistema muy amplio de garantías democráticas y de mecanismos jurídicos para su protección; eliminar toda ingerencia privada o religiosa en la educación, quedando ésta como prerrogativa exclusiva del Estado; dar categoría Constitucional a las disposiciones so bre liquidación de los latifundios; reparto de tierras a los -- campesinos, protección a la pequeña propiedad, restitución de -

las tierras comunales, estímulo a la explotación colectiva de la tierra, nacionalizar todas las riquezas del subsuelo, la minería y el petróleo, es decir, establecer el principio legal necesario cuya conclusión debía ser la nacionalización de todas las industrias extractivas, poner límites al derecho de propiedad privada sometiéndolo al "interés social", lo cual demostraba la persistente tendencia a la nacionalización de las industrias básicas y al desarrollo de la economía a través del sector estatizado, sería luego un punto de apoyo jurídico para esa tendencia, establecer a nivel constitucional todo un sistema de garantías y derechos del trabajador que las constituciones liberales burguesas no mencionan, pues las dejan en todo caso a cargo de las leyes posteriores.

El dirigente principal de la tendencia jacobina fue Francisco José Mújica, quien encabezó particularmente a una serie de oficiales del Ejército Constitucionalista, tuvo el apoyo de los delegados provenientes del movimiento obrero en la lucha por esas reformas. La tendencia radical con el apoyo de Diputados del centro del país, a los cuales atraía, tenía mayoría en el Congreso y ésto se reflejó también en la composición de las comisiones. Del proyecto de Carranza fueron aceptadas en general la innovación en cuanto a organización política del país, sobre el texto de 1857, pero la concepción general del proyecto, como constitución liberal ajena a cuestiones sociales, de hecho fue rechazada.

En una serie de artículos fundamentales: El 3º sobre la educación; el 27 sobre la tierra y la propiedad nacional del subsuelo; el 123 sobre los derechos de los trabajadores; el 130 sobre la secularización de los bienes de la iglesia, impuso su criterio el ala jacobina. Fueron esos artículos y en especial los referentes a la cuestión agraria y a los derechos del trabajador, ausentes del proyecto y de las intenciones carrancistas y contrarias a éstas los que convirtieron el proyecto de reformas al tex

to de 1857 en una nueva Constitución. De tal modo que en el momento en que fue aprobada - 31 de enero de 1917 - la Constitución Mexicana era indudablemente la más avanzada del mundo, no era socialista, ni rebasaba en ninguna parte los marcos del derecho de propiedad burgués; pero prácticamente declaraba inconstitucional a los terratenientes y a los latifundios, es decir, desamparaba una de las bases de funcionamiento del capitalismo hasta entonces en México; sancionaba derechos obreros y campesinos, no simplemente los "derechos del hombre", en general, era nacionalista, favorecía y estimulaba las reformas nacionalizadoras en las ramas fundamentales de la economía.

El artículo 123 establece, entre otras disposiciones: La jornada máxima de ocho horas diurnas de trabajo, siete nocturnas, prohibición del trabajo nocturno peligroso o insalubre para mujeres y menores de edad; salario vital mínimo "el que se considere suficiente, atendiendo las condiciones de cada región para satisfacer las necesidades normales de la vida del obrero, su educación y sus placeres honestos, considerándolo como jefe de familia". Para efectos de este estudio, únicamente enunciaremos lo referente al artículo 123, en lo que se refiere a la habitación para los trabajadores:

ARTICULO 123: "El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir a las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo: Fracción XII: En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento

mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si -- las negociaciones estuvieran situadas dentro de -- las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

Una de las primeras obligaciones que imponía este precepto era el relativo a que su cumplimiento y observancia estaba -- sujeto a la elaboración de una ley reglamentaria, la cual sería expedida por el Congreso Local de cada entidad federativa. Posteriormente la obligación estaba condicionada a que los patrones tuvieran un número mayor de cien trabajadores. Asimismo, los patrones cumplían dicha obligación, proporcionando a los trabajadores habitaciones en renta, misma que no excedería del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

De inmediato, las legislaturas estatales legislaron en -- materia laboral para que iniciaran su vigencia las bases constitucionales, ya que después de la promulgación de la Constitución de 1917, se dieron a la tarea de regular las relaciones obrero-patronales. En materia habitacional la mayoría de las leyes locales siguieron los lineamientos de la fracción XII del artículo - 123 Constitucional y algunas sólo se limitaron a transcribirlo, a saber:

- 1.- La Legislación de Veracruz añadió, que en los lugares fijos fuera de las poblaciones, se cumplía con la obligación, proporcionando carpas y catres de compuerta.
- 2.- En otras Legislaciones, tales como las de Chihuahua, Campeche y Tamaulipas, la obligación consistía en suministrar gratuitamente a los trabajadores del campo las habita

taciones, además de suministrar un terreno contiguo.

- 3.- Las leyes de Colima y Jalisco incluían un terreno a favor de los trabajadores del campo, con una dimensión no menor de dos mil metros cuadrados, para su exhaustivo provecho; además las habitaciones deberían ser aprobadas junto con los planes por la autoridad sanitaria, para verificar las condiciones de comodidad y de higiene.
- 4.- La ley del Estado de Hidalgo indicaba que las habitaciones no podían estar a más de tres kilómetros de los centros de trabajo, en caso contrario, debería proporcionarse transporte gratuito.
- 5.- La legislación oaxaqueña determinó la distancia máxima de dos kilómetros imponiendo igualmente la obligación de suministrar transporte gratuito. La ley de aguascalientes prohibía el uso de chozas y cuevas, establecía que las rentas serían equivalentes al 1% del valor catastral de la finca.
- 6.- El legislador de Zacatecas estableció que las habitaciones debían contar con los servicios necesarios, entendiéndose por éstos los de baño, lavaderos, lavabos, comedores, inodoros y agua potable.
- 7.- La ley reglamentaria de Coahuila agregó que cuando se tratara de trabajadores que prestaran sus servicios fuera de las poblaciones y vivieran con el patrón, éste tenía la obligación de proporcionarles alimentación.

A pesar de lo avanzado de algunas de estas leyes, la obligación patronal nunca llegó a cumplirse satisfactoriamente. En primer término debido a que el país se encontraba en plena fase de reconstrucción, en segundo porque la mayoría de las leyes locales

tuvieron vigencia durante poco tiempo, en virtud de las reformas constitucionales de 1929. Efectivamente, el 31 de agosto se reformó la fracción X del artículo 75 y del 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estableciéndose la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo. Por tal motivo, se crearon las comisiones respectivas que se encargarían de redactar una Ley Federal que rigiera en toda la República.

C) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

Los poderes legislativos estatales con una conciencia clara de su misión, expidieron un conjunto de leyes en el lapso que va de mil novecientos dieciocho a mil novecientos veintiocho. El 14 de enero de 1918 el Estado de Veracruz expidió su Ley del Trabajo, que no sólomente es la primera en la República, sino que, - salvo disposiciones dispersas de algunas naciones del sur, es también la primera de nuestro continente; se completó la ley con la del 18 de junio de 1924 y fue un modelo para las leyes de las -- restantes entidades federativas, más aún, sirvió como precedente en la elaboración de la Ley federal del Trabajo de 1931. La Ley del Trabajo de Veracruz produjo grandes beneficios; el reconocimiento pleno de la libertad sindical y del derecho de huelga ayudó eficazmente al desarrollo del movimiento obrero, que es, desde entonces uno de los más fuertes y aguerridos de la República. Las disposiciones sobre el salario y en general sobre las condiciones del trabajo, aunadas a la política de los primeros Gobernadores, contribuyeron a la elevación de las formas de vida de los hombres.

Un decreto del Presidente Carranza de 1917 señaló la forma de integración de las Juntas de Conciliación y Arbitraje y las medidas que debían adoptar en los casos de paros empresariales; - otro decreto de 1919 reglamentó el descanso semanario. En el año de 1925 se expidió la Ley Reglamentaria de la Libertad del Trabajo, en ella se contemplaron algunos problemas de la huelga. Un año después se publicó el reglamento de las Juntas de Concilia---ción y Arbitraje. Finalmente, en 1927 se dictó un decreto sobre la jornada de trabajo en los establecimientos comerciales.

Las Juntas Federales de Conciliación y la Federal de Conciliación y Arbitraje nacieron de necesidades prácticas, pues numerosos conflictos de trabajo afectaban directamente a la economía nacional, otros no podían ser resueltos por las Juntas de los Estados, porque trascendían los límites de su jurisdicción. De--



lante de esa situación, la Secretaria de Industria giró la circular del 28 de abril de 1926, en la que previno a los Gobernadores de los Estados que los conflictos ferrocarrileros serían resueltos por el Departamento de Trabajo de la Secretaria. El 5 de marzo de 1927 giró una nueva circular en la que dijo que el artículo 27 de la Constitución declaraba de jurisdicción federal todas las cuestiones relativas a la industria minera, por cuya razón los conflictos que surgieran entre los trabajadores y las empresas serían resueltos por la propia Secretaria. Por último, el 18 del mismo marzo giró una tercera circular explicando que en consideración a que los trabajadores y los empresarios de la industria textil habían celebrado un contrato-ley nacional, con objeto de uniformar su aplicación, todas las cuestiones derivadas de él serían igualmente resueltas por el Departamento de Trabajo de la Secretaria.

La situación creada por esas circulares determinó al Poder Ejecutivo a expedir el 27 de septiembre de 1927 un decreto creador de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y de las Juntas Federales de Conciliación, decreto que se declaró reglamentario de las leyes de ferrocarriles, petróleo y minería, todas las cuales hacían imposible la intervención de las autoridades locales. Seis días después se expidió el reglamento a que debía sujetarse la organización y funcionamiento de las Juntas.

La declaración de derechos sociales fortaleció el ejército de trabajadores para beneficio del trabajo: El despertar obrero reafirmó su conciencia de clase, se extendió por toda la República, creó sindicatos, federaciones y confederaciones, devino una fuerza viva activa al servicio del trabajo y se convirtió en una fuente cuyas primicias fueron los conflictos colectivos, las huelgas y los contratos colectivos. En vista de la multiplicación de las dificultades, el poder revisor de la Constitución modificó en el año de 1929 el párrafo introductorio de la declaración y propuso una solución estrictamente original: La ley del

trabajo sería unitaria y se expediría por el Congreso Federal, - pero su aplicación correspondería a las autoridades federales y a las locales mediante una distribución de competencias incluida en la misma reforma. Así se abrió el camino para la expedición de una Ley Federal del Trabajo aplicable en toda la República.

El Presidente Calles terminó su periodo el 31 de noviembre de 1928; al día siguiente, por muerte del Presidente electo, fue designado Presidente interino el Lic. Emilio Portes Gil. Pero antes de esa fecha el Gobierno tenía planeada la reforma de los artículos 73, fracción X y 123 de la Constitución, indispensable para federalizar la expedición de la Ley del Trabajo. Dentro de ese propósito, aún antes de enviar la iniciativa de reforma constitucional, la Secretaría de Gobierno convocó a una asamblea obrero-patronal, que se reunió en la ciudad de México el 15 de noviembre de 1928, le presentó para su estudio un proyecto de Código Federal del Trabajo. Este documento publicado por la C.T.M., con las observaciones de los empresarios, es el antecedente concreto en la elaboración de la Ley de 1931.

El 6 de septiembre de 1929 se publicó la reforma constitucional, inmediatamente después el Presidente Portes Gil envió al Poder Legislativo un proyecto de Código Federal del Trabajo, pero encontró una fuerte oposición en las Cámaras y en el movimiento obrero. Dos años después la Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo redactó un nuevo proyecto, en el que tuvo intervención principal el Lic. Eduardo Suárez, al que ya no se dió el nombre de Código, sino el de Ley. Fue discutido en el Consejo de Ministros y remitido al Congreso de la Unión, donde fue ampliamente debatido, previo un número importante de modificaciones fue aprobado y promulgado el 18 de agosto de 1931. La Federación de la materia laboral significó un avance de importancia en la formación del derecho mexicano del trabajo.

En materia habitacional la Ley presentaba algunas limi

taciones. En efecto el artículo 111, fracción III de la Ley en cuestión, se limitó a transcribir el texto del artículo 123 Constitucional y supeditó la vigencia del precepto a la posterior reglamentación por los Ejecutivos Federales y Locales en sus respectivas jurisdicciones. Dicho texto decía:¹

"ARTICULO 111.- Son obligaciones de los patrones:

Fracción III. Proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento del valor catastral de las fincas.

El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase de duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrón, fijarán las condiciones y plazos de los cuales éste debe cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción". (14)

Al plasmar este precepto se supeditó el cumplimiento de esta obligación a la expedición de las disposiciones secundarias y se delegaron facultades legislativas al Poder Ejecutivo, sin -- que la Constitución contemplara dicha posibilidad de manera expresa; sin embargo, la Ley de 1931 dispuso un trato sumamente generoso a los trabajadores del campo al consignar en su artículo 197 de la propia Ley, que los patrones del campo deberán suministrar gratuitamente habitación que reúna las condiciones sanitarias indispensables para la proyección de la vida, la salud de los trabajadores y el terreno necesario para la cria de los animales a que se refiere el artículo 205 de esta Ley.

(14) Infonavit una nueva Institución de la República, Disposiciones Legales, Edit. por Infonavit, México, 1976, pág. 17.

Volviendo a la fracción III del artículo 111, el reglamento respectivo fue expedido por el Ejecutivo Federal hasta el primero de marzo de 1942. En dicho reglamento se establecieron las bases y condiciones bajo las cuales debían cumplir la prestación habitacional consignada en el artículo 123; en vista de su corta vigencia e interpuestos amparos en contra del reglamento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo declaró inconstitucional. Evidentemente al no poder aplicarse el reglamento en cuestión, la obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas no pudo actualizarse. La inconstitucionalidad según la Suprema Corte de Justicia se hizo consistir en que la Ley Federal del Trabajo tan sólo otorgaba facultades al Ejecutivo Federal, para sentar las condiciones y plazos en que los patrones deberían cumplir con las obligaciones del artículo 111, fracción III, pero no para reglamentar dicha fracción.

Trece años después de haber sido declarado inconstitucional el reglamento de referencia, en 1956 se promovieron las reformas necesarias, a fin de salvar dicha inconstitucionalidad. Se reformó el segundo párrafo de la fracción III del artículo 111 en los siguientes términos: "El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase de duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones, expedirán un reglamento para que los patrones cumplan con esta obligación. (15)

A pesar de esta reforma, no se volvió a expedir un nuevo reglamento, dejándose sin instrumentar la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. En esa misma etapa se expidió el 5 de mayo de 1934 - un decreto que tendía a promover en el Distrito Federal viviendas para los trabajadores a base de que las casas de los obreros re--

sulten de un costo accesible a las condiciones económicas de los adquirentes; disminuyendo su contribución predial; suprimiendo - el interés del capital invertido en la construcción, creando un seguro de vida para el caso de fallecimiento del interesado, con cediendo liberales plazos de espera en los pagos parciales para casos de suspensión o pérdida de trabajo; dando facilidades para la adquisición de estas casas por medio de la intervención de -- Instituciones de Crédito y de la Dirección de Pensiones, por último, facilitando a las empresas industriales o comerciales del Distrito Federal la adquisición de lotes de casas para sus obreros.

Posteriormente, el 20 de julio de 1934 el Presidente - Abelardo L. Rodríguez expidió un decreto autorizando la reducción del precio de venta de las casas para obreros. En los considerandos se explicaba que el 5 de mayo de ese año se habían fijado las condiciones a que se encontraba sujeta la enajenación de casas económicas para obreros construidas por el Departamento del - Distrito Federal, se decía también que a pesar de las condiciones fijadas en dicho decreto eran muy benéficas para los adquirentes, se quería dar mayores facilidades a las clases laborantes por lo que se había expedido un decreto, que autorizaba al Departamento del Distrito Federal a reducir el precio de venta en una cantidad igual a un 25% del precio de las casas.

En el artículo segundo de dicho decreto se dispuso que el precio de las casas sería pagado en abonos mensuales que se - calcularían tomando en cuenta las partidas siguientes: La cantidad necesaria para cubrir en 120 mensualidades iguales los costos del terreno ocupado por la casa, de la construcción, de la conexión de agua, drenaje y de la urbanización. En un decreto que ex pidió en 1936 el señor Presidente de la República Lázaro Cárdenas, autorizó a enajenar a trabajadores y miembros del ejército las ca sas económicas ya construidas y las que en lo sucesivo construye ra el Departamento del Distrito Federal. Cuando los beneficiarios,

obreros y militares estuvieran en posesión de estas casas, previo el cumplimiento de estos requisitos establecidos, no podrían ceder sus derechos, pero si renunciar a ellos en cualquier momento siempre que cubrieran previamente las cantidades que estuvieran adeudando.

En esta revisión de antecedentes es de mencionarse que el 31 de diciembre de 1945, el Presidente Avila Camacho envió - al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley Orgánica del Banco de Fomento a la Habitación, S.A., este organismo fue ideado como un instrumento financiero de capital mixto que estaría en posibilidad de promover y dirigir la inversión de capitales, para realizar un programa de construcción de casas unifamiliares para resolver el problema de la habitación en el Distrito Federal.

Sin embargo, la vida de la institución fue efímera, -- pues a finales de 1946 fue absorbida por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., quien se encargó de - formular las tablas de recuperación de la inversión de la Colonia del Parque y de la Unidad Narvarte. Por ello se explica -- que los intereses del cuatro por ciento anual proyectados originalmente, se hubieran incrementado al ocho por ciento. Con motivo de dicha fusión se creó un Departamento de Habitación que se encargaría de realizar las tareas del desaparecido Banco de Fomento.

D) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

Los autores de la Ley de 1970 se propusieron formular una Ley nueva que respondiera a las transformaciones sociales y económicas que operaron en nuestro país después de 1931. Pero tuvieron conciencia de que las mutaciones de la realidad mexicana se precipitaban con una velocidad que necesariamente -- provocaría las consecuentes reformas legales y aún constitucionales; ésto es, la Ley de Trabajo tendría que adecuarse permanentemente a la vida, a fin de hacer honor a la idea tantas veces repetida, de que el derecho del trabajo, supraestructura de la economía, tendría que seguir las mutaciones de ésta, con el objeto de que la protección al trabajador fuera más justa.

Dentro de su exposición de motivos, hace referencia a que el derecho del trabajo constituye una unidad indisoluble, - pues todos sus principios e instituciones tienden a una misma - función que es la regulación armónica y justa de las relaciones entre el capital y el trabajo. Asimismo define a la habitación de los trabajadores como: "La casa es el local donde se forma y crece la familia y donde se educa a los hijos, de tal manera -- que constituye una de las condiciones primordiales para la elevación de los niveles de vida de los hombres". Además, establece que el Estado tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la - Constitución; resulta sin duda alguna, inconsecuente que se exija a los trabajadores el cumplimiento de las obligaciones que - derivan de la prestación de sus servicios, sin que a la vez se dé satisfacción a sus derechos y sin que se exija de las empresas el cumplimiento de las obligaciones que les impone la Constitución, para el cumplimiento de la obligación de las empresas se consideraron diversos sistemas, se solicitó la opinión de organizaciones de trabajadores y de patronos, a fin de encontrar la fórmula que a la vez armonizara un obstáculo grave para el - desarrollo y el progreso de la industria nacional.

Se llegó a la conclusión en primer término, de que debía distinguirse entre las empresas que dispusieran de habitaciones por haberlas construido especialmente o por haberlas adquirido en el centro de trabajo, de aquellas otras que no se encontraran en esa situación. Respecto de las primeras se establece en el proyecto que si el número de habitaciones de que disponen, es suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores, su obligación debe considerarse cumplida, salvo que en el futuro aumente el número de trabajadores; pero si las habitaciones no son suficientes, subsistirá la obligación por el saldo que resulte.

La segunda conclusión consiste en que no es conveniente el establecimiento de un sistema rígido, que deba cumplirse inexorablemente, sino es preferible un sistema flexible que tenga su base en las relaciones obrero-patronales y permita resolver gradualmente el problema. El proyecto descansa en el principio de que los trabajadores y las empresas en los contratos colectivos o en convenios especiales, deben establecer las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones.

Dentro de los preceptos establecidos en la Nueva Ley Federal del Trabajo, se establece la obligación de proporcionar habitaciones a sus trabajadores de toda empresa que esté situada a más de tres kilómetros de las poblaciones o cuando siendo menor en la distancia no hubiere servicio ordinario de transporte.

Igualmente se obliga a las empresas situadas dentro de las poblaciones si ocupan a más de cien trabajadores. "Era evidente la necesidad de que la nueva ley, montada sobre un proceso económico en vías de desarrollo, con una organización política y económica definidas pese a la crisis institucional de la que fue contemporánea, tenía que atender al mandato Constitucional. No había razón alguna para ignorarlo y debía buscarse una solución razonable. Existían sin embargo algunas limitaciones den--



tro de la propia fracción XII, que impedían llegar a una fórmula justa, en primer término era obvio que se había dictado pensando en las empresas colocadas fuera del ámbito urbano; en segundo -- término y con relación a las que se encontrasen dentro de las poblaciones sólo imponía la obligación a las que ocuparen un número de trabajadores mayor de cien. La limitación numérica de los trabajadores que refleja una deficiente técnica legislativa, tuvo cierto sentido en 1917, época en que sólo unas cuantas empresas urbanas contaban con más de cien, pero no refleja ya por sí misma la importancia de las empresas en 1967 ó 1968". (16)

Por lo que toca a la elaboración de convenios entre trabajadores y patrones: "La intención del Legislador, en aquel entonces, fue en el sentido de que se dejara a patrones, trabajadores y sindicatos en el derecho y la libertad para celebrar convenios en donde se establecieran las modalidades y se fijarían las condiciones en que deberían proporcionarse dichas habitaciones. Lo anterior fue criticado porque:

El Legislador no tomó en cuenta que la distancia de -- tres kilómetros de una población a otra, era cosa del pasado. -- Que en la misma ciudad de México, de la casa a la oficina de una persona hay un promedio de diez kilómetros de distancia... En la primera lectura del Dictamen a la Iniciativa Presidencial, se modificó el artículo 143 de la Ley Laboral y se amplió a tres años el plazo para la celebración de los convenios en que deberían de terminarse la forma y los términos en que las empresas habían de cumplir con su obligación de proporcionar a sus trabajadores, ca sas cómodas e higiénicas, ya que se estimó que el término original que se había concedido de un año, era sumamente reducido y - que sería imposible a las autoridades de trabajo atender dentro de ese período los problemas de todas las empresas. Dicha excu-

sa nunca pareció valedera. La realidad fue que el sector oficial se percató de que no era posible dejar en manos del sector patronal únicamente la solución de tan grave, trascendental y complejo problema, de proporcionar, no construir casas a los obreros y que tal eventualidad debía ser abordada en forma conjunta, por patrones, trabajadores y Estado". (17)

Ahora bien, por lo que toca a los beneficiados, el artículo 149 establece que serán los trabajadores de planta permanente con una antigüedad de un año, por lo menos, que laboraran en empresas con más de cien empleados o que estuvieran fuera de las poblaciones, como ya se indicó líneas arriba. Esta disposición restringe el beneficio a un grupo reducido. Además, el hecho de que un trabajador tuviera un año de antigüedad y se encontrara en los supuestos de la ley, ciertamente no era un índice de la necesidad real de vivienda. Por lo que toca a la forma y término para cumplir esta obligación, el Legislador se mostró sumamente flexible dejando la solución en manos de obreros y patrones, sin darle potestad al Estado para intervenir en este problema prioritario.

El artículo 145 resultado de las ideas anteriores, es suficientemente elástico, pues permite que en los convenios se determinen el número de habitaciones y los plazos en que deberán construirse, sus características, tales como superficie, número, dimensiones de los cuartos, servicios sanitarios, de cocina y demás dependencias, así como también la aportación de las empresas y la forma que propongan para financiar el costo de las construcciones. El mismo artículo 145 previene que en los convenios se determinará si las habitaciones serán propiedad de la empresa la que las dará en arrendamiento a los trabajadores, o si se transmitirá a estos la propiedad, en cuyo caso deberá establecerse la -

(17) Cavazos Flores Baltasar, 35 Lecciones De Derecho Laboral, Editorial Trillas, México, 1982, pags. 209 y 210.

parte del valor de la habitación, que pagarán los trabajadores.

De igual manera, se determina quiénes son los trabajadores que tienen derecho a que se les proporcione habitación: Se limita a los de planta permanentes que tengan una antigüedad de un año, por lo menos, pues resultaría antieconómico obligar a -- las empresas a que tengan habitaciones disponibles para trabajadores eventuales o para aquellos cuya permanencia en el trabajo sea dudosa. Los artículos 148 y 149 determinan el orden que deben seguirse para entregar las habitaciones a los trabajadores, a medida como se van construyendo: El criterio fundamental es la antigüedad y en igualdad de circunstancias se preferirá a los je fes de familia y a los trabajadores sindicalizados. Consideramos que los dos artículos anteriores resultan limitados, para el interprete de la Ley era claro que la voluntad del constituyente, pese a que los criterios incorporados fueron rebasados por la -- realidad, era otorgar viviendas cómodas e higiénicas a los traba jadores que carecieran de una morada digna y no a los más anti-- guos, por ello se estima que se debería de haber dado preferen-- cia a los obreros más necesitados y en igualdad de necesidad a - los más antiguos.

En virtud de que el derecho mexicano del trabajo tiende a fomentar el sindicalismo, hubiera sido razonable que, en igual dad de condiciones, se diera preferencia a un trabajador sindica lizado. El artículo 149 en su fracción II, establece que si el trabajador es propietario de una casa, independientemente de sus relaciones de trabajo, tendría derecho a que se le proporcionara una nueva habitación, una vez satisfechas las necesidades de los demás trabajadores de la empresa. Este artículo se antojó poco solidario, pues no se puede concebir que un trabajador posea dos o más casas cuando existen millones de semejantes que viven en - habitaciones muy deficientes, por la sola circunstancia de labo-- rar en una empresa con fuerte capacidad financiera. Igualmente, el artículo 151 de la Ley, señalaba que los trabajadores tendrían

derecho a una compensación mensual en tanto no se les entregaran habitaciones, misma que debía fijarse en los convenios respectivos, tomando en consideración varias circunstancias.

Resulta claro que las pocas empresas que se encontraban en los supuestos establecidos por la Ley, habrían optado para solucionar los conflictos, por otorgar una compensación que únicamente hubiera adicionado al salario. Ahora bien, dicho incremento salarial desde luego no hubiera solucionado el problema habitacional, pues es fácil suponer podría destinarse a la adquisición de bienes y servicios diversos de la compra de una casa habitación para los trabajadores y sus familias. Ello, en razón de que la clase trabajadora, en especial aquellas de escasos recursos estaba impedida para acceder al financiamiento habitacional. Asimismo, la derrama de compensaciones hubiera actuado como elemento infraccionario no sólo en el mercado de la habitación, sino en la economía nacional, sin que por otro lado propiciara una mayor generación de vivienda nueva, por todas las razones antes expuestas, es claro que si bien es loable el esfuerzo realizado por el Legislador de 1970, para regular lo relativo a la vivienda obrera, la solución adolecía de severas limitaciones.

Como consideración final, acerca de la nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, es preciso señalar que cuando se elaboró no se tomaron en cuenta factores de planeación ni de desarrollo urbano o regional, ni se vieron objetivos concretos para resolver el problema habitacional en forma masiva. Gran limitación fue simplemente avocarse a la reglamentación de la vivienda obrera dejando al margen estos factores de primordial importancia.

## C A P I T U L O    I I

### LEGISLACION SOBRE EL DERECHO DE HABITACION EN MEXICO

- A)            CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- B)            LEY FEDERAL DE VIVIENDA.
- C)            LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
- D)            LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.
- E)            LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.
- F)            PROGRAMA EMERGENTE DE RENOVACION HABITACIONAL POPULAR DEL DISTRITO FEDERAL.

## LEGISLACION SOBRE EL DERECHO DE HABITACION EN MEXICO

Se ha observado como, desde diferentes puntos de vista, el fenómeno urbano amenaza desbordar los límites creados y previstos por el hombre en el control de su habitat para llevar recesariamente a la anarquía urbana. La idea contraria a la anarquía, en este sentido es el orden. Este, como vimos a lo largo de la historia ha pretendido sin éxito completo normar por medio de leyes, reglamentos y decretos la realidad de lo que acontece en una ciudad, como lo es la ciudad de México. Aún así, - la simple actividad legislativa no ha bastado; hoy en día la aparición de nuevos problemas y el crecimiento de las urbes precisa que tales disposiciones constituyan cuerpos sistemáticos; lo contrario equivaldría a una dispersión del esfuerzo. Tampoco puede entenderse esta actividad como un producto aislado de una contemplación parcial del problema que llevaría, en su deseo de solución, a multitud de resultantes, en ocasiones posiblemente contradictorias, tal como acontece con las leyes de -- planificación en el seno de nuestra actual realidad legislativa mexicana.

La vivienda ha sido históricamente a partir de mediados del siglo XIX, uno de los principales problemas que han enfrentado las urbes. Su trascendencia en el equilibrio urbano - ha determinado que la mayoría de las legislaciones europeas se hayan ocupado del problema por el impacto económico que representa para la estabilidad interna de un país, el crecimiento de la población desocupada de las urbes; agudo foco de insalubridad, inmoralidad y desordenes sociales. Las legislaciones extranjeras han reglamentado en el sentido de otorgar a la población de escasos recursos, de viviendas habitables dotadas de todos los servicios propios de la civilización, así como procurar el freno a la especulación por medio de inversiones propias del

Estado o Privadas Participación Estatal, por lo cual los rentistas o adquirentes en un marco de decoro, pueden ocuparlas u obtenerlas con facilidades propias de sus recursos.

El problema de la habitación es hoy uno de los que, solucionados, contribuyen con mayor energía al desarrollo económico de una Nación, ya que el marco de civilización y comodidad -- puede proporcionar el determinante para incrementar en el hombre el deseo de superación que en los cinturones de miseria se ve -- aplastado por el atavismo. Esta es la razón principal por la -- que en esta materia se hace necesaria la creación de una legislación adecuada y completa que regule el funcionamiento y la prestación de este servicio, tanto por Organismos Públicos como Privados de Participación Estatal. No se debe de olvidar que las legislaciones actuales únicamente benefician a un grupo determinado de personas, es decir, solamente aquellas a quienes va dirigido su beneficio; un ejemplo claro puede ser el del INFONAVIT, que su régimen beneficia únicamente a los trabajadores que se encuentran enmarcados dentro del apartado "A" del artículo 123; no así a todos aquellos que de una manera u otra prestan un servicio subordinado a un patrón, ejemplo de esto último, el campesino el cual no tiene acceso a este organismo por la misma naturaleza de su trabajo.

" El derecho a la vivienda fue consagrado como derecho fundamental del hombre en la Declaración Universal de los Derechos Humanos (10 diciembre de 1948). Lo había sido ya en la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del Hombre (abril de 1948) y se confirmó en el Pacto de las Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966 (16 diciembre de 1966). La obligación de proporcionar a los hombres una vivienda digna compete a la humanidad entera. Todos estamos involucrados en el deber de dar a la tierra un rostro humano y hacer de nuestro planeta un lugar donde puedan vivir con dignidad todos y cada uno de los hombres. La carencia de una vivienda suficiente

y adecuada agrede a la dignidad humana y ofende a la justicia. - Una vivienda pequeña e inadecuada, dijo Dostoievski, empequeñece todo, hasta el pensamiento. El tugurio, el cuarto redondo significan promiscuidad, hacinamiento (sic), injusticia y frustración -- personal y familiar. Miles de millones de seres humanos carecen de una vivienda digna y la solución de este problema se agrava cada día por el incremento de la población; el proceso de urbanización, el aumento en el monto de las tasas de interés y el costo - de la construcción". (18)

En México la solución al problema de la vivienda ha sido preocupación permanente de los Gobiernos emanados de la Revolución. En nuestra Constitución de 1917 quedó plasmado el derecho de los trabajadores a disfrutar de una vivienda cómoda e higiénica. En este mandato constitucional encuentra su origen el INFONAVIT. La preocupación del Gobierno se ha reflejado en múltiples - acciones de vivienda, tanto de la Federación como de los Estados.

Aparte del INFONAVIT, se han creado instituciones para el financiamiento de vivienda de bajo costo destinadas a diversos sectores de la población; así han surgido el Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado y el Fondo de la Vivienda Militar.

(18) Campillo Sáinz, José, Coloquio Internacional Sobre Fórmulas de Financiamiento de Viviendas a Bajo Costo, Edit. Infonavit, México, 1982, págs. 32 y 33.



A) CONSTITUCIÓN POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Nuestra Constitución de 1917, en su artículo 123, fracción XII, prevenía la obligación de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que se podrían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Esta obligación era para las negociaciones que estuvieran situadas dentro de las poblaciones y emplearan a más de cien trabajadores. Sin embargo, dicha obligación no se cumplía, porque no se encontraba debidamente reglamentada. En la iniciativa de Ley del 9 de diciembre de 1968 se consideró que el Estado tenía el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución, se buscó una fórmula que a la vez que armonizara el derecho del trabajador con los del capital, no constituyera un obstáculo grave para el desarrollo y el progreso de la industria nacional, por ello en relación con las casas habitación, se hizo -- una importante distinción:

- a) Empresas que dispusieran de habitaciones por haberlas - construido especialmente o por haberlas adquirido en el centro del trabajo, y
- b) Empresas que no se encontraran en esa situación.

Para las primeras empresas si ya habian satisfecho las necesidades de los trabajadores, la obligación debería considerarse cumplida, salvo que en el futuro se aumentara el número de trabajadores. Las segundas tendrían que proporcionar habitaciones a sus obreros, siempre y cuando: Estando fuera de las poblaciones - la distancia entre unas y otras era mayor de tres kilómetros o -- cuando no existiera un servicio ordinario y regular de transportación para personas y cuando estando dentro de las poblaciones, -- ocuparen un número de trabajadores mayor de cien. La intención -- del Legislador en aquel entonces, fue en el sentido de que se dejara a patrones y sindicatos en el derecho y libertad para celebrar convenios en donde se establecieran las modalidades y se fi-

jarán las condiciones en que deberían proporcionarse dichas habitaciones.

Lo anterior fue criticado porque: El Legislador no tomó en cuenta que la distancia de tres kilómetros de una población a otra, era cosa del pasado; en la misma ciudad de México de la casa a la oficina de una persona hay un promedio de diez kilómetros de distancia. El número de cien trabajadores no podía considerarse como índice de riqueza de una empresa. En 1917 cuando en nuestra Carta Magna se habló de más de cien trabajadores, era porque en aquellos tiempos a una empresa con tantos trabajadores se le consideraba como un verdadero monstruo en plena actividad industrial, pero ahora en nuestros días hay muchas empresas con diez, veinte y treinta trabajadores son mucho más ricas y poderosas que otras que quizás y por tener cien trabajadores sean pobres.

La fracción XII del artículo 123 Constitucional estableció desde el año de 1917 que los patrones estarían obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. De esta obligación se eliminaba, sin embargo, a las empresas situadas dentro de las poblaciones que ocuparan menos de cien trabajadores. Por falta de una reglamentación adecuada de un mecanismo que se adaptara a las circunstancias del país, este precepto no llegó a hacerse efectivo, salvo casos aislados de empresas o industrias que desarrollaran algunos programas habitacionales en beneficio de sus trabajadores, el mandato constitucional permaneció prácticamente incumplido en toda la República.

La Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el día primero de mayo de 1970, dedicó el Capítulo Tercero de su Título Cuarto a regular las cuestiones relacionadas con "las habitaciones para los trabajadores"; reprodujo las limitaciones del precep-

to constitucional, previno que el cumplimiento de las obligaciones empresariales quedaria sujeto a las modalidades y términos - que se establecieran en convenios que se deberian celebrar por - las empesas con los sindicatos que agruparan a sus trabajadores y con sus empleados de confianza. La solución se dejaba, pues, a la negociación que cada empresa aisladamente celebrara; no se preveia la creación de un sistema que permitiera abordar el problema de manera integral, todo parecia indicar que subsistirian las mismas causas y circunstancias que hablan venido motivando - el incumplimiento del precepto constitucional.

Como consecuencia de ello, el señor Presidente Luis -- Echeverria Alvarez, decidió crear una Comisión Nacional Tripartita, a cuya Subcomisión Quinta encargó el estudio de los problemas concernientes a la habitación de los trabajadores. De los trabajos de esta Comisión, en que participaron con profundo sentido de solidaridad social los trabajadores, los empresarios y - los representantes del Gobierno Federal, surgió un proyecto de - reformas a la fracción XII del artículo 123 Constitucional, uno de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo y el otro - el proyecto de Ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de - la Vivienda para los Trabajadores. Estos proyectos fueron sometidos por el señor Presidente de la República a las Cámaras Legislativas, quienes les dieron su aprobación y los convirtieron en leyes que entraron en vigor en 1972.

En el Diario Oficial del 14 de febrero de 1972 se publicó la reforma de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, que habia sido decretada el 22 de diciembre de 1971, quedando el texto de la manera siguiente:

"Fracción XII.- Toda empresa agricola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada según lo determinen Las leyes reglamentarias, a proporcionar a los tra

bajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que se adquirieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad pública 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.

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

El primer efecto de las reformas fue el de suprimir la excepción en el texto original del artículo 123, para establecer en aquellas empresas que tuvieran menos de cien trabajadores y hacer, en consecuencia, extensivo a todos los trabajadores del país, el derecho al disfrute de una vivienda digna. Se suprimió así mismo la limitación que se establecía en la Ley Federal del Trabajo de 1970, para quienes no fueran trabajadores de planta permanente

y tuvieran una antigüedad menor de un año. De este modo han que-  
dado incorporados al régimen los trabajadores eventuales entre -  
los que figuran grupos tan importantes como los de la construc-  
ción.

Por otra parte, en el texto original del artículo 123  
se preveía que los empresarios cumplieran su obligación propor-  
cionando casas por las que podrían cobrar rentas, dejándose al -  
margen la posibilidad de que un trabajador pudiera adquirir su -  
casa y constituir con ella un patrimonio. Ahora los créditos --  
del INFONAVIT, como lo especificaré al momento de abordar lo re-  
lativo al funcionamiento de este organismo, están destinados bá-  
sicamente a financiar la adquisición de casas en propiedad de --  
los trabajadores.

Pero, quizá la innovación fundamental de las reformas  
consistió en haber cambiado un sistema en donde el cumplimiento  
de la obligación se dejaba a los acuerdos aislados de cada empre-  
sa con sus trabajadores, a las posibilidades y circunstancias pe-  
culiars de cada empresario, por un sistema de solidaridad so- -  
cial al que todos los empresarios del país contribuyen y del cual  
participan todos los trabajadores, de este modo quedan a salvo -  
de los riesgos y contingencias que puedan presentarse en las em-  
presas donde prestan sus servicios.

Fue suprimido, asimismo el requisito de ser trabajador  
permanente. Ahora son titulares de este derecho también los tra-  
bajadores temporales y eventuales, muchos de ellos disfrutaban de  
créditos que les han sido otorgados por el INFONAVIT.

B) LEY FEDERAL DE VIVIENDA.

Dentro de las garantías individuales que otorga la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encontramos la relativa a la forma en que la familia mexicana debe vivir, es decir, de una manera digna y decorosa. Así el artículo cuarto, párrafo cuarto del ordenamiento antes invocado expresa lo siguiente:

"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".

Además, supedita a la Ley el establecimiento de mecanismos para lograr los objetivos propuestos; con lo cual y de lo anteriormente expuesto, se crea la Ley Federal de Vivienda que - en su artículo primero manifiesta que:

"La presente ley es reglamentaria del artículo 4º, párrafo cuarto, de la Constitución General de la República...".

"El derecho subjetivo que proclama tal declaración está subordinado a su goce y ejercicio, a las condiciones económicas y sociales que permitan su efectividad práctica, ya que sin ellas - tal derecho se antoja onírico o quimérico. A mayor abundamiento, la obligación correlativa a tal derecho estará a cargo del Estado o de las entidades paraestatales que la legislación ordinaria determine, por lo que la declaración constitucional que comentamos no deja de ser un mero sano propósito para mejorar los niveles de vida de las grandes mayorías que integran la población mexicana".  
(19)

(19) Burgoa, Ignacio, Garantías Individuales, Editorial Porrúa, México, 1983, páginas 273 y 274.

La Ley Federal de Vivienda fue publicada en el Diario - Oficial de la Federación el día 7 de febrero de 1984. Sus disposiciones son de orden público e interés social, tienen por objeto establecer, regular los instrumentos y apoyos para que toda familia pueda disfrutar de vivienda digna y decorosa. El conjunto de instrumentos y apoyos que señala este ordenamiento conducirán al desarrollo y promoción de las actividades de las dependencias y - entidades de la Administración Pública Federal en materia de vivienda, su coordinación con las organizaciones de los sectores social y privado, conforme a los lineamientos de la política general de vivienda.

Dentro de su ámbito de aplicación, la Ley Federal de Vivienda determina los siguientes conceptos:

I.- SU OBJETO.

Mismo que la ley determina, en base a sus lineamientos de la Política General de Vivienda, es decir, su ámbito de aplicación a quien va dirigida la misma:

- 1.- La ampliación de las posibilidades de acceso a la vivienda que permita beneficiar al mayor número de personas, atendiendo preferentemente a la población urbana y rural de bajos ingresos.
- 2.- La constitución de reservas territoriales y el establecimiento de oferta pública de suelo para vivienda de interés social, entendiéndose a esto último, como lo estipula su artículo tercero, párrafo II: "Para todos los efectos legales se entiende por vivienda de interés social 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". Lo anterior, con el objeto de evitar la espe

culación del suelo urbano, prever los requerimientos y promover los medios y formas de adquisición del mismo.

- 3.- La ampliación de la cobertura social de los mecanismos de financiamiento para la vivienda, a fin de que se canalice un mayor número de recursos a los trabajadores no asalariados, los marginados de las zonas urbanas, - los campesinos y la población de ingresos medios.
- 4.- la articulación y congruencia de las acciones de las - dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con las de los Gobiernos Estatales y Municipales, con las de los sectores social y privado, tendientes a la integración de un Sistema Nacional de Vivienda para la satisfacción de las necesidades habitacionales del país.
- 5.- La coordinación de los sectores público, social y privado para estimular la construcción de vivienda en renta, dando preferencia a la vivienda de interés social. El mejoramiento del inventario habitacional y la organización y estímulo a la producción, mejoramiento, conservación de la vivienda urbana, rural y de sus materiales básicos para el bienestar de la familia mexicana. El mejoramiento de los procesos de producción de la vivienda y la promoción de sistemas constructivos - socialmente apropiados.
- 6.- El impulso a la función de la vivienda como un factor de ordenación territorial y estructuración interna de los centros de población rural en su medio; el apoyo - a la construcción de la infraestructura de servicios - para la vivienda, a través de la participación organizada de la comunidad.



- 7.- La promoción y el apoyo a la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de viviendas, a efecto de reducir sus costos. La promoción de actitudes solidarias de la población para el desarrollo habitacional, el impulso a la autoconstrucción organizada y al movimiento social cooperativista de vivienda.
- 8.- La integración de la vivienda a su entorno ecológico y la preservación de los recursos y características del medio ambiente, la información, difusión de los programas públicos habitacionales con objeto de que la población beneficiaria tenga un mejor conocimiento y participación en los mismos.

Por otra parte, los instrumentos y apoyos al desarrollo de la Política Nacional de Vivienda que establece la Ley de referencia, comprende:

La formulación, instrumentación, control y evaluación de los programas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que participan en la producción, asignación, financiamiento o mejoramiento de la vivienda. Las normas para operar y conducir las acciones de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en materia de tierra, de vivienda, así como las de tecnologías para vivienda y del otorgamiento de créditos y asignaciones de vivienda.

También comprende dentro de todos estos lineamientos, - los estímulos, fomentos para la producción, distribución, usos de materiales y asistencia técnica para la construcción. Las bases de coordinación de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con los Gobiernos de los Estados, con los Municipios, con los sectores, social y privado, para el establecimiento del Sistema Nacional de Vivienda.

Las dependencias públicas y organismos descentralizados encargados de ejecutar o financiar programas de vivienda para -- los trabajadores, conforme a la obligación prevista en el artículo 123 de la Constitución General de la República, se regirá en los términos de las leyes que regulan su propia organización y funcionamiento, coordinarán sus lineamientos de Política General y objetivos a los que marca la Ley General de Vivienda y el Plan Nacional de Desarrollo en los términos de la Ley de Planeación.

## II.- LOS SUJETOS.

Los sujetos que integran la relación, de acuerdo a lo que establece la Ley General de Vivienda, los podemos clasificar de acuerdo a la responsabilidad que la misma ley les confiere, - asimismo, a los beneficiarios que son los que por tal motivo la ley de referencia fue creada, a saber:

- 1.- ENTIDADES DEL GOBIERNO FEDERAL.- Se establece el sistema Nacional de Vivienda, como el conjunto integrado, 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. Así corresponde a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
  - a) Formular, conducir y evaluar la política general de vivienda, de conformidad con las disposiciones de la Ley y con las que dicte al respecto el Ejecutivo Federal, así como coordinar los programas y acciones que tiendan a satisfacer las necesidades habitacionales que realicen las entidades de la Administración Pública Federal, las funciones y programas que en su caso se determinen, las entidades de la Administración Pública Federal que -

lleven a cabo acciones de vivienda, formularán sus programas operativos anuales que servirán de base para la integración de los anteproyectos -- anuales de presupuesto que, deberán contener entre otras cosas, las siguientes: La relación -- con las políticas, objetivos, metas y prioridades del Programa Sectorial de Vivienda; los medios de financiamiento y asignación de sus recursos, señalando el número de beneficiarios y el nivel de sus ingresos; el establecimiento de medidas tendientes a una adecuada recuperación de los recursos; la congruencia con los programas sectoriales de desarrollo urbano y de ecología; sus necesidades de suelo, reservas territoriales, la forma de atenderlas, la utilización preferente de diseños, de sistemas y procedimientos constructivos, que hayan sido tipificados conforme a las normas y tecnología para la vivienda; el plazo de ejecución de las obras. Una vez reunidos todos estos requisitos, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, los remitirá a la de Programación y Presupuesto para que sean considerados en el proceso de presupuestación.

Los informes de las entidades de la Administración Pública Federal que lleven a cabo acciones de vivienda, sobre los avances y evaluación de sus programas anuales, deberán contener reportes financieros, presupuestales, grado de avances de la obra, causas, explicación de las demoras y de modificación a los proyectos originales, si los hubiere. Los programas de las entidades de la Administración Pública Federal que lleven a cabo acciones para la vivienda rural, se ajustarán en lo conducente a la política sectorial de desarro

llo rural integral y tenderán al mejoramiento y construcción de viviendas que fomenten al arraigo de los campesinos a su medio, a la utilización preferente de materiales regionales, a la utilización de procedimientos de conservación y desarrollo ecológico, al uso de tecnología apropiada, de sistemas constructivos locales que - - coadyuven a elevar los niveles de bienestar, mejorando las condiciones sanitarias y de habitabilidad.

- b) Promover, coordinar o realizar los programas habitacionales que determine el Ejecutivo Federal en los que se estimule la construcción de viviendas de interés social destinadas al arrendamiento. Intervenir en la formulación y presentar a la Secretaría de Programación y Presupuestos los proyectos de presupuestos anuales de las entidades de la Administración Pública Federal, en las que funja como coordinador de sector y realicen programas de vivienda. Coordinar el Sistema Nacional de Vivienda en la forma como se convenga con los Gobiernos de los Estados y los Municipios, de acuerdo con los lineamientos, normas y mecanismos que al efecto se establezcan. Las acciones para la producción y el mejoramiento de vivienda que lleven a cabo las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal se sujetarán a las normas de diseño, tecnología de la construcción, uso, aprovechamiento. Dichas normas propiciarán la participación de la población beneficiada en la producción y mejoramiento de - su vivienda y tendrán por objeto elevar la calidad de las edificaciones.

Las normas de diseño arquitectónico deberán considerar los espacios interiores o exteriores y los elementos funcionales de la vivienda, sus servicios, la tipificación de sus componentes, la coordinación modular de éstos, el desarrollo de prototipos constructivos, considerando las distintas zonas del país y las modalidades habitacionales. En este tipo de normas se deberán considerar las condiciones y características de habitabilidad y seguridad para los diferentes tipos de vivienda y de sus etapas de construcción. Las normas de tecnología para la construcción de las viviendas deberán considerar: La calidad, tipo de los materiales, productos, componentes, elementos, procedimientos constructivos, sistemas de edificación y el uso de los mismos, conforme a cada localidad o región. Los componentes prefabricados y sus sistemas de construcción idóneos con el fin de consolidar una tecnología nacional en la materia.

- c) Fomentar la producción y distribución de materiales de construcción; mismos que son considerados de interés social, por lo que se impulsará bajo criterios de equidad social y productividad, con sujeción a las modalidades que dicte el interés público, la participación de los sectores público, social y privado en estos procesos, a efecto de reducir sus costos, asegurando su abasto suficiente y oportuno.

2.- PROGRAMA SECTORIAL DE VIVIENDA.- Será formulado por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Go-

biernos de las entidades federativas, de los municipios, de los grupos sociales y de los particulares interesados. Dicha Secretaría, previo dictamen de la de Programación y Presupuesto, someterá el programa a la consideración del Ejecutivo Federal y una vez aprobado por éste, deberá publicarse en el Diario Oficial de la Federación, en dos diarios de mayor circulación en el país, pudiendo publicarse en estos últimos en forma abreviada.

El Programa Sectorial de Vivienda deberá contener: El diagnóstico de los problemas habitacionales en el país. Los objetivos que persigan y que regirán el desempeño de las acciones habitacionales de la Administración Pública Federal. Los lineamientos para la programación institucional y anual, con el señalamiento de metas y previsión de recursos. Las acciones y lineamientos que comprende el Programa son entre otros, los siguientes: Suelo para vivienda, oferta pública en fraccionamientos populares; producción, distribución de materiales de construcción, producción y mejoramiento de la vivienda urbana, estimulando la construcción de la vivienda de interés social destinada al arrendamiento, fomento a la autoconstrucción y apoyo a la vivienda de construcción progresiva.

Para el cumplimiento del Programa Sectorial de la Vivienda las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, en la programación de sus actividades deberán: Promover la canalización de recursos financieros a tasas de interés preferenciales compatibles con el Programa Sectorial de la Vivienda, estimulando la construcción de viviendas de interés social destinada al arrendamiento; apoyar la producción, distribución de materiales básicos para la construcción de viviendas;

apoyar la constitución, registro y operación de sociedades cooperativas dedicadas a la producción, mejoramiento de vivienda, establecer medidas para capacitar y dar asistencia técnica a los grupos sociales organizados, - con el fin de formar instructores y promotores sociales del desarrollo habitacional. El programa Sectorial de la Vivienda y los programas institucionales serán evaluados anualmente, a efecto de comprobar si han sido -- cumplidas sus objetivos y de conocer los efectos de las diversas acciones habitacionales realizadas.

Las entidades de la Administración Pública Federal podrán adquirir y enajenar predios para destinarse a programas de vivienda, mediante la autorización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, que se otorgue bajo las condiciones siguientes: Que la adquisición o enajenación esté prevista en el correspondiente programa anual autorizado y sea compatible con lo previsto en los Programas Sectoriales de Desarrollo Urbano, Vivienda y Ecología; cuando esta última tenga por objeto el desarrollo de fraccionamientos populares o la satisfacción de necesidades de vivienda de interés social, - podrá transmitir áreas o predios del dominio privado de la federación en los términos de la Ley en consulta y - de la Ley de Bienes Nacionales.

- 3.- OTRAS SECRETARIAS.- El Ejecutivo Federal promoverá la - creación o el mejoramiento de mecanismos de distribución, almacenamiento, transformación, transporte y servicios de los materiales básicos para la construcción - de vivienda. La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial y la de Energía, Minas e Industria Paraestatal y otras dependencias en las esferas de sus respectivas -- competencias, vigilarán que sus autorizaciones, permisos o concesiones relacionados con la producción y dis-

tribución de materiales básicos para la construcción de vivienda, se otorguen de conformidad con lo dispuesto en la ley que nos ocupa. La Secretaría de Hacienda y Crédito Pública tomará las medidas necesarias para que las Instituciones de Banca y Crédito apoyen financieramente a la producción y distribución de materiales básicos de construcción de bajo costo. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las autoridades financieras y crediticias expedirán con arreglo a los ordenamientos legales aplicables, las reglas para la operación y el otorgamiento de créditos para viviendas producidas y mejoradas con recursos federales, para el cumplimiento de la Ley Federal de Vivienda. Asimismo, los organismos que ejecuten o financien vivienda para los trabajadores, en cumplimiento a la obligación que consigna el artículo 123 de la Constitución General de la República, mismas que se registrarán por lo previsto en sus respectivas leyes orgánicas.

La Secretaría de Trabajo y Previsión Social tendrá a su cargo vigilar el cumplimiento de las normas a que se refiere la Ley Federal de Vivienda, con respecto a lo relacionado a las sociedades cooperativas de vivienda.

**LOS BENEFICIARIOS.**- Son directamente aquellos, de bajos recursos económicos, mismos que se benefician con un crédito de interés social, ya sea esté en áreas urbanas o rurales. El objeto de implementar este tipo de créditos es con el fin de arraigar a las personas en sus respectivos lugares de origen. Para poder lograr lo anterior, se considera de utilidad pública mediante expropiación la adquisición de tierra para la construcción de viviendas de interés social o para la constitución de reservas territoriales destinadas a fines habitacionales.



Los apoyos e instrumentos que el Gobierno Federal establezca en materia de suelo para el desarrollo de fraccionamientos populares destinados a la población de bajos ingresos y a satisfacer las necesidades de suelo para la ejecución de acciones habitacionales de los organismos y entidades de la Administración Pública Federal, de los organismos de los estados, municipios, de las organizaciones sociales y los particulares que lo soliciten con arreglo al Programa Sectorial de Vivienda. Los adquirentes de bienes inmuebles provenientes del dominio privado de la Federación, estarán obligados a transmitirlos, en los términos y condiciones señalados en los programas que se les aprueben, debiendo cumplir, además con los siguientes requisitos: Los beneficiarios y la forma de pago se determinarán conforme a su nivel de ingresos y capacidad adquisitiva, dando preferencia a personas de escasos recursos; los propietarios de otro bien inmueble no podrán ser beneficiarios.

También se les dá el carácter de beneficiarios a las sociedades cooperativas, organizaciones sociales, comunitarias, a personas de escasos recursos para sus acciones de autoconstrucción de vivienda y a la población rural para la producción y mejoramiento de su vivienda; para quienes la Ley Federal de Vivienda apoye y proteja dirigiendo las acciones públicas destinadas a fomentar la producción y distribución de materiales básicos para la construcción de vivienda de interés social.

Son sociedades cooperativas de vivienda aquellas que se constituyen con objeto de construir, adquirir, mejorar, mantener o administrar viviendas o de producir, obtener o distribuir materiales básicos de construcción para sus socios. Sólo se considerarán sociedades cooperativas de vivienda aquellas que funcionen de acuerdo con las disposiciones del Capítulo VI de la Ley Federal de Vivienda y con las de la Ley General de Sociedades Cooperativas y otros ordenamientos aplicables; podrán ser de los siguientes tipos: De producción, adquisición o distribución

de materiales básicos para la construcción de viviendas; de construcción y mejoramiento de un sólo proyecto habitacional; de promoción continúa y permanente, de proyectos habitacionales que -- atiendan las necesidades de sus socios, organizados en secciones o en unidades cooperativas; de conservación, administración y -- prestación de servicios para las viviendas multifamiliares o con conjuntos habitacionales.

Las sociedades cooperativas de vivienda sólo podrán adquirir los bienes estrictamente necesarios para la consecución - de sus fines, podrán constituir las comisiones y fondos sociales que considere necesarios la Asamblea General; sólo entregarán -- las viviendas a sus socios y podrán utilizar las formas que de-- termine la Asamblea.

**BENEFICIOS.-** Las enajenaciones de vivienda y lotes de interés social que realicen las entidades de la Administración - Pública Federal, provenientes de bienes del dominio privado de - la Federación, no requerirán de intervención notarial. Los contratos que al efecto se otorguen serán los instrumentos que acrediten la titularidad de derechos de propiedad y sus formas serán las que autorice la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, de conformidad con el artículo 74 de la Ley General de Bienes Nacionales.

Con el fin de beneficiar al mayor número de personas, - las entidades de la Administración Pública Federal sólo podrán - conceder a una persona créditos para la adquisición, construcción, ampliación o mejoramiento de una sólo vivienda producida con la aplicación de bienes inmuebles o recursos federales. Para el -- otorgamiento de créditos o para la asignación o enajenación de - las viviendas tendrán los mismos derechos todos los posibles beneficiarios, pero en igualdad de condiciones se dará preferencia a las personas de más bajos ingresos y las que sean sosten de su familia.

Los particulares inconformes con las resoluciones administrativas que se dicten con fundamento en la Ley Federal de Vivienda, dispondrán del recurso de revisión, el cual se sujeta a las siguientes reglas: Se interpondrá por escrito ante la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha de notificación de la resolución -- que se recurra; en el escrito se precisará el nombre y domicilio del promovente, los agravios que considere le causa la resolución impugnada y los elementos de prueba que considere necesarios, deberá acompañarse el documento que acredite la personalidad del -- promovente cuando actúe en nombre y por cuenta de otro; este recurso se tendrá por no interpuesto cuando se presente fuera del -- término de quince días o cuando no se acredite la personalidad -- del promovente.

**OBLIGACIONES.-** Los adquirentes de bienes inmuebles provenientes del dominio privado de la Federación estarán obligados a transmitirlos, a su vez, en los términos y condiciones señalados en los programas que se les aprueben, debiendo cumplir además con los siguientes requisitos: Los beneficiarios y la forma de -- pago se determinarán conforme a su nivel de ingresos y capacidad adquisitiva, dando preferencia a personas de escasos recursos; -- las normas de administración, mantenimiento de conjuntos habitacionales y en general de la vivienda multifamiliar realizada por las entidades de la Administración Pública Federal, propiciarán -- que dichas acciones queden a cargo de los usuarios.

Los Organismos Públicos Federales de Vivienda incluirán en el clausulado de los contratos que celebren para la enajenación de vivienda entre otras, la estipulación de que el adquirente de la vivienda sólo podrá transferir sus derechos de propiedad sobre la misma a otra persona que reúna los mismos requisitos y condiciones establecidos por el organismo para la enajenación de viviendas de ese tipo y que se cuente con el consentimiento da do por escrito del propio organismo. Por otra parte, en los con-

tratos de otorgamiento de créditos para vivienda se deberá estipular como causa de rescisión el hecho de que el acreditado utilice la vivienda para fin principal distinto al de habitación regular o que no la utilice.

En todo caso, los notarios y demás fedatarios públicos deberán vigilar, en las operaciones en que intervengan, que se -- cumplan las disposiciones contenidas en la Ley; en los contratos de otorgamiento de créditos, se podrá pactar la afectación de derechos de los acreditados para el efecto de que una vez liberado el crédito, la vivienda se constituya en patrimonio de familia, - en los términos del Código Civil respectivo.

Los convenios y acuerdos de coordinación del Gobierno - Federal, con los Gobiernos de los Estados, del Distrito Federal y los municipios para la operación del Sistema Nacional de Vivienda, se referirán, entre otros, a los siguientes aspectos: La aplicación o la transferencia de recursos para la ejecución de las acciones previstas en los programas y la forma en que se determine; la transmisión del suelo urbano y reservas territoriales para el desarrollo de fraccionamientos populares y programas de vivienda; la organización, promoción de la producción y distribución de materiales de construcción; el apoyo y asistencia a los organismos locales encargados de normar y operar los programas de vivienda y - de aquellas medidas que fortalezcan la gestión en los municipios de programas habitacionales.

La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con base en los convenios y acuerdos de coordinación que se hayan celebrado con los Gobiernos de los Estados y los Municipios, llevará a - efecto: Promover ante las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal su intervención conducente, para determinar los apoyos financieros, fiscales, administrativos y en general todos aquellos estímulos que procedan para la ejecución de los programas estatales de vivienda.

El Gobierno Federal gestionará ante los Gobiernos de las entidades federativas la creación de Comités Estatales de Normas y Promoción de Vivienda, que tendrán por objeto apoyar la producción, mejoramiento de la vivienda, de sus elementos, de la elaboración, registro, evaluación de las normas y tecnologías para la vivienda. Los Comités de referencia tienen entre otras las funciones siguientes: La adopción de normas y procedimientos para facilitar la división, fusión, relotificación y todas aquellas medidas tendientes al aprovechamiento de áreas urbanas para vivienda; las normas de diseño, tecnología, administración y mantenimiento; los procedimientos de consulta e información que faciliten los acuerdos y convenios de coordinación y concertación que incidan en la materia.

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

La Constitución Política de 1917 consignó en el artículo 123, al lado de las garantías individuales, un conjunto de garantías sociales que desde entonces quedaron consagradas como derechos fundamentales de nuestro régimen jurídico e incorporaron por primera vez un texto constitucional, un nuevo apartado del derecho: El Derecho Social. Dentro del marco de las garantías sociales, el derecho a una vivienda digna fue elevado al más alto rango de nuestra ordenación jurídica por los Constituyentes de 1917. La obligación para los empresarios de suministrar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas quedó consignada en el texto constitucional, pero su cumplimiento estaba adiccionado a reglamentación posterior.

Los trabajadores organizados insistieron en su demanda de que se buscara una solución integral al problema de la vivienda y su aspiración fue recogida por el Presidente Luis Echeverría Álvarez, quien el primero de mayo de 1971 acordó crear una Comisión Especial, la Comisión Quinta, encargada de estudiar el problema de la vivienda popular. Consecuencia de los trabajos de esta Comisión fueron la reforma que se introdujo a la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, las reformas a la Ley Federal del Trabajo y finalmente, la expedición el día 21 de abril de 1972, de la Ley que creó el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y entró en vigor el día 24 de ese mismo mes y año.

El 22 de diciembre de 1971 se envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a la Constitución General de la República y a la Ley Federal del Trabajo, que en su exposición de motivos manifestaba: "La coexistencia de negociaciones dotadas de abundantes disponibilidades de capital y poca mano de obra, con otras que poseen recursos financieros escasos y numero

ros trabajadores; las diferencias en los niveles de salarios; la movilidad ocupacional y la desigual distribución geográfica de los centros de producción constituyen obstáculos muy serios para el adecuado cumplimiento de una política efectiva de vivienda, - si ésta se aplica exclusivamente en el ámbito de cada empresa. - En cambio la participación generalizada de todos los patrones -- del país hará posible la extensión de este servicio a la clase -- trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un fondo nacional de la vivienda que otorgará préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones... La operación de un fondo nacional no sólo -- permitirá cumplir con el objeto que se propuso el Constituyente en 1917, sino que además facilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y a la integración de su patrimonio familiar; los mantendrá al margen de las contingen-- cias inherentes a la situación económica de una empresa determinada o al cambio de patrón y ampliará considerablemente el número de las personas beneficiadas... El plan comprende no sólo la construcción de viviendas, sino también la regeneración de las - actuales y el mejoramiento permanente de las que en adelante se edifiquen.

Prevé tanto el aprovechamiento de las zonas ya urbanizadas como el desarrollo de otras futuras mediante la constitución de reservas territoriales. El organismo responsable de la ejecución de este programa podrá coordinarse además con otras -- instituciones públicas, a fin de que dentro de una política integrada se amplíen los servicios municipales, se desenvuelvan armoniosamente ciudades y se eviten, en lo posible, los traslados innecesarios de los trabajadores por las largas distancias entre sus centros de trabajo y sus domicilios". (20)

(20) "Confrontación de los Problemas Económicos" Serie Documentos, Secretaría de la Presidencia, mayo 1971, pág. 231.

Por decreto de 21 de abril de 1972 se expidió la Ley - del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y publicada el 24 del mismo mes y año en el Diario Oficial de la Federación; la misma refleja en lo esencial la estructura que le atribuye la Ley Federal del Trabajo.

El nuevo organismo puede caracterizarse de la siguiente manera: Es una ley de utilidad social y de observancia general en toda la República. La obligación se extiende a todas las empresas que funcionen dentro del Territorio Nacional, partiendo del hecho de que se trata de una Ley Federal. Es 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. Se trata de un organismo descentralizado de servicio social, es decir, no de una empresa con ánimos de lucro al propósito propio de la empresa capitalista típica de obtener utilidades, sino que se dirige a objetivos institucionales en beneficio de una clase social y para hacer una realidad la garantía consignada en la -- Constitución.

Puede considerársele como un organismo de carácter habitacional, ya que su objeto legal es otorgar créditos para el financiamiento de vivienda, promoviendo programas y financiando la construcción de los mismos. La creación de esta institución significa un avance en la lucha por resolver los problemas habitacionales de nuestra población. Es una institución tripartita en su administración, en beneficio para los trabajadores, es en su objetivo un instrumento con que cuenta el país para resolver el problema de la vivienda obrera, basado en el principio de solidaridad social.

Dentro de la ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se expresó: El Instituto cuidará que sus actividades se realicen dentro de una políti-



ca integrada de vivienda y desarrollo urbano, para ello podrá -- coordinarse con otros organismos públicos. Por la razón anterior, el Instituto en la construcción y financiamiento de conjuntos habitacionales está empeñado en establecer un concepto más - amplio, es decir, más humano sobre la vida de los trabajadores.

La adquisición de terrenos es un programa que con sujeción a normas y procedimientos, garantiza la permanente disponibilidad de tierra para el financiamiento de la construcción de vivienda. Contar con una reserva territorial que permita desarrollar sus programas habitacionales, es para un Instituto de Vivienda una necesidad de primer orden. De aquí que la adquisición de terrenos sea en el INFONAVIT un proceso regular y continuo, - sujeto a un sistema que pretende garantizar las adquisiciones en relación con los programas a desarrollar.

Así, tenemos que la creación del INFONAVIT es un ejemplo de la capacidad de renovación de nuestro sistema institucional para afrontar las necesidades colectivas. Surge de una propuesta obrera, encuentra en el sector empresarial una respuesta responsable, es impulsada con afán de justicia por el Ejecutivo y se encuentra en el Poder Legislativo, no únicamente aprobación y apoyo, sino modificaciones que la enriquecen.

Con el objeto de ofrecer un panorama más completo en cuanto al funcionamiento y operación de la institución que nos ocupa en el Capítulo III, me referiré al objeto y beneficios de su Ley Constitutiva.

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

Aún cuando nuestras leyes fundamentales tutelan el derecho de los trabajadores a disfrutar de un hogar digno, acorde con las necesidades y aspiraciones de su familia, los déficits - nacionales de vivienda popular se han acrecentado en forma acelerada como consecuencia del rápido crecimiento de la población - del país. En la medida en que pasa el tiempo, crece en importancia con caracteres tan impresionantes que se antoja la solución como imposible; el problema de la vivienda es un problema que -- crece más que nuestras posibilidades. El constituyente de 1917 dejó inscrito en la historia una página relevante, respecto a la seguridad social al establecer las normas fundamentales para dar atención a la necesidad de vivienda para los trabajadores mexicanos. Su origen tiene lugar al adicionarse la fracción XI, inciso f), del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.- "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."

Apartado B.- " Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

Fracción XI.- "La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

Inciso F.- "Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, - conforme a los programas previamente aprobados. - Además, el Estado mediante las aportaciones que -

haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien, para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos".

Por Decreto Presidencial publicado el 28 de diciembre de 1972, se crea la Comisión Ejecutiva como órgano de Gobierno del Instituto para operar el fondo de la vivienda. En esa misma fecha se reforma la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Con la creación del FOVISSSTE el Gobierno Federal y sus trabajadores a través de su agrupación, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado se integra en un organismo bipartita, es decir, está constituido por el Gobierno Federal y por la Federación de Sindicatos en representación de to dos los trabajadores del primero.

La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es una ley de orden público, de interés social, de observancia en toda la República y se aplica a todos los trabajadores al servicio civil de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal. Dentro de su artículo quinto de la ley en cuestión, establece el significado de:

DEPENDENCIA.- Se entiende que son las unidades administrativas de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal; al igual que las de los Estados y Municipios que se incorporen a su régimen de seguridad social.

ENTIDADES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.- Los organismos, empresas y las instituciones públicas paraestatales que

se incorporen al régimen de su ley.

**POR TRABAJADOR.-** Toda persona que preste sus servicios en las dependencias o entidades mencionadas, mediante designación legal o nombramiento, o por estar incluido en las listas de raya de los trabajadores temporales, con excepción de aquellos - que presten sus servicios mediante contrato sujeto a la legislación común y a los que perciben sus emolumentos exclusivamente - con cargo a la partida de honorarios.

El artículo tercero de la Ley que nos ocupa establece el carácter obligatorio de los préstamos y servicios a que tiene derecho el trabajador cuando presten sus servicios en cualquiera de los dos supuestos anteriores:

Fracción XIII y XIV.- "Arrendamiento o venta de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto. Préstamos hipotecarios para la adquisición en propiedad de terrenos y/o casas, construcción, reparación, ampliación o mejoras de las mismas; así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos".

De lo anterior se desprende que las dependencias y entidades pertenecientes al Gobierno Federal, podrán proporcionar viviendas en arrendamiento a sus trabajadores en base al patrimonio con que cuente el mismo, claro está, que aún cuando se tenga que pagar una cantidad por concepto de renta, dichos inmuebles pertenecen a la Nación. En el mismo sentido, cuando el trabajador adquiriera un crédito hipotecario para la adquisición de un terreno, únicamente le alcanzará para éso y no para la construcción de su vivienda, por lo que existirá la necesidad de un nuevo crédito para poderla edificar, desde luego si ésto es permisible.

Todo lo relativo a las formas y procedimientos para la

adquisición en propiedad de viviendas cómodas e higiénicas a las cuales está obligado el Gobierno Federal para con sus trabajadores, lo expondré en el capítulo III del presente estudio.

E) LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.

El explosivo crecimiento que las ciudades del mundo han experimentado en este siglo, se ha manifestado fundamentalmente en el deterioro de las condiciones de vida de sus habitantes; este fenómeno se ha convertido en un reto para los gobernantes y especulistas de todo el orbe, quienes han debido realizar su mejor esfuerzo para proveer a la población de servicios urbanos, cuando en la mayoría de los casos los recursos son insuficientes para cubrir adecuadamente las necesidades.

En todos los países en desarrollo este problema alcanza dimensiones dramáticas, pues en ellos el problema urbano se acentúa por las altas tasas de natalidad, la emigración rural y el desempleo, así como por la permanente carencia de recursos técnicos y financieros, los cuales crean un círculo vicioso, que es necesario romper para acceder a mejores condiciones de vida en las ciudades.

La cuestión de la vivienda no puede ni debe analizarse en forma aislada, ya que está inmersa en el marco general de desarrollo económico del país. El problema es resultado del injusto e ineficiente esquema de distribución del ingreso al que se unen el reto de nuestro acelerado crecimiento demográfico, las altas tasas infraccionarias y la especulación propia de un sistema capitalista, concentrador y dependiente.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone en su artículo 123, los destinatarios a obtener una vivienda digna y decorosa; en este contexto se encuentran también los miembros de las fuerzas armadas mexicanas, mismos que están al servicio del Estado.

"Jurídicamente la igualdad se traduce en que varias per

sonas, en número indeterminado que se encuentren en una determinada situación, tengan la posibilidad de capacidad y de ser titulares cualitativamente de los mismos derechos y de contraer las mismas obligaciones que emanan de dicho Estado. En otras palabras, la igualdad desde un punto de vista jurídico se manifiesta en la posibilidad y capacidad de que varias personas, numéricamente indeterminadas adquieran los derechos y contraigan las obligaciones derivadas de una cierta y determinada situación en que se encuentran". (21)

De lo anterior se desprende que las fuerzas armadas mexicanas, no por ser un ente de control social sus miembros que la integran, son seres humanos con carencias y necesidades, están colocados en el renglón de ser trabajadores y servidores públicos, capaces de tener derecho a las prestaciones que los trabajadores civiles adquieren por ese concepto, aún cuando sus leyes y reglamentos sean más estrictos que la de los civiles.

En este orden de ideas, las prestaciones y beneficios -- que se les otorga a las fuerzas armadas, con respecto a la adquisición en propiedad de viviendas cómodas e higiénicas, lo determinó el Constituyente en el artículo 123 Constitucional, apartado "B", fracción XIII, al establecer las modalidades a que se sujeta dicha prestación:

Fracción XIII.- "Los militares, marinos y miembros de los grupos de seguridad pública, así como el -- personal del servicio exterior, se registrarán por sus propias leyes.

"El estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las presta

(21) Burgoa, Ignacio, Las Garantías Individuales, Editorial - Porrúa, México, 1983, pág. 248.

ciones a que se refiere el inciso f) de la -  
fracción Xi de este apartado, en términos si  
milares y a través del organismo encargado -  
de la seguridad social de los componentes de  
dichas instituciones".

Así, se crea con carácter de organismo público descen-  
tralizado federal, con personalidad jurídica y patrimonio pro-  
pios, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas  
Mexicanas, con domicilio en la ciudad de México. El Instituto  
tendrá como funciones: Otorgar las prestaciones y administrar  
los servicios a su cargo que la ley le encomienda; administrar  
los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del - -  
activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer  
y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener -  
crédito barato y suficiente.

La integración y funcionamiento de lo dispuesto por la  
presente ley, lo analizaré debidamente en mi capítulo III de es  
te estudio.



F) PROGRAMA EMERGENTE DE RENOVACION HABITACIONAL POPULAR DEL DISTRITO FEDERAL.

Los días posteriores al sismo del 19 de septiembre de 1985, que sacudió a gran parte del territorio nacional y que de manera especial castigó a la ciudad de México, en medio de este dramático cuadro, se dieron acontecimientos de indiscutible relevancia política.

El 3 de octubre de 1985 el Presidente de la República sostuvo una reunión con los coordinadores de las nueve fracciones parlamentarias que integraron la LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con el propósito de escuchar los resultados de la Comisión Especial Pruripartidista que se formó con motivo del sismo. Los trece Diputados que hicieron uso de la palabra abordaron diversos temas; entre otros: La ayuda a damnificados y la transparencia con que se debía manejar las aportaciones para la reconstrucción nacional. Sin embargo, la trascendencia de esta reunión consistió en que por primera vez y por encima de diferencias políticas e ideológicas, todos los coordinadores de las fracciones de la Cámara de Diputados manifestaron su más amplio apoyo y solidaridad al Jefe del Ejecutivo, que traduciéndolo en términos políticos representa un reconocimiento tácito al liderazgo ejercido por el Presidente de la República en momentos en que el interés fundamental de la Nación estaba en juego.

Una de las medidas adoptadas por el Ejecutivo Federal fue la de la expropiación de predios e inmuebles ubicados en las Colonias más pobres de las Delegaciones Políticas, como la de la Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Juárez y Gustavo A. Madero, con objeto de beneficiar a todos aquellos que resultaron afectados en su vivienda por el terremoto, los cuales contarán con una vivienda digna, decorosa y sana. Este decreto fue publicado el 11 de octubre de 1985 en el Diario Oficial de la Federación.

Recayendo en el Comité de Reconstrucción, el encargo de integrar un programa de reconstrucción de la ciudad de México que conjugara las acciones públicas y privadas para beneficio de todos los núcleos de población afectados por los sismos.

Entre los objetivos del Comité se encontraban, entre otros:

- El auxilio e integración de la población damnificada de todas las clases sociales.
- Reconstrucción de viviendas, hospitales, escuelas y servicios públicos indispensables.
- Reubicación de las familias afectadas por los sismos.

El Jefe del Departamento del Distrito Federal puntualizó que el destino básico de los predios expropiados, estaba destinado principalmente a la habitación popular y para los proyectos de regeneración urbana que dignifique las formas de convivencia - a través de programas de reparación, mejoramiento, autoconstrucción y vivienda nueva.

OBJETO DEL PROGRAMA.- El Gobierno de la República manifestó que la parte expropiada era suficiente para lograr: Primero, estabilizar el mercado especulativo, segundo, contar con los elementos suficientes para iniciar las políticas básicas de vivienda que eran las de restablecer las condiciones de estabilidad de las que habían permanecido en pie, pero que, en condiciones de degradación por el tiempo o condiciones de hacinamiento, impedirían -- que pudieran seguir trabajando en un programa de reordenamiento -- en beneficio de sus actuales ocupantes.

Otro de los lineamientos de este programa, sería el de reconstruir en el sitio donde se destruyó, por los efectos del --

sismo, viviendas donde habitaban familias en condiciones de hacinamiento y deterioro. Para ello se convocó a las agrupaciones - civiles, a los colegios de profesionales y a las tres Instituciones Universitarias de esta ciudad, con sede en esta ciudad de México, Distrito Federal: La Universidad Nacional Autónoma de México, La Universidad Autónoma Metropolitana y el Instituto Politécnico Nacional, para que se estableciera el modelo deseable de vivienda, tanto en autoconstrucción, como en construcción, ejecutada por oficiales, técnicos y manuales de nuestro país.

Otro de los lineamientos de este programa se refería a la ocupación de terrenos baldíos, en primera instancia para poder tener una oferta de vivienda, ya que las condiciones de hacinamiento de la vivienda que hubiese quedado en pie o bien de la que hubiese de restablecer, no necesariamente correspondería al número de personas que ahí habitaban.

Este programa también fue fortalecido con la participación de las Instituciones de carácter habitacional, como son el INFONAVIT y el FOVISSSTE, con el propósito de brindar apoyo a todas aquellas personas que de alguna manera y por efectos del sísmo, perdieron su vivienda, claro está, siempre y cuando reunieran los requisitos establecidos en su ley reglamentaria.

Para efecto de análisis del programa de renovación habitacional, mismo que realizaré en el capítulo III del presente estudio, expondré las características y fundamentos de su desarrollo.

C A P I T U L O . I I I

INSTITUCIONES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS DESTINADAS A RESOLVER  
EL PROBLEMA HABITACIONAL

- A) INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA  
LOS TRABAJADORES.
- B) FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y  
SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO  
DEL ESTADO.
- C) INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS -  
ARMADAS.
- D) RENOVACION HABITACIONAL POPULAR.

INSTITUCIONES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS DESTINADAS A RESOLVER  
EL PROBLEMA HABITACIONAL

A).- La Ley que creó al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se expidió el día 21 de abril de 1972. Ley que fue publicada y entró en vigor el día 24 de ese mismo mes y año.

Las leyes de los Estados promulgadas cuando la Constitución otorgaba a éstos la facultad de reglamentar el artículo 123, contuvieron disposiciones aisladas que de hecho no dieron vigencia al Programa Habitacional Sobre la vivienda Obrera. La Ley federal del Trabajo de 1931, también por falta de una reglamentación adecuada, no llegó a hacer efectivo este derecho. La Ley Federal del Trabajo de 1970 dedicó un capítulo a la vivienda de los trabajadores, pero contenía disposiciones limitantes que impidieron contar con un instrumento adecuado para la solución de este problema. El derecho a la vivienda seguía pues, siendo contemplado como una aspiración insatisfecha para los trabajadores del país.

El día 17 de mayo de 1971 se llevó a cabo en el Palacio Nacional, a instancia del Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Álvarez, una reunión en la que participaron representantes de los trabajadores, del sector patronal y funcionarios del Gobierno Federal; uno de los temas fundamentales tratados fue el de la vivienda y como resultado de esa reunión nació la Comisión Nacional Tripartita que representó un nuevo estilo en la tarea de estudiar y resolver los más graves problemas nacionales, siendo la Quinta Comisión quien tomó a su cargo el estudio de un sistema de vivienda para los trabajadores. La nueva solución venció el tabú constitucional y extendió el beneficio a todos los trabajadores. El 22 de diciembre de 1971 -

se envió al Congreso de la Unión la iniciativa de reformas a la Constitución General de la República y a la Ley Federal del Trabajo. Por decreto de 21 de abril de 1972 se expidió la LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES, que refleja en lo esencial, la estructura que le atribuye la Ley Federal del Trabajo.

El instrumento jurídico que crea el INFONAVIT es una ley reglamentaria de la fracción XII del artículo 123 Constitucional, apartado "A", que complementa la reglamentación que hace de dicha fracción la propia Ley Federal del Trabajo, en su capítulo habitacional. El organismo de referencia puede caracterizarse de la siguiente manera:

- Es una Ley de utilidad social y de observancia general en toda la República.
- La obligación impuesta a los patrones de dotar de una vivienda digna a sus trabajadores, se entiende para todas aquellas empresas que funcionen dentro del Territorio Nacional, partiendo del hecho de -- que se trata de una Ley Federal.
- Es 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.
- Se trata de un organismo descentralizado de servicio social, es decir, no es una empresa con ánimo de lucro en un sentido jurídico-económico.
- Se dirige a objetivos institucionales en beneficio de una clase social, para hacer efectiva la garan-

tía consignada en la Constitución.

- Puede considerársele como un organismo de carácter habitacional, ya que su objeto legal es otorgar -- créditos para financiamiento de vivienda, promoviendo programas y financiando su construcción.

La creación de esta Institución significa un avance en la lucha por resolver los problemas habitacionales de nuestra población. Es una Institución tripartita en su administración y en beneficio para los trabajadores, es en su objetivo el instrumento con que el país cuenta para resolver el problema de la vivienda obrera, basado en el principio de solidaridad social.

Dentro de la Ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en su artículo cuarto expresa:

- " El Instituto cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano. - Para ello podrá coordinarse con otros -- organismos públicos".

Por la razón anterior, el Instituto en la construcción y financiamiento de conjuntos habitacionales está empeñado en establecer un concepto más amplio, es decir, más humano sobre la vivienda de los trabajadores. La adquisición de terrenos es un programa que con sujeción a normas y procedimientos, garantiza la permanente disponibilidad de tierra para el financiamiento de la construcción de vivienda. Contar con una reserva territorial que permita desarrollar sus programas habitacionales es para este Instituto una necesidad de primer orden. De ahí, que la adquisición de terrenos sea en el INFONAVIT un pro-

ceso regular y continuo, sujeto a un sistema que pretende garantizar las adquisiciones en relación con los programas a desarrollar.

OBJETO DEL INFONAVIT.- Para el adecuado cumplimiento de su objetivo social, debe distribuir sus beneficios a través de todo el territorio nacional. Tal como lo establece la Ley -- de este organismo, está administrado en forma tripartita, con la participación de los trabajadores, los empresarios y del sector gubernamental. Es un organismo financiero autónomo y de solidaridad social, por lo que el INFONAVIT tiene por objeto:

Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda:

Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito, barato y suficiente para:

- A) La adquisición en propiedad de habitacionales cómodas e higiénicas.
- B) La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.
- C) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
- D) Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Los recursos con que se forma el fondo provienen de la obligación patronal de aportar el 5% del salario de los trabajadores. La Ley del INFONAVIT no especifica el porcentaje que -



se debe cubrir para cumplir con dicha obligación, sino que expresamente faculta a la Ley Federal del Trabajo para que lo fije, - en los términos siguientes:

ARTICULO 136: "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio".

Considero que la finalidad de las aportaciones es doble, porque primeramente constituyen depósitos a favor de cada trabajador. lo que dá nacimiento a un derecho de crédito personal, equivalente a la cantidad periódica que corresponda al 5% del salario que perciba en la empresa; y en segundo término, el conjunto de las aportaciones servirá para establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente, destinado a la ampliación o reparación de las habitaciones, así como para el pago de pasivo por este mismo concepto.

La aportación del 5% no forma parte del salario, ni está sujeta a negociación entre patrones y trabajadores, porque en el texto constitucional señala que las cantidades aportadas por los patrones forman un fondo de ahorro individual cuyo titular es el propio trabajador por el cual se cotizó. Es un derecho imperativo como lo establece la Ley Federal del Trabajo en su artículo quinto, de donde se desprende que es una norma de derecho público, lo que significa que la renuncia del trabajador a esta prestación, o cualquier convenio que de alguna forma libere total o parcialmente a la empresa del cumplimiento de la obligación, no producirá ningún efecto legal.

SUJETOS DE LA RELACION HABITACIONAL.- De acuerdo a lo que establece el segundo párrafo de la fracción XII, apartado "A" del artículo 123 Constitucional, se desprende que los sujetos que integran la relación habitacional son:

- 1.- LOS TRABAJADORES.
- 2.- LOS PATRONES O EMPRESARIOS.
- 3.- EL INFONAVIT: Organismo integrado por representantes del Gobierno Federal.

En el derecho se distinguen las personas físicas de las morales, de tal manera que existe la persona jurídica individual y las personas jurídicas colectivas. El trabajador constituye la persona física, también llamada persona jurídica individual. Los entes creados por el Derecho son las personas morales, llamadas también personas jurídicas colectivas.

Por persona jurídica se entiende al ente capaz de derechos y obligaciones, es decir, el sujeto que puede ser susceptible de tener facultades y deberes, de intervenir en las relaciones, de ejecutar actos jurídicos, en una palabra, el ente capacitado por el derecho para actuar jurídicamente como sujeto activo o pasivo en dichas relaciones; "se da el nombre de sujeto o persona a todo ente capaz de tener facultades y deberes. Las personas jurídicas dividense en dos grupos: Físicas y morales; en primer término corresponde al sujeto jurídico individual, es decir, al hombre, en cuanto tiene obligaciones y derechos; se otorga el segundo a las asociaciones dotadas de personalidad; un sindicato o una sociedad mercantil, por ejemplo".(22)

El elemento personal de la obligación está constituida por los sujetos de la relación obligatoria y los sujetos de es

(22) García Maynes, Eduardo, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, México, 1979, pag. 271.

ta relación son, por lo tanto las personas que aparecen como parte de la misma. Pueden ser estas personas físicas o jurídicas, pues tanto las unas como las otras se encuentran en la posibilidad legal de entrar en la obligación como elementos de la relación vinculatoria.

La obligación de dotar de vivienda cómoda e higiénica - al trabajador, parte del principio constitucional ya mencionado, es decir, que para que exista dicha obligación necesariamente debe existir una relación obrero-patronal, como lo establece la -- Ley Federal del Trabajo en su artículo 8º, al decir que:

"Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado... , se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de -- preparación técnica requerido por cada profesión".

1.- LOS TRABAJADORES.- También considerados como derechohabientes, los cuales están sujetos a una relación de trabajo regida por el artículo 123 Constitucional ya mencionado, y a -- quienes por disposición de la Ley les resulte aplicable el régimen del INFONAVIT. Los trabajadores tienen el derecho de acudir ante el mismo para su inscripción correspondiente cuando el patrón omite dicha obligación; el Instituto de referencia podrá -- inscribirlo sin que exista gestión alguna, tanto de los trabajadores como de los patrones, tomando en consideración los padrones fiscales existentes y comunicando a los patrones la relación de inscripción de estos trabajadores dentro de los sesenta días de calendario posteriores a dicha inscripción.

Los trabajadores podrán recibir y obtener información - del Instituto a través de su patrón sobre el monto de sus aporta

ciones; asimismo, el Instituto que se indica reconocerá que el trabajador ha dejado de estar sujeto a una relación de trabajo, cuando deje éste de prestar sus servicios a un patrón por un período mínimo de 12 meses. Cuando haya recibido del INFONAVIT un crédito, éste le otorgará una prórroga de doce meses sin que exista una carga por concepto de pago de intereses en los pagos de amortización del crédito concedido.

Además, tienen derecho a pagar por concepto de intereses el 4% anual sobre saldos insolutos, es decir, cuando el INFONAVIT les haya otorgado un crédito, el cual deberá ser amortizado en un plazo de diez años como mínimo y de 20 como máximo.

Cuando exista inconformidad sobre la inscripción, derechos a crédito, cuantía de aportaciones o descuentos, o sobre cualquier acto del Instituto que lesione sus derechos, el trabajador o sus beneficiarios podrán promover ante el mismo un RECURSO DE INCONFORMIDAD, el cual se interpondrá por escrito, directamente ante la Comisión de Inconformidades o por correo certificado con acuse de recibo y el término para interponerlo será de 30 días y será optativo agotarlo o acudir directamente ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, o los Tribunales del Fuero Común.

"La Administración Pública y los Órganos que la integran están subordinados a la Ley. EL funcionario y empleado público tienen como punto de partida y límite de su actividad, el circunscribirse a la Ley que determina su competencia. Todo acto administrativo debe emanar del cumplimiento de una Ley. Los particulares tienen derecho a que los Organos Administrativos se sujeten a la Ley y se cumplan cada uno de los elementos propios del acto administrativo.

En nuestra Legislación el particular al utilizar los recursos administrativos, cuentan con garantías para impugnar los actos ilegales de la administración.

En los recursos administrativos el poder público no -- actúa como parte ni participa en un procedimiento jurisdiccional. Se concreta a confirmar o modificar su propio acto, o el de una dependencia inferior, para determinar si se ha ajustado a la Ley, y si es, en su caso, de cubrirse una indemnización por los actos perjudiciales". (23)

El trabajador deberá ejercitar sus derechos antes de -- cinco años, con respecto a los depósitos constituidos en el Instituto, o de sus causahabientes o beneficiarios, como lo dispone el artículo 37 de la Ley del INFONAVIT. Tiene la obligación de dar aviso al mismo, al mes siguiente en que deje de prestar sus servicios al patrón, a no enajenar o gravar su vivienda sin que exista la autorización expresa del Instituto y a operar, mante-- ner y administrar el conjunto habitacional donde viva, para tal efecto se deberá descontar de su salario el 1%.

2.- LOS PATRONES.- La Ley Federal del Trabajo en su -- artículo 10, define al patrón como "la persona física o moral -- que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores". La -- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece de que cumplirá el patrón con su obligación de proporcionar habi-- taciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores mediante aporta-- ciones que se hagan del 5% del salario integrado de los trabaja-- dores, mismo que se destinará a un Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha aportación deberá aplicarse de inmediato a cualquier incre-- mento que experimente el salario y no a partir del bimestre si-- guiente al en que ocurra.

Los pagos deberán realizarse en las oficinas del propio Instituto o en las Sociedades Nacionales e Instituciones de Cré--

(23) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, - Impresora Galve, S.A., México, 1972, págs. 1211 y 1212.

dito que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - en los formatos que la misma y el propio Instituto autoricen. El incumplimiento para enterar puntualmente las aportaciones y descuentos causarán recargos y en su caso, gastos de ejecución conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación y en términos del mismo ordenamiento, comete el delito de defraudación fiscal el que omite total o parcialmente el pago de dichas aportaciones o el entero de los descuentos realizados.

Deberá inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto, para tal efecto se tomarán como base los padrones fiscales. Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos tienen el carácter de fiscales y las infracciones que cometan en perjuicio de sus trabajadores o del propio Instituto, se castigarán con multas por el equivalente de 15 a 315 veces el salario mínimo general, la cuantificación de las sanciones pecuniarias que se establecen en la Ley del INFONAVIT se hará tomando como base de cálculo la cuota diaria del salario mínimo general vigente, en el lugar y tiempo en que se cometa la violación, estas multas serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, de acuerdo con los reglamentos respectivos y no se aplicarán a los patrones que enteren espontáneamente en los términos del Código Fiscal de la Federación las aportaciones y descuentos correspondientes.

En los casos de inconformidad sobre la inscripción, derechos o créditos, cuantía de las aportaciones o descuentos, o que el Instituto lesione sus derechos, se podrá promover ante el propio Instituto un **RECURSO DE INCONFORMIDAD**, que no necesariamente deberá ser agotado y es optativo, pudiendo recurrir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación.

3.- **EL INFONAVIT.**- Según se desprende de su objeto, - el Instituto fue originalmente concebido como un organismo emi-

nementemente financiero. Sin embargo y debido a que no existía en nuestro país experiencia suficiente de promotores de vivienda y ante la necesidad de hacer frente a la demanda en el corto plazo, durante los primeros años de su operación se hizo necesario que contratara directamente la construcción de conjuntos habitacionales. No fue sino hasta 1979 cuando se pudo consolidar su carácter de Institución Financiera a través de la operación del sistema de promociones de vivienda.

Los beneficios otorgados por el artículo 42 de la Ley - del INFONAVIT, referentes a los programas habitacionales con fondos del mismo, se harán extensivos a los trabajadores derecho-habientes que realicen operaciones de compra casa-habitación por medios distintos a los del Instituto, siempre y cuando sean para su uso y el monto de la operación así realizada no sea superior al valor de las casas-habitación que el mismo proporciona a sus afiliados.

SUS ORGANOS DE ADMINISTRACION.- Como se ha establecido anteriormente, el INFONAVIT está integrado y administrado en forma tripartita, es decir, trabajadores, patrones y Estado, por lo que sus diferentes órganos están formados por los mismos, a saber:

- 1.- LA ASAMBLEA GENERAL.
- 2.- EL CONSEJO DE ADMINISTRACION.
- 3.- LA COMISION DE VIGILANCIA.
- 4.- EL DIRECTOR GENERAL.
- 5.- DOS DIRECTORES SECTORIALES.
- 6.- LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION.
- 7.- LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES.

1.- LA ASAMBLEA GENERAL.- Es la autoridad suprema -- del Instituto y se integra en forma tripartita con cuarenta y -- cinco miembros designados; Quince por el Ejecutivo Federal, quince por las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y quince --

por las Organizaciones Nacionales Patronales, por cada propietario se designará un suplente; durarán en su cargo seis años y podrán ser removidos por quien los designe. El Ejecutivo Federal - por conducto de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social fijará las bases para determinar las Organizaciones Nacionales de -- Trabajadores y Patronos que intervendrán en la designación de -- los miembros de la Asamblea General, misma que deberá reunirse - por lo menos dos veces al año.

Tiene las funciones y atribuciones siguientes; entre -- otras, examinar y en su caso aprobar dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamiento del Instituto para el siguiente - año, decidir señalando su jurisdicción sobre el establecimiento y modificación o supresión de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto, expedir los reglamentos del Instituto, establecer las reglas para el otorgamiento de créditos, para los depósitos que establece la Ley, examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberá exceder del 1.5% de los recursos totales que maneje.

2.- EL CONSEJO DE ADMINISTRACION.- Esta integrado por quince miembros, designados por la Asamblea General, cinco a proposición de los representantes del Gobierno Federal, cinco a proposición de los trabajadores y cinco a proposición de los representantes patronales. Por cada consejero propietario se designará un suplente, mismos que durarán en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General por conducto del Director General.

El Consejo de Administración deberá sesionar por lo menos dos veces al mes, teniendo las atribuciones siguientes:



Decidir a propuesta del Director General sobre las inversiones de los fondos y financiamientos del Instituto: resolver sobre las operaciones del Instituto; examinar y en su caso aprobar la presentación a la Asamblea General de los presupuestos de ingresos y egresos, los reglamentos del Instituto, los nombramientos del personal directivo y de los Delegados Regionales que proponga el Director General. Presentar a la Asamblea General para su aprobación, operación y vigilancia el presupuesto de gastos; estudiar y en su caso aprobar los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal del Instituto propuestos por el Director General; proponer a la Asamblea General las reglas para el otorgamiento de créditos, entre otros.

3.- LA COMISION DE VIGILANCIA. Se integra con nueve miembros designados por la Asamblea General, cada una de las representaciones propondrá el nombramiento de tres miembros con sus respectivos suplentes. Durarán en su cargo seis años y serán removidos por la Asamblea General y tendrán las siguientes atribuciones y funciones:

Vigilar que la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones se hagan de acuerdo con las disposiciones de la Ley y sus reglamentos; practicar auditorías de los estados financieros, comprobar cuando lo estime conveniente los avalúos de los bienes materia de la operación del Instituto, proponer a la Asamblea General y al Consejo de Administración las medidas que juzgue convenientes para el mejor funcionamiento del Instituto. Presentará ante la Asamblea General un dictamen sobre los estados financieros de cada ejercicio social del Instituto acompañado del dictamen del Auditor Externo.

4.- EL DIRECTOR GENERAL. Será nombrado por la Asamblea General a proposición del Presidente de la República.

El Director General podrá delegar la facultad y representación para conciliar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, así como otorgar y revocar poderes generales o especiales, pero cuando sea en favor de personas ajenas al Instituto deberá recabar previamente el acuerdo del Consejo de Administración. Deberá presentar al Consejo de Administración los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior, los presupuestos de egresos e ingresos, nombrar y remover al personal del Instituto.

5.- DIRECTORES SECTORIALES.- Son nombrados por la Asamblea General, son representantes de los trabajadores y de los patrones, su función será el enlace entre el sector que representan y el Director General y no podrán ser miembros de la Asamblea General del Consejo de Administración ni de la Comisión de Vigilancia.

6.- LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION.- Es tá integrada en forma tripartita con un miembro de cada representación, son designados por el Consejo de Administración; conocerá, sustanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto: Los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios conociendo de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje de las aportaciones, presentando un dictamen al Consejo de Administración quien resolverá lo que a su juicio proceda.

7.- LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES.- Se integran en forma tripartita y actuarán en las áreas territoriales que señale la Asamblea General, sus atribuciones y funciones son:

Sugerir al Consejo de Administración por conducto del Director General la localización más adecuada de terrenos, pre-

cios de los mismos y las características de las habitaciones susceptibles de ser financiadas; opinar sobre los proyectos de habitaciones que les presenten y sobre los costos de los mismos.

La administración del Instituto es regulada en forma -- conjunta por el sector de los trabajadores, el sector Gubernamental y el sector empresarial, siendo un ejemplo de realización democrática que ha fortalecido la relación entre los sectores antes precisados. El sector obrero dentro del sistema tripartita de administración, ha participado activamente en la conducción del Instituto, lo cual ha permitido adoptar medidas y resoluciones que han hecho de esta Institución un modelo de servicio social, que paulatinamente se va desarrollando para lograr las metas para lo que fue creado, conservando básicamente la solidaridad dentro de los derechohabientes que lo conforman.

Así, se puede decir que el obrero está al pendiente de su dinero que por concepto de aportaciones hace el patrón para que se financien anualmente un mayor número de viviendas, tratando sobre todo, de favorecer a los trabajadores de menores ingresos.

**SUS BENEFICIOS.-** Son los que obtiene el trabajador cuando es sujeto del régimen del INFONAVIT, a saber: En los casos - de jubilación, de incapacidad total permanente, de incapacidad parcial permanente cuando ésta sea del 50% o más, o de invalidez definitiva en los términos de la Ley del Seguro Social, se entregará al trabajador el total de los depósitos que tiene en su favor el Instituto, en caso de muerte del trabajador dicha entrega se hará a sus beneficiarios en el orden de prelación siguiente:

- Los que el trabajador haya designado ante el Instituto, la viuda, el viudo y los hijos que dependan económicamente del trabajador al momento de su muerte.

- Los ascendientes cuando dependan económicamente del - trabajador, el supérstite con quien el derechohabiente haya vivido durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerto, como si fuera su cónyuge, o con el que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran - permanecido libres de matrimonio durante el concubinato, pero si al morir el trabajador tenía varias relaciones de esta clase, ninguna de las personas con - - quien las tuvo tendrá el derecho.
  
- Los hijos y los ascendientes que no dependan económicamente del trabajador.

Para la devolución de los depósitos y cantidades adicionales bastará la presentación de un escrito acompañado de las -- pruebas relacionadas a la petición. El crédito que el Instituto otorgue al trabajador acreditado devengará un interés de 4% - - anual sobre saldos insolutos y el plazo para su amortización será no menor de diez años y máximo de veinte. Los créditos que - el Instituto otorgue a los trabajadores estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente, incapacidad parcial permanente, invalidez definitiva, o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones, -- gravámenes o limitaciones de dominio a favor del Instituto, derivados de esos créditos y el costo de dicho seguro quedará a cargo del propio Instituto.

El trabajador que tenga 50 años cumplidos o más de edad y que deje de estar sujeto a una relación laboral y por quien el patrón haya hecho aportaciones, tiene derecho a optar por la devolución depósitos o por la continuación voluntaria dentro del - régimen del INFONAVIT.

B) FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El Constituyente de 1917 dejó inscrito una página relevante en la historia de la seguridad social, al establecer las normas fundamentales para dar atención a la necesidad de vivienda de los trabajadores mexicanos. Su origen tiene lugar al adicionarse la fracción XI, inciso f), del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.- "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 registrarán:

Apartado "B".- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

Inciso f).- Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habita

ciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos".

Por Decreto Presidencial publicado el 28 de diciembre de 1972, se crea la Comisión Ejecutiva como órgano de Gobierno del Instituto para operar el Fondo de la vivienda. En esa misma fecha se reforma la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. Con la creación del FOVISSSTE el Gobierno Federal y sus trabajadores a través de su agrupación, la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado se integra en un Organismo Bipartita, es decir, está constituido por el Gobierno Federal y por la Federación de Sindicatos en representación de todos los trabajadores del primero.

La reglamentación jurídica del Fondo de la Vivienda está integrada en el Capítulo VII, Sección Primera de la Ley del ISSSTE, la cual está comprendida del artículo 100 al 136 inclusive, siendo esta Ley de orden pública y de observancia en toda la República Mexicana.

El Fondo de la Vivienda tiene por objeto:

Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes, mediante préstamos, con garantía hipotecaria, en primer lugar sobre inmuebles urbanos, por una sola vez, mismo que se destinará para el otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor por más de seis meses en el Instituto; este importe se destinará a los siguientes fines:

- A) A la adquisición de terrenos para que se construyan en ellos viviendas o conjuntos

habitacionales destinados a la habitación de los trabajadores.

- B) A la adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo aquellas al régimen de condominio cuando carezca el trabajador de ellas.
- C) A la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones o al pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

Además, tiene por objeto coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas.

Los recursos del fondo están constituidos con las aportaciones que las Dependencias y Entidades enteren al Instituto - por el equivalente a un 5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores. "Se entiende por Dependencia, las unidades administrativas de los Poderes de la Unión y del Gobierno del Distrito Federal; al igual que las de los Estados y Municipios que se incorporen al régimen de seguridad social de la Ley". (24)

Para la aplicación de los recursos del fondo se considerarán las siguientes circunstancias:

La demanda de habitación y las necesidades de vivienda, dando preferencia a los trabajadores de bajos recursos o salarios en las diferentes regiones del país.

(24) Artículo 5º, párrafo I, de la Ley del ISSSTE.

La factibilidad y posibilidad reales de llevar a cabo construcciones habitacionales. El monto de las aportaciones al fondo provenientes de las diversas regiones del país.

El número de trabajadores en las diferentes re--giones del Territorio Nacional.

LOS SUJETOS: Están integrados por:

A) LOS ORGANOS DE GOBIERNO.- Compuestos por:

- 1.- La Junta Directiva.
- 2.- El Director General.
- 3.- La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, y
- 4.- La Comisión de Vigilancia.

B) LOS TRABAJADORES: Mismos que se encuentran representados por la Federación de Trabajadores al Servicio del Estado.

1.- LA JUNTA DIRECTIVA.- Es la que determina los montos máximos de los créditos que se otorgan, la relación de dichos montos con el sueldo del trabajador, así como de los precios máximos de venta de las habitaciones cuya adquisición o construcción pueda ser objeto del crédito que se otorgue con cargo al Fondo.

Entre sus objetivos, también se establece como prestaciones obligatorias, la facultad de otorgar créditos a los trabajadores del Estado, para la adquisición en propiedad de casas y terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador, así como a proporcionar préstamos hipotecarios.



La Junta Directiva se compone de once miembros; cinco a cargo de los respectivos titulares de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, de Salubridad y Asistencia, Desarrollo Urbano y Ecología, de Trabajo y Previsión Social; el Director General el cual es designado por el Presidente de la República, los cinco restantes son designados por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. El Presidencia de la República designará de entre los miembros de la Junta Directiva a quien deba presidirla y es ésta la que determina el porcentaje del 5% correspondiente al Fondo de la Vivienda, asimismo y con sujeción a los requisitos que fija la misma, se determinan los montos máximos de crédito que se otorga.

Además, tiene la facultad de examinar y en su caso aprobar dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos, así como los programas de labores, de financiamiento del fondo para el siguiente año, establecer las reglas para el otorgamiento de créditos para la operación de todos los depósitos relacionados con el fondo; vigilar que los créditos y los financiamientos que se otorguen se destinen a los fines para los que fueron programados.

2.- EL DIRECTOR GENERAL.- Ejecuta los acuerdos de la Junta y representa al Instituto en todos los actos que requieran su intervención, entre otras.

3.- LA COMISION EJECUTIVA DEL FONDO DE LA VIVIENDA.- - Está integrada por nueve miembros, uno designado por la Junta Directiva a propuesta del Director del Instituto, el cual hará las veces de Vocal Ejecutivo de la Comisión; un vocal nombrado por cada una de las Dependencias; Secretarías de Programación y Presupuesto, de Hacienda y Crédito Público, del Trabajo y Previsión Social, de Desarrollo Urbano y Ecología y cuatro vocales nombrados a propuesta de la Federación de Sindicatos de los Trabajado-

res al Servicio del Estado. Decidirá a propuesta del Vocal Ejecutivo las inversiones de los recursos y financiamientos del Fondo, resolverá sobre las operaciones del Fondo, presentará a la Junta para su aprobación el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo; propondrá a la Junta Directiva las reglas para el desarrollo y otorgamiento de créditos.

4.- LA COMISION DE VIGILANCIA.- Tiene entre otras facultades la de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al Instituto.

OBLIGACIONES DE LAS DEPENDENCIAS Y ENTIDADES.- Hacer la inscripción correspondiente de sus trabajadores y beneficiarios al Fondo; efectuar las aportaciones de los trabajadores a su cargo, hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios.

OBLIGACIONES DEL INSTITUTO.- No podrá intervenir en la administración, operación y mantenimiento de conjuntos habitacionales constituidos con recursos del Fondo; sólo podrá realizar con cargo al Fondo las inversiones de los bienes muebles e inmuebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de los fines del mismo Fondo.

LOS TRABAJADORES.- Los trabajadores que disfrutaran del beneficio que consagra la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos serán aquellos que están al servicio de los Poderes de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal, de las Entidades Públicas que estén sujetas al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, así como los trabajadores de confianza y eventuales de los mismos poderes y entidades públicas, asimismo, los pensionistas gozarán de estos beneficios estando sujetos a los acuerdos que para tal efecto -- dicte la Junta Directiva.

**DERECHOS EMANADOS DE ESTA LEY.-** Los trabajadores tienen derecho a ejercer el crédito en la localidad que ellos mismos designen; el trabajador que deje de prestar servicios en la Dependencia o Entidad correspondiente y que hayan efectuado sus aportaciones tienen derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Fondo, en este último caso la base para las aportaciones a su cargo será el sueldo promedio que hubiere percibido durante los últimos seis meses, pero si no se ejercita mediante solicitud y por escrito dentro de los seis meses siguientes, contados a partir en que deje de prestar sus servicios, esta prestación se pierde.

**OBLIGACIONES.-** Los créditos que se otorguen con cargo al Fondo, deberán darse por vencidos anticipadamente si los deudores enajenan sus viviendas, sin el consentimiento del Instituto, por lo tanto, es obligación del trabajador liquidar su crédito para poder vender o renta su vivienda, así como hacer la aportación correspondiente para el mantenimiento de las unidades habitacionales en donde residan.

**BENEFICIOS.-** Al recibir o adquirir un crédito a través del Fondo de la Vivienda, el trabajador y su familia adquieren los siguientes beneficios:

- Una vez liquidado el crédito se continuará aplicando el total de las aportaciones para constituir un nuevo depósito, el cual será aplicado en su favor.
- Los créditos que se otorguen estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente, o bien, de muerte, el cual liberará al trabajador o sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de --

los mismos y el costo de dicho seguro estará a cargo del mismo Instituto.

- En caso de jubilación, incapacidad total permanente o de muerte, el trabajador o sus beneficiarios tendrán derecho de un tanto más del saldo de los depósitos que se hubieren constituido a su favor.
  
- En caso de muerte del trabajador, dicha entrega se hará a sus beneficiarios en el orden de prelación siguiente:
  - A) Los que el trabajador haya designado expresamente ante el Instituto.
  
  - B) La viuda o el viudo y los hijos que dependan económicamente del trabajador en el momento de su muerte.
  
  - C) Los ascendientes cuando dependan económicamente del trabajador.
  
  - D) A falta de viuda o viudo concurrirá el superstite con quien el trabajador haya vivido como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron a su muerte.
  
- Cuando el trabajador tenga 50 años o más y deje de prestar sus servicios a las Dependencias o Entidades sujetas al régimen de Ley, se le entregarán los depósitos constituidos a su favor.

- Los créditos a los trabajadores devengarán un interés del 4% anual sobre saldos insolutos y su plazo de amortización no será menor de - - diez años y máximo de veinte.
  
- Todos los inmuebles construidos por los trabajadores para su propia habitación y con los recursos del Fondo para la Vivienda, administrados por el Instituto, quedarán exentos de todos los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal durante el término que el crédito permanezca insoluto.

" Es lógico que la Ley reconozca a los trabajadores del Estado los derechos o ventajas personales necesarias para su vida de relación, tanto los que se refieren con su posición administrativa, como sus derechos personales y las facultades que se derivan de su propia investidura legal frente al particular. Estos derechos, que son los que el trabajador tiene en relación al Estado, se consagran en su calidad de títulos o instrumentos de la función administrativa o de personas físicas que reclaman de la Organización Gubernamental los elementos necesarios para subsistir decorosamente y hacer frente a sus necesidades personales y familiares y poder atender con eficacia los servicios públicos. El trabajador al servicio del Estado tiene el derecho de obtener las mejores condiciones para su trabajo, sea en la Administración o fuera de ella. Tiene derecho también a que se le mantenga en su status legal que regula su condición de Agente Público". (25)

(25)

Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, Impresora Galve, S.A., México 1972, págs. 424 y 425.

De lo anteriormente expuesto, se deduce que de las disposiciones que establece la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en lo relativo - al Fondo de la Vivienda, se desprende que el Gobierno Federal dá cumplimiento a lo dispuesto por el Constituyente de 1917, en el sentido de dotar de vivienda digna a los trabajadores; ésto acorde a lo que dispone la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Se puede hacer una distinción entre ambas Instituciones, ya que existen diferencias en cuanto a su administración: Por -- una parte el Instituto del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores al Servicio del Estado, está basada en una administración bipartita constituida por representantes del Gobierno Federal, - en su carácter de patrón, así como la Federación de Sindicatos - de Trabajadores al Servicio del Estado en representación de los intereses de éstos últimos; en cuanto al INFONAVIT su administración esta basada en una forma tripartita, con la representación de los trabajadores, de las empresas o patrones y del Gobierno - Federal. Ambas Leyes son de observancia general en toda la República Mexicana y están destinadas a la protección habitacional - del obrero y del servidor público en su calidad de trabajador.

C) INSTITUTO DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.

El Constituyente de 1917 dejó plasmado dentro de nuestra Constitución el derecho para las fuerzas armadas mexicanas a gozar de una vivienda digna y decorosa, que enaltezca su condición de hombres al servicio de la Patria y para tal efecto -- nuestra Carta Magna establece lo siguiente:

ARTICULO 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:

Apartado "B".- Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

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

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

Por lo tanto, el instrumento jurídico que crea el ISSFAM, es una Ley Reglamentaria de la fracción XIII del artículo 123 --- Constitucional, apartado "B", misma que se publicó en el Diario - Oficial de la Federación el 29 de julio de 1976. El organismo -- que crea la Ley de referencia puede caracterizarse de la siguiente manera:

- Es un organismo público descentralizado federal, es decir, de observancia general en toda la República.
- Es un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propios, con domicilio en la ciudad de México.
- Se dirige a objetivos institucionales en beneficio de una clase social determinada: Las Fuerzas Armadas Mexicanas.
- El patrimonio del Instituto lo constituyen: Los bienes, derechos y obligaciones que integren el de la Dirección de Pensiones Militares; las cuotas que aporten los militares de rechachabientes en los términos que establezcan las disposiciones legales; las aportaciones del Gobierno Federal para prestaciones específicas.

El ordenamiento jurídico que conforma el ISSFAM, dentro de su Capítulo referente a las habitaciones militares, está integrada por los artículos 99 al 126 inclusive, de los cuales se derivan los derechos y obligaciones del Estado para cumplir con la obligación que determina la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de dotar de una vivienda digna y decorosa a todos los militares de nuestro país.



1.- SU OBJETO.- De acuerdo a lo que establece el artículo segundo del ordenamiento antes invocado, el ISSFAM tiene por objeto:

Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, a fin de establecer y operar un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para:

- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, incluyendo las sujetas al régimen de condominio;
- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, y
- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.
- Coordinar y financiar con recursos del Fondo de la Vivienda, programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.
- Administrar, conservar, mejorar y en su caso, ampliar con casas adicionales, las unidades habitacionales que tenía la Dirección de Pensiones Militares.
- Adquirir y construir con recursos diversos al Fondo de la Vivienda militar, casas habitación en situación de retiro.

- Construir unidades habitacionales en plazas importantes del país o en lugares próximos a los campos militares, bases navales o aéreas y cuarteles de las fuerzas armadas, para ser rentadas a Generales, Jefes y Oficiales en si tuación de retiro o en servicio activo.

Los recursos del Fondo de la Vivienda para la Fuerza Armada Mexicana se integra: Con las aportaciones del 5% sobre los haberes y asignaciones de técnico, de técnico especial y de vuelo de los militares en activo que continúe proporcionando el Gobierno Federal; con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título y con los rendimientos que se obtengan por los conceptos anteriores.

Uno de los objetivos primordiales del ordenamiento jurídico del ISSFAM, respecto a las habitaciones de los militares, - es decir, para la adquisición de viviendas cómodas e higiénicas en propiedad para los miembros de la Fuerza Armada Mexicana, con siste en que efectivamente los titulares de este derecho son tan to los miembros activos en retiro, así como sus beneficiarios de las Fuerzas Armadas Mexicanas. De la misma manera dispone que - la vivienda estará sujeta a los lugares en donde los militares - cumplan con sus deberes como tales:

2.- LOS SUJETOS.- Unicamente están integrados por:

- A) La Junta Directiva.
- B) El Director General.
- C) Los Militares: Miembros de las Fuerzas Armadas.

A).- LA JUNTA DIRECTIVA.- Está integrada por nueve miem bros, tres designados por la Secretaría de la Defensa Nacional, -

tres por la de Marina, dos por la de Programación y Presupuesto y uno por la de Hacienda y Crédito Público. Durarán en sus funciones el tiempo que subsista su designación y podrán ser removidos por quienes los hayan designado, sus atribuciones y responsabilidades son las siguientes:

- Planear las operaciones y servicios del Instituto.
- Decidir las inversiones del Instituto.
- Dictar las normas generales para determinar las cantidades globales que se asignen a las distintas regiones y localidades del país, respecto a los créditos y financiamientos con cargo al Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, Fuerza Aerea y Armada.
- Determinar los montos máximos de los créditos - que se otorguen, la relación de dichos montos - con el haber y en su caso, asignación de técnico y de vuelo de los acreditados, la protección de los préstamos, así como los precios máximos de venta de las habitaciones cuya adquisición o construcción pueda ser objeto de los créditos - que se otorguen con cargo al Fondo de la Vivienda para los miembros del activo del Ejército, - Fuerza Aerea y Armada.
- Autorizar créditos a plazo menor de diez años - cuando se destinen a la reparación, ampliación o mejoramiento de las casas habitación al pago de pasivos en los términos de Ley.

B).- EL DIRECTOR GENERAL.- Este será designado por el Ejecutivo Federal, debiendo de tener de preferencia la jerarquía

de General de División, o bien, la de Almirante. Cuando éste sea propuesto por la Secretaría de la Defensa Nacional, recaerá el -- puesto de Subdirector General el propuesto por el de la Secretaria de Marina, o viceversa; pero no podrán permanecer simultáneamente, teniendo las atribuciones y funciones siguientes:

- Representar al Instituto, presentar cada año a la Junta Directiva un informe pormenorizado del estado del Instituto.
  
- Someter a la decisión de la Junta Directiva todas aquellas cuestiones que sean de la competencia de la misma.
  
- Administrar los bienes del Instituto.

El Director General tendrá todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas; actos de administración y de dominio, asimismo, podrá otorgar y - suscribir títulos de crédito previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; tiene la facultad de otorgar y revocar poderes generales o especiales, pero cuando sean en favor - de personas ajenas al Instituto, deberá recabar la autorización - de la Junta Directiva. También podrá formular querellas a petición de parte ofendida y para otorgar perdón extensivo de la - - acción penal.

C).- DE LOS MILITARES.- Son todos aquellos que están - sujetos a la Ley del ISSFAM, por la cual se podrá ser derechohabiente o beneficiario de los programas de vivienda, de acuerdo a lo que dispone el artículo 123 Constitucional en lo referente al Fondo de la Vivienda.

1.- BENEFICIOS.- Los miembros de las Fuerzas Armadas -- tienen derecho a ejercer el crédito que se les otorgue, en la lo-

calidad que designen. Los créditos a los militares devengarán un interés del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos.

Tratándose de créditos para la adquisición o construcción de habitaciones, su plazo no será menor de diez años, pudiendo otorgarse hasta un plazo máximo de veinte años. La Junta Directiva podrá autorizar créditos a plazo menor de diez años cuando se destinen a la reparación, ampliación o mejoramiento de las habitaciones, o al pago de pasivos. Los depósitos que sirvan para constituir el Fondo de la Vivienda, estarán exentos de toda clase de impuestos. La venta de casas habitación construídas con patrimonio del Fondo o del Instituto, podrá hacerse a plazos, con garantía hipotecaria o con reserva de dominio. El Instituto podrá celebrar contratos de promesa de compraventa, en cuyo caso el militar podrá tomar posesión del inmueble sin más trámite que el de la firma del contrato referido y haber efectuado el pago inicial por tal concepto. El plazo para cubrir el precio del inmueble no excederá de quince años.

Los militares en servicio activo que renten las casas del Instituto, se obligarán a pagar el porcentaje que obtengan de sus salarios, mismo que es fijado por la Junta Directiva en "uno por ciento". El porcentaje antes aludido se aplicará: Un 50% a la amortización del capital invertido en la construcción de las unidades habitacionales y el otro 50% para gastos de conservación, mantenimiento y administración de las referidas unidades habitacionales.

Para otorgar y fijar los créditos se determina que en cada región o localidad, se tomen en cuenta el número de miembros de cada familia, el ingreso conyugal si los interesados son beneficiarios y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles. Dentro de cada grupo de militares en una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho, se asignarán entre éstos los créditos individuales mediante un sis-

tema de sorteos ante Notario Público.

Cuando el militar quede separado del activo, disfrute de licencia ilimitada, o en caso de muerte, se entregará el total de los depósitos constituidos al militar o a sus beneficiarios, en los términos de la Ley, es decir, que en caso de muerte del militar, dicha entrega se hará a sus beneficiarios o a sus causahabientes en el orden de prelación siguiente:

- Los que al efecto el militar haya designado ante el Instituto.
- La viuda, el viudo y los hijos menores de edad o imposibilitados físicamente para trabajar e incapacitados legalmente.
- Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas anteriormente, si son mayores de 55 años o se encuentran imposibilitados físicamente para trabajar o sufren una incapacidad legal.
- A falta de viuda o viudo, concurrirán con las personas señaladas anteriormente, el superstite con quien el derechohabiente vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con el que tuvo hijos, siempre que se haya hecho la designación correspondiente ante la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina y que hayan permanecido libres de matrimonio durante el concubinato.
- Los hijos sea cual fuere su edad o situación.

2.- OBLIGACIONES DEL DERECHOHABIENTE.- Los derechos de los miembros de las Fuerzas Armadas, con respecto a los depósitos constituidos en su favor dentro del Fondo de la Vivienda, deberán ejercitarlos dentro de cinco años, si no se hacen valer, éstos --prescribirán en ese tiempo. El Instituto en todos los financiamientos que otorguen con cargo al Fondo, para la realización de conjuntos habitacionales, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir con preferencia los materiales que --proviengan de empresas ejidales cuando se encuentren en igualdad -de calidad y precio a los que ofrezcan otros proveedores.

Los créditos que se otorguen con cargo al Fondo, deberán darse por vencidos anticipadamente, si los deudores sin el consentimiento del Instituto enajenan las viviendas o gravan los inmuebles que garanticen el pago de los créditos concedidos o incurren en las causas de rescisión consignadas en los contratos respectivos.

El Instituto cuidará que sus actividades en la administración del Fondo de la Vivienda, se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano. Para ello podrá coordinarse con otros organismos del Sector Público. Por otro lado, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, vigilará que las operaciones del Fondo se ajusten a las normas establecidas, informando al Instituto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que se encuentren para que se corrijan; teniendo desde luego el acceso a los sistemas de contabilidad y -de auditoría interna, pudiendo verificar los asientos y operaciones contables correspondientes.

El Instituto no podrá intervenir en la administración, -operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales construidos con recursos del Fondo, ni sufragar los gastos correspondientes a esos conceptos. El Instituto deberá mantener en el Banco Nacional del Ejército y la Armada, S.A. de C.V., en depósitos a la vis

ta, las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias, relacionadas con el Fondo de la Vivienda. Los demás recursos del Fondo, en tanto se aplican a -- cumplir sus fines y objetivos, deberán mantenerse en el Banco - de México, invertidos en valores gubernamentales de inmediata - realización.

Los honorarios notariales que resulten por el otorga-- miento de las escrituras, correrán a cargo tanto por parte de - los derechohabientes, como del Instituto al 50%. En cuanto a - los impuestos que se graven por tal concepto correrán a cargo - del comprador. Las casas adquiridas o construidas por los mili tares para su habitación familiar con fondos administrados por el Instituto, quedarán exentas, a partir de la fecha de su ad-- quisición o construcción de todos los impuestos federales y de los impuestos del Distrito Federal, durante el término que el - crédito permanezca insoluto. Este beneficio cesará cuando los inmuebles fueren enajenados o destinados a otros fines.

Tanto en la compra de casa-habitación con garantía hi-- potecaria, como en los préstamos hipotecarios, los militares -- deberán tomar un seguro de vida a favor del Instituto, o del -- Banco, según el caso, a fin de que en caso de su fallecimiento queden liquidados los saldos insolutos del precio de los inmue-- bles o del monto del préstamo.



D) RENOVACION HABITACIONAL POPULAR.

Si antes del sismo o terremoto del 19 de septiembre de 1985, el problema de la vivienda era de difícil solución, después de éste, se vino a agudizar más, de tal forma que a raíz - del mismo, tuvo que intervenir el Ejecutivo Federal expropiando predios en donde, incluso antes existían viejas vecindades que no ofrecían seguridad alguna para sus moradores. La expropiación fue con el objeto de construir viviendas cómodas que permitiera mejorar las condiciones de vida de un buen número de familias de bajos recursos económicos que habían quedado en el desamparo.

Si entendemos a la expropiación como afectación a la propiedad privada, tenemos que:

"La propiedad no es un poder ilimitado, ni el propietario tiene el derecho del abuso de la casa, ella debe obedecer a los requerimientos de la sociedad. La institución de la propiedad sólo puede justificarse por los beneficios que ella pueda ofrecer a la colectividad.

La Administración Pública tiene necesidades apremiantes que atender, las cuales no permiten dilaciones o interrupciones. Existen bienes que forman parte de la propiedad particular que el Estado se ve obligado a expropiar impulsado por una reconocida causa de utilidad pública, ante la negativa del propietario para un arreglo contractual. La expropiación que significa etimológicamente privación de la libertad y para otros fuera de la propiedad es una institución administrativa de derecho público y sus demás fines.

La expropiación es un procedimiento administrativo, en virtud del cual el Estado en ejercicio de su soberanía, procede legalmente en contra de un propietario para la adquisición forzosa

da de un bien mediante indemnización y por causa de utilidad pública". (26)

El Decreto de Expropiación de Inmuebles de propiedad particular fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de octubre de 1985; en su artículo quinto estableció la forma de pago en que se liquidarían esos predios, además de que estarían a cargo del presupuesto del Departamento del Distrito Federal, el cual iba a realizarse en un plazo que no excedería de diez años y dentro de las posibilidades a las que está sometido el erario; la indemnización debería ser en favor de las personas que demostraran tener derecho a ella. En su artículo cuarto se autoriza al Departamento del Distrito Federal a realizar acciones tendientes a la satisfacción de las necesidades colectivas de vivienda en favor de las personas afectadas por los sismos y en su caso a enajenar las viviendas en favor de las mismas, que en los predios de referencia construyera el propio Departamento del Distrito Federal a título oneroso y fuera de subasta pública, preferentemente a favor de quienes venían ocupando los inmuebles precisados.

Los días posteriores al macrosismo del 19 de septiembre de 1985, que sacudió a gran parte del Territorio Nacional y que de manera especial castigó a la ciudad de México, se dieron acontecimiento de indiscutible relevancia política:

El 3 de octubre de 1985 el Presidente de la República sostuvo una reunión con los Coordinadores de las nuevas fracciones parlamentarias que integraron la LIII Legislatura de la Cámara de Diputados, con el propósito de escuchar los resultados de la Comisión Especial pluripartidista que se formó con motivo

(26) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo II, Impresora Galve, S.A., México, 1972, pág. 1010.

del sismo. Los trece Diputados que hicieron uso de la palabra abordaron diversos temas: Entre otros, la ayuda a damnificados y la transparencia con que se debía manejar las aportaciones para la reconstrucción nacional. Sin embargo, la trascendencia de esta reunión consistió en que por primera vez y por encima de diferencias políticas e ideológicas, todos los Coordinadores de las fracciones de la Cámara de Diputados, manifestaron su más amplio apoyo y solidaridad al Jefe del Ejecutivo que traducéndolo en términos políticos representa un reconocimiento tácito al liderazgo ejercido por el Presidente de la República pública en momentos en que el interés fundamental de la Nación estaba en juego.

Al mismo tiempo, las aportaciones para el Fondo Nacional de Reconstrucción, formado a raíz del sismo, fueron a diario noticias de primera plana durante las semanas siguientes a su fundación, al punto de que no pasaba día sin que los medios de comunicación masiva informaran sobre el monto y origen de aquellos, sobre todo por su volumen, lo mismo como cuando se trataba de entregas significativas y de su procedencia.

Ante el depositario del Ejecutivo Federal desfilaron: Industriales, comerciantes, funcionarios públicos, líderes sindicales, etc., hermanados en el propósito generoso de contribuir a la noble causa de hacer posible la reconstrucción. En esos días cada aportación podía llegar a varios cientos de millones de pesos, se convino entonces de que el Fondo informaría a la opinión pública puntual y pormenorizadamente sobre sus recursos y en efecto cada semana se daba cuenta en los principales diarios capitalinos acerca de los ingresos y de los egresos, hasta que dicha información poco a poco se iba haciendo más espaciosa hasta que cesó.

Otra de las medidas adoptadas por el Ejecutivo Federal fue la de la Expropiación de Predios o Inmuebles ubicados

en las colonias más pobres de las Delegaciones Políticas, como - la Cuauhtémoc, Venustiano Carranza, Juárez y Gustavo A. Madero, con el objeto de beneficiar a todos aquellos que resultaron afectados con una vivienda digna, decorosa y sana. Este Decreto fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 11 de - - octubre de 1985. Recayendo en el Comité de Reconstrucción del -- Area Metropolitana de la ciudad de México, en su carácter de auxiliar de la Comisión Nacional de Reconstrucción, el encargo de integrar un programa de reconstrucción de la ciudad de México -- que conjugue las acciones públicas y privadas, para beneficio de todos los núcleos de población afectados por los sismos.

El Comité estaría integrado por el Presidente de la República, por el Jefe del Departamento del Distrito Federal y por aquellos servidores públicos cuyas atribuciones estuvieran relacionadas con los asuntos que se tratasen en el Comité.

Asimismo, se invita a participar en el Comité a personalidades destacadas de la sociedad, así como a un representante - del Congreso del Trabajo, uno de la Confederación Campesina, uno de las Organizaciones Empresariales, uno de la Universidad Nacional Autónoma de México, uno del Consejo Consultivo de la Ciudad de México y un representante del Colegio Nacional, quienes van a integrar el pleno del Comité, en el cual cada uno de ellos cuenta con un suplente. Entre los objetivos del Comité se cuentan, - entre otros, los siguientes:

- El auxilio e integración de la población damnificada de todas las clases sociales.
- Reconstrucción de viviendas, hospitales, escuelas y servicios públicos indispensables.

Otro de los puntos importantes del Decreto, es el consistente al inconveniente de la reubicación de familias afectadas -

por el sismo, debido a que éstas tienen sus empleos o modestas - fuentes de vida y se encuentran arraigadas a las áreas, barrios o colonias en desastre; por tal motivo las viviendas dañadas deberán ser substituidas por edificaciones que garanticen la seguridad de sus habitantes y solucionar al mismo tiempo problemas - sociales en las condiciones de vida de las personas que resultaron afectadas por el siniestro.

"Con motivo de la expropiación de predios en zonas afectadas por los sismos en el Distrito Federal, ordenada por el Presidente de la República en los decretos publicados los días 11 y 21 de octubre de 1985, se realizó (sic) un análisis, resultando que en el primer decreto aparecen cinco mil trescientos doce predios con una superficie de 2.49 millones de metros cuadrados que representaban el 0.17 por ciento de la superficie total del Distrito Federal. En el segundo decreto aparecen inscritos cuatro mil ciento veintitres predios con una área de 2.1 millones de metros cuadrados, de donde se infiere una disminución de un mil -- ciento ochenta y nueve predios que constituyen el 22.4 por ciento en relación con el total de ellos y la superficie bajó a 0.14 por ciento del total que tiene el Distrito Federal, por lo que - se puede considerar que con la modificación observada en los dos decretos, en lo que se refiere al número de predios, éstos no representan una superficie extensa en el Area del Distrito Federal". (27)

El Jefe del Departamento del Distrito Federal puntualizó que el destino básico de los predios expropiados sería principalmente la habitación popular y para los proyectos de regeneración urbana que dignifique "las normas de convivencia a través de programas de reparación, mejoramiento, autoconstrucción y vivienda nueva.

- (27) Mújica Montoya, Armando. "Síntesis de la Actividad Económica y de la Industria de la Construcción en México en -- 1985 y Perspectivas para 1986." Revista Vivienda, Editorial INFONAVIT, Volumen 10, número 2, México, 1985, pág. 237.

RENOVACION HABITACIONAL.- Este fue creado para fortalecer las bases institucionales y encauzar las tareas de reconstrucción con apoyo en los criterios de desarrollo social y económico en beneficio de las clases populares de escasos recursos económicos y que no estuvieren protegidos por los diferentes organismos públicos de vivienda, tomando en consideración que las necesidades de vivienda de la población del Distrito Federal se han incrementado notablemente a raíz de los sismos. Para lograr los propósitos de renovación habitacional del sector popular de escasos recursos en el Distrito Federal, resulta necesario prever la regeneración, reordenación urbana y la regularización en la tenencia de la tierra, así como la de evitar la especulación con la propiedad inmueble, la peligrosidad de las construcciones y el acaparamiento de insumos para la construcción.

Siendo de interés público realizar programas de vivienda popular en las áreas dañadas por los sismos de septiembre de 1985, que permitan la adquisición en propiedad por los vecinos de las unidades habitacionales que se regeneren o construyan y, que la administración y mantenimiento de los edificios queden a cargo de sus propios habitantes. Para poder alcanzar los objetivos antes precisados fue necesario un programa que fijara las acciones de renovación habitacional de los grupos sociales antes señalados, así como la creación de un organismo público encargado de la ejecución de dicho programa, fue así como nació el Programa Emergente de Renovación Habitacional Popular del Distrito Federal el día 14 de octubre de 1985, mismo que fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el día antes señalado.

Dicho Programa es de observancia obligatoria para las dependencias de la Administración Pública Federal en el ámbito de sus respectivas atribuciones y conforme a las disposiciones legales aplicables, asimismo, será también obligatorio para las entidades de la Administración Pública Federal.

OBJETIVOS DEL PROGRAMA: Entre sus principales objetivos, tenemos:

- Reconstruir y reorganizar las zonas marginadas que fueron afectadas por los sismos en el Distrito Federal, con base en principios de reordenamiento urbano y desarrollo social.
- Establecer una política de desarrollo social que considere la vecindad, el arraigo y atienda a garantizar la propiedad y el disfrute de una vivienda digna y decorosa, el uso anárquico del suelo, dotar los servicios de equipamiento urbano complementario, tales como de salud, educación, recreación, de agua potable y otros.
- Combatir la especulación del suelo urbano. promover el adecuado uso y destino del suelo.
- Dar congruencia a las acciones, financiamiento e inversiones que para el cumplimiento de las metas prioritarias del programa realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, las de éstas con las de los sectores social y privado -- que participen, a través de instrumentos -- concertados, en cumplimiento de los propósitos señalados anteriormente.
- Se crea un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina **RENOVACION HABITA--**

CIONAL POPULAR, el cual tendrá por objeto la ejecución del Programa.

Las funciones de RENOVACION HABITACIONAL POPULAR son las siguientes:

- Promover y ejecutar por cuenta propia y de terceros, programas de vivienda y de fraccionamientos urbanos de interés social para las clases populares de bajos recursos.
- Construir, reconstruir y conservar la infraestructura y equipamiento urbano por cuenta propia o de terceros.
- Adquirir, enajenar, fraccionar, urbanizar, permutar y construir sobre los inmuebles urbanos por cuenta propia o de terceros, en las zonas afectadas.
- Gestionar, obtener y otorgar crédito, así como promover el establecimiento de sistemas y líneas de crédito para facilitar la adquisición de vivienda a los beneficiarios, considerando su capacidad de pago.
- Establecer sistemas de apoyo técnico y financiero hacia los programas de autoconstrucción y regeneración de las viviendas afectadas.
- Celebrar toda clase de contratos y convenios, realizar los actos jurídicos necesarios para el cumplimiento de su objeto.



ORGANOS DE DIRECCION DE RENOVACION HABITACIONAL POPULAR

- a) LA JUNTA DE GOBIERNO.
- b) EL DIRECTOR GENERAL.

a) LA JUNTA DE GOBIERNO.- Estará integrado por los titulares del Departamento del Distrito Federal, quien fungirá como Presidente; la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en su calidad de Vicepresidente; el Subsecretario de Programación y Presupuesto; Subsecretario de la Banca de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre otras, quienes tienen las atribuciones y funciones siguientes:

- Determinar las acciones e inversiones que deben ser realizadas por el Organismo.
- Definir y en su caso proponer a la autoridad competente el origen y fuente de los recursos financieros.
- Proponer a las autoridades competentes los trámites de expropiación de los bienes que se requieran para llevar a cabo las acciones de regularización y titulación de la tenencia de la tierra, de reconstrucción de vivienda, de fraccionamientos populares y en general de regeneración urbana.

La Junta celebrará sesiones cuando menos una vez al mes, debiendo estar presentar los titulares de las dependencias antes citadas. Tendrá un Comité Consultivo integrado por representantes de los trabajadores, de las organizaciones empresariales de los colegios de profesionales, de las Instituciones de Educación Superior y del Consejo Consultivo de la ciudad de México, así como la de los representantes de las comunidades vecinales benefi-

ciarias de los programas específicos del Organismo, a efecto de incorporar su participación.

b) EL DIRECTOR GENERAL.- Será designado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, a propuesta del Presidente de la Junta de Gobierno y tendrá las siguientes funciones:

- Organizar y conducir la ejecución de las acciones que debe llevar en forma directa al organismo.
- Coordinar las acciones del organismo con las que ejecuten otras dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.
- Representar legalmente al Organismo ante toda clase de autoridades o de terceros.
- Informar a la Junta de Gobierno, respecto de los avances de las acciones, ejercicios presupuestales y cumplimiento de metas del programa y proponer las medidas que se estimen necesarias para el cumplimiento del objetivo del programa.
- Formular y proponer a la Junta de Gobierno, la estructura orgánica y los sistemas de operación, así como conducir, controlar y coordinar su funcionamiento y someter a la aprobación del mismo el presupuesto correspondiente tanto para gasto corriente como de inversión.

El Patrimonio del Organismo, está integrado por:

- Los recursos que le sean asignados directamente para su ejecución.
- Las aportaciones de las dependencias o entidades de la Administración Pública Federal.
- Las aportaciones de las personas particulares.
- Los recursos de los financiamientos que contrate.

La vigilancia del cumplimiento en la esfera de sus atribuciones les será encomendada al Departamento del Distrito Federal y a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Al implantarse este sistema, de inmediato se empezó a construir sobre los predios expropiados por el Ejecutivo Federal, en las Delegaciones Políticas antes señaladas; como se puede constatar, en los sitios en donde existían vecindades antiguas que no garantizaban la seguridad de sus moradores; ahora se alzan importantes edificios con una sobria arquitectura que contrasta con la de los demás edificios de la zona en donde fueron construidos, -- dándoles en su exterior un aspecto de limpieza donde se aprecia -- un ambiente sano entre sus habitantes que ahora ya cuentan con -- una vivienda digna y cómoda, y lo que es mejor es de su propiedad, a pesar de que tengan que pagarles a plazos durante determinado -- tiempo.

Con este sistema lo que el Ejecutivo Federal se propuso, fue el hecho de evitar la especulación en la tenencia de la -- tierra y el encarecimiento en los materiales de construcción, además que abatiría aunque en un porcentaje menor el problema de la vivienda en el Distrito Federal. Que ya de por sí se encuentra -- castigado con las rentas que rebasan lo imaginable en detrimento -- de la economía del obrero, en cuanto a la necesidad de satisfacer

la necesidad de vivienda se refiere.

En este orden de cosas, el 14 de abril de 1987 el Ejecutivo Federal dió por terminado el cumplimiento del Programa de Renovación Habitacional Popular, publicando en el Diario Oficial de la Federación la resolución correspondiente; tomando en consideración la naturaleza transitoria de este organismo, mismo que tuvo como objeto fundamental ejecutar el aludido Programa Emergente, el cual se encuentra prácticamente concluido.

En este Decreto se autoriza disolver y liquidar al Organismo Público descentralizado denominado RENOVACION HABITACIONAL POPULAR; la liquidación correspondiente estará a cargo de un liquidador que será nombrado por el Ejecutivo Federal; la Junta de Gobierno se convierte a partir de la designación del liquidador en COMISION, para que supervise que el procedimiento de disolución se realice apegado a la ley.

El Liquidador nombrado tendrá las funciones siguientes:

- Representar al Organismo legalmente ante toda clase de autoridades.
- Dentro de los 30 días a su designación deberá presentar a la Comisión el programa de liquidación.
- Deberá formular el balance inicial y final de liquidación, debiendo informar mensualmente de los avances a la Comisión.
- Tramitar la cancelación del registro del organismo como entidad paraestatal, al concluir la liquidación.

## C A P I T U L O    I V

### EFICACIA PARCIAL DE LAS INSTITUCIONES DESTINADAS A PROPORCIONAR HABITACION

- A) TRABAJADORES DEL APARTADO "A", DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.
- B) TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
- C) MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.
- D) PERSONAS DAMNIFICADAS POR LOS SISMOS DE LOS DIAS 19 Y 20 DE SEPTIEMBRE DE 1985.
- E) PROPUESTA DE UNIFICACION DE LOS DIVERSOS ORGANISMOS EN UNA SOLA INSTITUCION GLOBALIZADORA DE ESFUERZOS.
- F) OTRAS PERSPECTIVAS DE SOLUCION PARA LA ADQUISICION Y MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA.

## C A P I T U L O    I V

### EFICACIA PARCIAL DE LAS INSTITUCIONES DESTINADAS A PROPORCIONAR HABITACION

México ha podido superar los desajustes del mundo contemporáneo por la afirmación de sus normas constitucionales que promueven la democracia social y por actitudes coherentes de -- cambio que garantizan en la justicia, la supervivencia de la Na ción. La política social es hoy el centro de toda visión inteligente y previsoras sobre los problemas del desarrollo. No se trata de reducir las desigualdades del crecimiento, sino de invertir radicalmente el orden de prioridades que ha dirigido, en la práctica, nuestra vida comunitaria. Están a la vista las me didas tendientes a promover el ejercicio pleno de los derechos colectivos, a defender el poder adquisitivo de los trabajadores, o fomentar el desenvolvimiento de sus capacidades, a extender - los sistemas de seguridad social, los servicios de salud y de - vivienda; a mejorar, en fin, la calidad de vida en las ciudades y en las comunidades rurales.

Trabajadores son tanto los obreros como los empleados públicos y los integrantes del ejército y la armada; lo son tam bién los campesinos y los miembros de las sociedades cooperati vas, los técnicos y los intelectuales, los maestros y los profe sionistas; mismos que tienen derecho a vivir dignamente, a que se les proporcionen una vivienda cómoda e higiénica para que su familia crezca unida. México aspira a ser una país de trabaja dores y sólo mediante la actividad productiva es posible la incorporación cabal a la obra de la comunidad. La ley establece que el trabajo es un derecho y un deber social.

A) TRABAJADORES DEL APARTADO "A", DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El artículo 123 de nuestra Constitución, constituye, según se ha dicho, la ley fundamental, la norma de normas, de donde se deriva su reglamentaria: Ley laboral. El apartado "A" de dicho artículo se refiere a los derechos y obligaciones del capital y del trabajo, por lo tanto al mencionar a los trabajadores del apartado "A", del artículo 123 Constitucional, se entiende - que nos referimos al "trabajador", que es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado.

Por tal motivo, todos los trabajadores que estén sujetos a una relación laboral que se desprenda del apartado "A", -- del artículo 123 Constitucional, mismos que pueden ser: obreros, jornaleros, empleados, artesanos y todos aquellos que de alguna manera están sujetos a un contrato de trabajo, tienen derecho a los beneficios emanados de la Ley del INFONAVIT, en el sentido de que tienen derecho a una vivienda digna y decorosa mediante la aportación que para tal efecto realice su patrón al Fondo Nacional de la Vivienda. Se exceptúa de este beneficio a los trabajadores domésticos, ya que en este caso se supone que en esta relación laboral, el patrón ya les proporciona un lugar donde vivir, de igual manera a los trabajadores a domicilio y deportistas, se legislará al respecto cuando el Ejecutivo Federal lo considere pertinente.

Dada la naturaleza jurídica de la Ley del INFONAVIT, en la cual los únicos beneficiados son los trabajadores antes señalados, es menester hacer la aclaración que no todos los trabajadores por el hecho de serlo tienen derecho a que se les proporcione un crédito financiado por el mismo Instituto, sino que deben cubrir el requisito que marca la misma Constitución y sus -- leyes reglamentarias, concretamente: La Ley Federal del Trabajo y la Ley del INFONAVIT, de que sus patrones cubran por concepto

de la obligación emanada de la misma Constitución, la de dotar - de vivienda a sus trabajadores con el 5% de los salarios devenga dos para que tengan derecho a este beneficio.

Otra de las características de eficacia parcial es el referente a las aportaciones, que no por el hecho de que se constituya una cantidad a su favor en el Organismo denominado INFONAVIT, forzosamente ya den por hecho que tengan un crédito para hacerlo valer en la adquisición en propiedad de un bien inmueble. Se debe recordar que los depósitos que se van acumulando dentro del Fondo, es para cuando el trabajador llegue a la edad de 50 años o más se le devuelva la cantidad ahorrada, más una cantidad adicional; y al hacerle la devolución de su fondo de ahorro, el trabajador ya está perdiendo la oportunidad de que se le asigne un crédito y por lo tanto una vivienda. Las cantidades devueltas por ningún motivo van a satisfacer la necesidad de vivienda, por el contrario se agrava, porque con esa cantidad no pagaría la renta de donde ahora vive por un año, ya que este dinero servirá en todo caso para cubrir sus necesidades más prioritarias.

Así, otra eficacia parcial derivada de la Ley del INFONAVIT, es la referente a la Continuación Voluntaria por parte -- del trabajador a seguir dentro del régimen del mismo, ya que si se deja de cubrir seis mensualidades consecutivas, se pierde dicho derecho y por lo tanto la esperanza de que algún día salga beneficiado con una vivienda.

En mi concepto, la LEY DEL INFONAVIT, debería ser un poco más flexible, al otorgar sus créditos, porque si bien es -- cierto que por un lado se deben cubrir las formalidades en el -- procedimiento de asignación, también lo es, de que el trabajador siga viviendo en condiciones miserables.



B) TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

De igual manera la obligación impuesta al Gobierno Federal, de dotar de una vivienda digna a sus trabajadores, es impuesta por la misma Constitución, en su artículo 123, apartado - "B", inciso f).

"El régimen legal de la seguridad social de los servidores del Estado está regulado por la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. El objeto de la seguridad social es crear a provecho de toda persona y principalmente de los trabajadores, un conjunto de garantías contra un cierto número de eventualidades susceptibles, ya sea de reducir o de suprimir su actividad, sea de imponerle cargas suplementarias. Este régimen está además garantizado tanto en la Constitución, como en el estatuto de los trabajadores públicos". (28)

Una de las eficacias parciales del ordenamiento jurídico emanado del artículo 123 Constitucional, es el referente a -- que todavía las asignaciones se hacen por sorteo y muchas de las veces el crédito habitacional se le otorga al que menos necesita la vivienda. También tratándose de la devolución de su fondo de ahorro, la oportunidad de tener o adquirir una vivienda en propiedad se pierde al hacerse efectivo este derecho, claro está -- que aún cuando esta devolución es a instancia de parte, el trabajador cansado de dar vueltas a las Dependencias, es cuando decide retirar su fondo y más aún si la necesidad de dinero es por una causa diversa al pago de rentas al que esté sujeto.

También en la Continuación Voluntaria del régimen si -- no se hace por medio de solicitud, o bien, se deja de cubrir las

(28) Serra Rojas, Andrés, Derecho Administrativo, Tomo I, - Impresora Galve, S.A., México, 1972, pág. 675.

aportaciones necesarias se pierde el derecho a adquirir una vivienda en propiedad.

Tratándose de incapacidades total permanente y parcial permanente, o bien de invalidez definitiva, por medio de las cuales para que se den estos supuestos, se debe de dictaminar la -- falta de capacidad para desempeñar un trabajo, en esta situación desde el momento en que un trabajador ha dejado de laborar por -- haberse dado el supuesto de invalidez, o incapacidad, se debe de tomar en cuenta que dicho trabajador que aún cuando siga laborando en alguna actividad acorde con su estado, su rendimiento ya -- no será el mismo, porque le pagarán de acuerdo a lo que hace. -- Por tal motivo, desde el momento en que le dictaminan cualquiera de los supuestos anteriores, se debería de liberar su adeudo con traído en virtud del crédito concedido. Si no tuviera crédito -- en ese momento asignárselo para que pueda vivir desahogadamente en una vivienda de su propiedad.

C) MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS MEXICANAS.

Toda vez que el ordenamiento jurídico que rige a todos los miembros de las Fuerzas Armadas es rígido, el referente a la vivienda militar no es la excepción, aún cuando la disposición es clara en el sentido de dotar de vivienda a todos aquellos que prestan sus servicios a la Nación son considerados también trabajadores, la obligación referida emana del artículo -- 123 Constitucional, apartado "B", fracción XIII.

Una de las eficacias parciales, consiste en cuanto a la adjudicación de la propiedad en que el trabajador tiene que pagar el 50% de los trámites notariales y el otro 50% le corresponde al Fondo de la Vivienda; se debe tomar en cuenta que los militares no ganan cantidades suficientes, más que las necesarias para satisfacer sus necesidades.

Otra de las eficacias parciales, consiste en que cuando a un trabajador del ejército le es asignada una vivienda en arrendamiento y al morir éste, a los ocupantes, es decir, a sus beneficiarios, les otorgan seis meses para su desocupación, sin tomar en cuenta de que si éstos son beneficiarios sujetos de -- crédito.

Cuando a un trabajador le es asignado un crédito con -- fondos del Instituto y dejare de pagar sus amortizaciones por un plazo de cinco años, automáticamente los créditos o adeudos vencidos se dan por terminados, rematándose el inmueble donde el trabajador habite y tomando en cuenta lo que aportó anteriormente para que sea considerado como pago de rentas por el tiempo que -- éste vivió en dicho inmueble. Como expresé anteriormente, son -- personas que viven al día y que cualquier percepción que tengan la consumen de inmediato, es decir, no tienen la capacidad de -- ahorro y sus necesidades son como cualquier otra persona que está sujeta a los índices inflacionarios en que vivimos.

D) PERSONAS DAMNIFICADAS POR LOS SISMOS DE LOS DIAS 19 Y -  
20 DE SEPTIEMBRE DE 1985.

El problema que tuvo que enfrentar el Ejecutivo Federal y el Gobierno Capitalino, fue el relativo al acomodamiento de todas aquellas personas que de alguna manera perdieron su vivienda durante el sismo. Como medida urgente, en el instante de haber ocurrido la tragedia instalaron albergues, mismos que posteriormente fueron trasladados a lugares más espaciosos, albergados en tiendas de campaña donadas por países extranjeros. El primer -- problema que tuvieron que enfrentar los damnificados fue: O se reubicaban en sus lugares de origen, escogiendo cualquier lugar de la provincia mexicana, o se quedaban a vivir en el Distrito Federal pagando estratosféricas sumas por concepto de rentas que voraces caseros elevaron, no importándoles la necesidad en la que se encontraban las personas damnificadas; a pesar de los esfuerzos del Ejecutivo Federal de dotarlos de una vivienda a través de las Instituciones ya establecidas como son el INFONAVIT y el FOVISSSTE, claro que estos últimos de acuerdo a lo establecido en sus respectivos ordenamientos jurídicos, es decir, que reunieron los requisitos necesarios.

Posteriormente, la reubicación de los damnificados fueron en el sentido de construir vivienda temporal hechas de madera y lámina de cartón, mismas que fueron levantadas en parques y jardines, en avenidas grandes, utilizando el camellón de las mismas, bajo las estructuras de algún puente elevado, o en todo aquel espacio abierto. la característica de estas viviendas consistió en que los trasladaron a otro tipo de vecindades, en donde los servicios indispensables se volvieron comunitarios.

Estas medidas fueron autorizadas por el programa de Renovación Habitacional Popular, mientras se hacían los estudios correspondientes a la asignación y espera de la construcción de nuevas unidades habitacionales; la estructura de la casa tempo-

ral estaba hecha a base de madera y cartón, que durante mucho -- tiempo tuvieron que soportar los verdaderos damnificados, inclusive hubo algunos que apenas hace algunos meses les fueron entregados a regañadientes su vivienda.

Todos aquellos que de alguna manera se consideraron damnificados vivían con la esperanza de tener una vivienda digna, la cual estaba fincada en lo que realizada el programa de Renovación Habitacional Popular.

E) PROPUESTA DE UNIFICACION DE LOS DIVERSOS ORGANISMOS EN UNA SOLA INSTITUCION GLOBALIZADORA DE ESFUERZOS.

Existen varios Organismos Públicos y Privados encargados de abatir el déficit Nacional de vivienda. A pesar de ello el índice de crecimiento demográfico aumenta y con ello la necesidad que se tiene de satisfacer el deseo de tener una vivienda digna y decorosa en donde vivir, aunado a ésto, también contribuyen el índice inflacionario de precios, la insuficiencia del binomio ahorro-inversión, el sistema fiscal vigente, la migración rural y desde luego los sismos de septiembre de 1985.

No cabe duda que se ha realizado un gran esfuerzo para solucionar o al menos atenuar esta grave carencia. Sin embargo, la estrategia con que ha sido enfrentado adolece de algunas fallas, que de no corregirse impedirán permanentemente un avance importante en la materia. Tal vez la falla principal sea el no querer aceptar que dadas las características de México, no podemos aspirar a corto y mediano plazo a resolver nuestro problema, tenemos que aceptar que las viviendas de un país pobre, requieren ser austeras, económicas y fácilmente financiables. Lo anterior no invalida que en la medida de lo factible, se debe construir tratando de complacer al máximo las necesidades de una familia moderna.

Se tiene que aprovechar mejor los espacios y la infraestructura de que se dispone, no hay más remedio que desarrollar o adaptar sistemas y materiales de construcción rápidos, confiables y económicos. Con el deseo de aportar algo en favor de las clases desprotegidas, propongo que se estudie por los doctos en la materia, la creación de una sola Institución que verifique las condiciones en que vive, tanto el obrero como el campesino, y en su caso, que determine la asignación de créditos en favor de los trabajadores antes mencionados, ya que ambos tienen el mismo derecho a vivir con dignidad, que ofrezca un lugar seguro

donde habitar con su familia.

Además, esta Institución acabaría con todos aquellos sis temas corruptos que las mismas dependencias se imponen entre sí, -- perjudicando grandemente a los directamente beneficiarios; una Ing titución que tomara en cuenta la verdadera necesidad que se tiene de vivienda, que tratara de fabricar sus materiales de construc- - ción, o en último de los casos, que se le proporcionara a un costo demasiado bajo.

Una de las medidas que adoptaría esta Institución sería la referente a que trataría de arraigar al campesino a su lugar de origen, dándole mejores oportunidades para trabajar la tierra y en su caso, su vivienda sería con las comodidades necesarias para poder vivir dignamente. Es necesario que se implanten sistemas de financiamiento, en donde todos los trabajadores del campo y la ciu dad, así como los que están a disposición de las fuerzas armadas sean sujetos de crédito.

## OTRAS PERSPECTIVAS DE SOLUCION PARA LA ADQUISICION Y MEJORAMIENTO DE LA VIVIENDA

El problema actual de la vivienda de interés social no se debe únicamente a la crisis económica que estamos viviendo, es un problema de fondo que parte principalmente de los siguientes elementos:

El generarse una retracción en la capacidad de compra de los sectores asalariados, la pirámide económica de los adquirentes de este tipo de vivienda pierde altura disminuyendo el número de prospectos que son sujetos de crédito.

La oferta escasa de por sí, se encuentra alejada de los centros de trabajo, lo que obliga a largos desplazamientos con incremento en los costos de transportación y desperdicio de tiempo vital.

Existe un gran desconocimiento en el mercado de compradores de las políticas bancarias de ajustes de precios previos a la escrituración motivados por la inflación, lo cual desconcierta a los compradores, creándoles inseguridad.

Falta de educación en los compradores para darle preferencia de compra a las casas con mayor terreno y mayor área construida, en comparación con áreas menores, pero con acabados de mejor impacto visual.

**PROBLEMA DE CARACTER OPERATIVO.**- Las leyes actuales decretan la vivienda como patrimonio familiar, claro está cuando ésta es ya propiedad del trabajador, lo cual las hace no embargables, por lo que no es posible constituir segundas hipotecas sobre las mismas, ésto a efecto de poder otorgar crédito posterior a su entrega, así éste se podría aplicar a financiar los gastos de escrituración o pago parcial del enganche del inmueble adquirido.



Acelerar la tramitación de permisos para construir fraccionamientos, porque la lentitud con que se han extendido ha nullificado prácticamente la oferta de tierra urbanizada y por lo mismo propicia el incremento de su costo, al existir una gran demanda no satisfecha y la necesidad de poder exigir en forma ágil el pago de las cuotas, a efecto de poder ofrecer mantenimiento adecuado a las unidades habitacionales, ajustando la ley a ese respecto.

PROYECTOS ARQUITECTONICOS MAL ENFOCADOS.- La costumbre ha hecho que se tienda a una reducción excesiva del espacio vital, reduciendo el espacio físico al mínimo necesario, en detrimento del espacio psicológico adecuado, se ha dado poca importancia al equipamiento urbano complementario y se han reducido las áreas con pretexto de lograr mejores acabados.

PROBLEMAS DE FINANCIAMIENTO.- La falta de financiamiento han reducido al mínimo la oferta, elevando el costo de los créditos con un incremento enorme de los intereses que se generan.

Así, la adecuación de los plazos de disposición de los créditos al proceso de producción de la obra se llevaría a cabo en dos etapas:

a) El financiamiento sería exclusivamente para obras de urbanización y de equipamiento urbano, lo que permitiría un aumento en la oferta de la tierra urbanizada.

b) Propugnar porque el FOVI acepte que un adquirente con hijos hasta de 3 años, pueda destinar para la adquisición de su vivienda hasta el 50% de su ingreso comprobable y hasta un 30% cuando la edad del más grande de sus hijos sea mayor en el momento de la escrituración.

EN LOS ASPECTOS FISCALES.- Se propone la eliminación total de impuestos y derechos a los compradores de vivienda nueva cuando no hayan sido anteriormente propietarios.

El cobro del impuesto predial se deberá hacer al comprador a partir del momento de la escrituración y por el valor base de la misma, eliminando el avalúo catastral, otorgándole exención de pago de predial desde la fecha de expedición de la licencia de obra, hasta la escrituración de la vivienda.

EN LO REFERENTE A LOS PROYECTOS ARQUITECTONICOS.- Aumentar el espacio útil interior de la vivienda para que satisfaga los requerimientos psicológicos y aumentar las zonas deportivas a nivel regional, los estacionamientos, los centros de reunión y áreas comerciales.

Proporcionar viviendas con acabados exteriores duraderos y en el interior acabados mínimos, susceptibles de ser mejorados.

Propugnar porque se concedan financiamientos no gravosos para obras de urbanización y de equipamiento urbano.

Lo anterior, no pretende ni con mucho ser una proposición de solución al problema de vivienda que afecta al trabajador, es únicamente una serie de factores que inciden en el problema y que en la práctica nos impiden lograr nuestros objetivos de producción, acordes con los objetivos de los compradores, que consisten en contar con una vivienda digna, bien ubicada en relación a su fuente de trabajo y que proporcione satisfacción a sus moradores, tanto en el aspecto físico, como psicológico y cuyo precio esté al alcance de su realidad económica, lo que hagamos en esta dirección para solucionar estos pequeños pero grandes problemas, lo veremos recompensado, en primer lugar, por la sa-

tisfacción de participar en hacer un México mejor y en segundo lugar por coadyuvar a contar con un mayor mercado de compradores que nos proporcionará mayor trabajo.

Sin embargo, estos problemas no son irresolubles, fuera del referente al crédito que queda más allá de nuestro ámbito de influencia; para todos los demás los responsables de la producción de vivienda podemos hacer algo para que se superen estas situaciones.

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

PRIMERA: El hombre desde la época primitiva se ha enfrentado al problema de conseguir un lugar donde vivir y refugiarse él y su familia de los fenómenos naturales.

SEGUNDA: Una vivienda para los obreros o trabajadores es un elemento indispensable para llevar a cabo su vida diaria, considerándola como un núcleo fundamental para el desarrollo cultural y de salud para la familia, porque de aquí irradia hacia el exterior la formación del ser humano, convirtiéndose al mismo tiempo como base de la propiedad privada.

TERCERA: El primer antecedente en México sobre la regulación legal de la vivienda de los trabajadores, es, "La Ley Sobre Trabajadores", expedida por el Emperador Maximiliano, el día primero de noviembre de 1865, en la cual se obligaba a los hacendados a proveer de habitación y agua a los trabajadores a su servicio; a partir de entonces el tema no vuelve a ser tratado hasta el año de 1906 en el Plan Político de mayor importancia, como lo es el del Partido Liberal Mexicano de los hermanos Flores Magón, con el cual se establecía la obligación de los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éste así lo exigiera.

CUARTA: En los años de 1916 y 1917, el Congreso Constituyente de Querétaro recoge todas las inquietudes en materia habitacional y plasma en nuestra Constitución Política el derecho a la vivienda, concretamente en el artículo 123, fracción XII.

Las características fundamentales de esta fracción son las siguientes: Toda negro

ciación de la índole que sea tiene la obligación de proporcionar vivienda a sus trabajadores, siempre y cuando ocupen un número mayor de cien, podrán cobrar rentas que no excedan del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

QUINTA: Como se desprende de lo anterior, los patrones estaban obligados a proporcionar vivienda a sus trabajadores, siempre y cuando en sus lugares de trabajo ocuparan un número mayor de cien; además de que podían cobrar rentas que no excedieran del medio -- por ciento mensual del valor catastral de las fincas

SEXTA: A pesar de las múltiples medidas que se fueron adoptando en materia de trabajo, tales como: La libertad sindical, el derecho de huelga, las disposiciones sobre el salario y las condiciones de trabajo, así como, la integración de las Juntas de Conciliación y Arbitraje; en materia de vivienda la Ley Federal del -- Trabajo de 1931, no modificó precepto alguno que mejorara la condición de vida de los trabajadores.

SEPTIMA: La Ley Federal del Trabajo de 1932, se limitó a trans-- cribir el texto del artículo 123 Constitucional supeditando la vigencia del precepto a la posterior reglamentación por los Ejecutivos Federal y Local en sus respectivas jurisdicciones.

OCTAVA: La Ley Federal del Trabajo de 1970 manifestaba en su exposición de motivos que la casa es el local en donde se forma y -- crece la familia y donde se educa a los hijos, de tal manera que constituye una de las condiciones primordiales para la elevación de los niveles de vida de los hombres, estableciendo que el Estado tenía el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución y -- que los patrones cumplieran la obligación de dotar de vivienda a -- sus trabajadores mediante convenios que celebraran con los mismos para tal efecto.

Con la medida antes adoptada, la Ley Federal del Trabajo de 1970 no modificó en lo substancial la solución al problema de la vivienda, quedando de igual manera al texto Constitucional de 1917.

NOVENA: Las disposiciones del Congreso Constituyente de 1917, - fue letra muerta hasta el 24 de febrero de 1972, en que se reformó la citada fracción XII del artículo 123 Constitucional, para quedar como actualmente se encuentra.

DECIMA: El primer efecto de las reformas fue el de suprimir la excepción en el texto original del artículo 123, para establecer en aquellas empresas que tuvieran menos de cien trabajadores y hacer, en consecuencia, extensivo a todos los trabajadores del país el derecho al disfrute de una vivienda digna. Se suprimió asimismo la limitación que se establecía en la Ley Federal del Trabajo de 1970, para quienes no fueran trabajadores de planta permanente y tuvieran una antigüedad menor de un año.

DECIMA PRIMERA: La naturaleza jurídica del derecho a la vivienda la encontramos en el artículo 123 Constitucional y por ser éste el que rige al derecho del trabajo, es por lo tanto un DERECHO SOCIAL.

Porque implanta un mínimo de garantías y seguridades en favor -- del trabajador, elevando su condición de ser humano, permitiéndole agruparse con otros de su misma condición, con el objeto de estar en posibilidades de defender sus derechos frente al capital.

DECIMA SEGUNDA: El Constituyente de 1917 dejó inscrita una página relevante en la historia, al establecer las normas fundamentales para dar atención a la necesidad de vivienda de los trabajadores mexicanos.

DECIMA TERCERA: En virtud del contenido netamente social que encierra la formulación del derecho a la vivienda, se debe ubicar dentro de las instituciones que forman el Derecho Social, en razón de su carácter protector.

DECIMA CUARTA: Las Instituciones de interés social más importantes en nuestra República Mexicana en materia habitacional, son el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas y la Institución que dotó de viviendas a los damnificados con motivo del sísmo de 1985, denominada Renovación Habitacional Popular.

DECIMA QUINTA: El INFONAVIT, FOVISSSTE y el ISSFAM son Organismos de interés social, que conceden créditos en propiedad a sus derechohabientes, con los intereses más bajos y con mayores plazos de los que conceden las Instituciones Bancarias, la Iniciativa Privada o cualquier otro organismo, concediendo también prórrogas para el caso de que el trabajador sea privado de su trabajo y amparando los créditos con un seguro que libera al trabajador o a sus beneficiarios del pago en los supuestos de incapacidad, invalidez o de fallecimiento.

DECIMA SEXTA: Asimismo y considerando que sólo las personas que prestan un trabajo personal subordinado son las únicas que reconoce la Ley, para que gocen de una vivienda digna y decorosa, como atinadamente lo establece la Constitución en su artículo 123, consideramos necesario que el organismo de interés social como lo es el INFONAVIT, acepte como sus beneficiarios a todos los trabajadores independientes que deseen ingresar a su régimen, mediante una cuota que se le fijará de acuerdo a lo que establezca el organismo antes precisado, ya que desde nuestro punto de vista muy personal, son personas que trabajan y que tienen necesidad de una vivienda.

**DECIMA SEPTIMA:** Consideramos que el problema de la vivienda cada día se va acrecentando, debido a que son un reducido número de -- trabajadores los que tienen acceso a las Instituciones Oficiales de interés social, provocando con ésto alzas inmoderadas en el alquiler de casas-habitación, por lo que proponemos que el Estado -- debe otorgar facilidades a la Iniciativa Privada para la construcción de vivienda económica para todas aquellas personas de bajos recursos, misma que será vendida a plazos y con intereses módicos.

**DECIMA OCTAVA:** El derecho a la vivienda no debe tomarse como arma política ni demagógica, sino como una meta a cumplirse por todos los sectores económicamente activos y como respuesta a las -- justas demandas del movimiento obrero y campesino organizado, por lo que sugerimos se cree una sola Institución globalizadora de vivienda, con el objeto de terminar con sistemas lentos y corruptos en la asignación de las mismas; también con el propósito de arraigar al campesino a sus lugares de origen y evitar con ésto que -- las ciudades cada día se vean más saturadas.



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

I. LIBROS:

- BURGOA, Ignacio. Garantías Individuales, Editorial Porrúa, 17a Edición, México, 1983.
- CALNEK, Eduard E. Ensayos Sobre el Desarrollo Urbano de México, Editorial ----- Sepsetentas, México, 1976.
- CAVAZOS FLORES, Baltazar. 35 Lecciones de Derecho Laboral, Editorial Trillas, 2a Edición, México, 1982.
- CAVAZOS FLORES, Baltazar. El Derecho Mexicano del Trabajo en la Teoría y en la Práctica, Editorial Porrúa, México, 1972.
- DE BUEN, Nestor. Derecho del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, 4a Edición, México, 1981.
- DE LA CUEVA, Mario. Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo II, Editorial Porrúa, 2a Edición, México, 1979.
- DELGADO MOYA, Rubén. Derecho Social del Presente, Editorial Porrúa, México, 1977.
- GARCIA MAYNES, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho, 30a Edición, Editorial - Porrúa, México 1979.
- GONZALEZ DIAZ, Lombardo. El Derecho Social y la Seguridad Social Integral, Textos Universitarios, UNAM, 2a Edición, México, 1978.
- GUERRERO, Euquerio. Manual de Derecho del Trabajo, 7a Edición, Editorial Porrúa, México, 1975.

- MARGADANT S., Guillermo F. Introducción a la Historia del Derecho Mexicano, Editorial Esfinge, 6a Edición, México, 1984.
- MIRANDA BASURTO, Angel. La Evolución de México, Editorial Herrero, México, 1970.
- MUÑOZ RAMON, Roberto. Derechos del Trabajo, Tomo I Editorial Porrúa, México, 1976.
- OLIVE NEGRETE, Julio César. Arqueología y Derecho en México, Editorial UNAM, México, 1980.
- REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. Evolución de las instituciones y del Derecho del Trabajo en México, Editorial Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, México, 1976.
- SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Administrativo, Tomos I y II, Editorial Porrúa, México, 1972.
- SILVA HERZOG, Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1973.
- TRUEBA, Urbina. Nuevo Derecho del Trabajo, 2a Edición, Editorial Porrúa, México, 1972.
- URQUIDI, Victor L. Explosión Humana, Editorial Fondo de Cultura Económica, México, 1974.
- WEEK, John R. Sociología de la Población, Editorial Porrúa, Madrid, 1984.

II. DICCIONARIO:

DICCIONARIO ENCICLOPÉDICO BRUGUERA, Editorial Brujuela, S.A., Tomo V, México, 1976.

III. HEMEROGRAFIA:

Coloquio Internacional Sobre -- Fórmulas de Financiamiento a la Vivienda de Bajo Costo, Editorial INFONAVIT, 2a Edición, México, 1982.

Mújica Montoya Armando.

"Síntesis de la Actividad Económica y de la Industria de la -- Construcción en México en 1985 y Perspectivas para 1986". Revista INFONAVIT, Editorial INFONAVIT, Volumen 10, número 2, México, 1985.

Becker Arreola Guillermo.

Aspectos Teóricos y Financieros de la Vivienda para los Trabajadores, Editorial INFONAVIT, - México, 1982.

#### IV. LEGISLACION:

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS MEXICANOS. Editorial Porrúa, 83a Edición, México, 1987.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. Editorial Porrúa. 56a Edición, México, 1987.

LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. Editorial INFONAVIT, 6a Edición, México, 1985.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO, Editorial Porrúa, 23a Edición, México, -- 1987.

LEGISLACION DE SEGURIDAD SOCIAL PARA LAS FUERZAS ARMADAS. Editorial Porrúa, 23a Edición, México, 1987.