

2ej
695



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES A LA VIVIENDA EN NUESTRO PAIS



FACULTAD DE DERECHO
SECRETARIA AUXILIAR DE
EXAMENES PROFESIONALES

T E S I
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO
P R E S E N T A :
FELIPE SALDAÑA SIXTO



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

I N D I C E

<u>INTRODUCCION.</u>	<u>PAG.</u>
I.- <u>LA HABITACION DE LOS TRABAJADORES.</u>	
A. GENERALIDADES.	1
B. ANTECEDENTES HISTORICOS.	8
C. ANTECEDENTES Y EVOLUCION EN MEXICO .	12
II.- <u>EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES A LA VIVIENDA.</u>	39
A. CONCEPTO.	41
B. NATURALEZA JURIDICA.	44
C. FUNDAMENTACION JURIDICA.	55
D. SUJETOS.	58
III.- <u>EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA <u>PARA LOS TRABAJADORES.</u></u>	
A. CREACION	64
B. NATURALEZA.	73
C. OBJETO.	75
D. SUJETOS.	80
E. BENEFICIOS.	82
F. ADMINISTRACION.	88
IV.- <u>EL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO DE <u>SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.</u></u>	
A. CREACION.	94
B. NATURALEZA.	102
C. OBJETO.	106
D. SUJETOS.	113
E. BENEFICIOS.	116
F. ADMINISTRACION.	125
CONCLUSIONES .	135
BIBLIOGRAFIA .	139

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

El siguiente estudio tiene como base hacer un análisis de uno de los principales problemas a los que se ha tenido que enfrentar el hombre a través de toda su historia y es sin duda alguna, el encontrar un sitio que le sirva de morada, que le proporcione comodidad y seguridad a él y en general a toda su familia. Muy distinta se encuentra el día en que todos los hombres cuenten con un lugar que les brinde, cuando menos, alguno de los mínimos requerimientos habitacionales, sin embargo, existen organismos de interés social encargados de satisfacer esta necesidad.

Al principio el hombre buscó refugio donde protegerse de las fieras y de la inclemencia del tiempo en las cuevas y cavernas, posteriormente empezó a construir chozas y cabañas, para que luego con la inteligencia del ser humano y por sus grandes dotes de observación, hicieran posible la construcción de los grandes conjuntos habitacionales de nuestros tiempos.

Precisamente estudiaremos el artículo 123 Constitucional y sus Leyes Reglamentarias, base de nuestro Derecho Laboral, ya que forma parte del Derecho Social, asimismo, estudiaremos los diversos conceptos de Seguridad Social y su naturaleza jurídica y terminaremos afirmando que el derecho a la vivienda es un Derecho Social que tienen los trabajadores, como lo puntualiza nuestra máxima Carta Magna.

Por otro lado, creo que la creciente dificultad social que constituye el déficit habitacional en México, es un problema, no un desastre, ya que existen, entre otros, organismo como el INFO-NAVIT y el FOVISSSTE, los cuales tienen como finalidad dotar de viviendas a los trabajadores de nuestro País.

Por último, he de mencionar que el presente estudio se realizó con las deficiencias propias del ostentante, pero con la

.

mayor intención de aportar ideas que ayuden a resolver dudas so
bre el tema tratado, con la seguridad de que dichas ideas serán
superadas por los doctos de la materia.

I. LA HABITACION DE LOS TRABAJADORES

A. GENERALIDADES

B. ANTECEDENTES HISTORICOS

C. ANTECEDENTES Y EVOLUCION EN MEXICO

I. LA HABITACION DE LOS TRABAJADORES

A. GENERALIDADES.

Uno de los satisfactores fundamentales por el que ha luchado el hombre a través de los siglos, es y seguirá siendo el lugar en donde ha de vivir cómodamente y que le proporcione la máxima seguridad para él y su familia.

Una casa es vital para la familia moderna, tiene una significación directa con la comunidad y la Nación en general, además de su importancia para la familia individual. La escasez de vivienda se manifiesta con gravedad en sociedades que experimentan un proceso intenso de industrialización y de acelerada expansión urbana.

En México los indicadores demográficos registran dos movimientos fundamentales: Migración interna del Sector Rural al Urbano y un elevado índice de crecimiento demográfico. El proceso de marginalidad se debe principalmente al movimiento social -- producido por el fenómeno de la migración como efecto y causa directa del centralismo en las grandes metrópolis de las industrias, además de que en las primeras es donde inicialmente se dan los -- procesos de modernización e implementación tecnológica; considerando que en las condiciones actuales, el campo no presenta horizontes viables de desarrollo y ésto aunado a la explosión demográfica tan alta que propicia un centro de atracción y polo generados del movimiento migratorio en busca de nuevas y mejores oportunidades; pero una vez llegada esta población a la ciudad, mantienen las mismas elevadas tasas de natalidad características de las zonas rurales.

Las causas de la migración hay que buscarlas en las condiciones socio-económicas del sector agropecuario, a saber:

.

- a) Carencia de servicios, fuentes de trabajo, vivienda;
- b) Represión sistemática contra los trabajadores rurales para impedir su organización independiente del Estado y defender por lo tanto sus derechos;
- c) A la explotación creciente de los campesinos al reducir el precio de sus productos contra el aumento constante de los artículos industriales, aperos, - agrícolas, ropa, artículos del hogar;
- d) Introducción de tecnología diseñada en países desarrollados con carencia de mano de obra, que en México donde abunda ésta provoca su desplazamiento;
- e) La difusión e imposición a través de los medios masivos de comunicación, de los valores de la sociedad de consumo y la modernización que discriminan la vida rural y esterotipan la sociedad urbana.

En lo que respecta al problema de la desocupación y subocupación, tenemos que a pesar del rápido proceso migratorio del campo a la ciudad, el primero tiene una enorme gravedad, porque la mayor cantidad de desempleo y subempleo se dá en el sector agropecuario, en el comercio y en los servicios. Se denomina Subempleadas a aquellas personas ocupadas pero que trabajan un número menor de horas que el considerado comonormal en un período de referencia; están dispuestas a trabajar más tiempo, pero no encuentran empleo para hacerlo; obtienen ingresos normalmente bajos; no utilizan sus calificaciones o capacidades en forma complete; - están ocupadas con niveles de productividad significativamente bajos o nulos.

Año con año se ven engrosadas las filas de personas que viven en condiciones infrahumanas, como el hacinamiento, la promiscuidad, la insalubridad, la falta de educación la desnutrición, la muerte prematura y las enfermedades; son factores que van a determinar la vida de los habitantes de estas zonas.

Generalmente proceden del interior del País, muchas familias que por falta de trabajo estable y de recursos económicos tienen que habitar en tugurios, casas de cartón y lodo, o bien, que la misma necesidad los obligue a fincar su morada en carros o vagones de ferrocarril, o en cuevas localizadas en las faldas de los cerros aledaños a la ciudad.

Alrededor de este casco central emergen los barrios de Tlatilco, Nonoalco, Tepito, Garibaldi, La Merced y la Candelaria de los Patos, formados por campesinos que sobreviven con precario trabajo y aún más deteriorada vivienda. Junto a las antiguas y decadentes vencidades se hacinan estos pobladores, formando lo que se llamaría entonces, "La herradura de tugurios", porque forman un semicírculo norte-oriente del centro. (1)

Los datos anteriores son significativos, ya que la mayoría de estas familias no tienen la debida capacidad de pago, no tienen noción del ahorro, ya que cualquier percepción es consumida de inmediato, acrecentada esta situación con el hecho de que gastan lo poco que producen en consumos innecesarios no vitales, o en vicios, reflejo de su bajo patrón cultural. Otro aspecto general del ensanchamiento de estos polos marginales, es el costo de la tierra, que lleva implícitamente su especulación aparte del fenómeno inflacionario que existe, esto también ha --

(1) Francisco A. Gomezjara, SOCIOLOGIA, Editorial Porrúa, México 1985. Pág. 290.

afectado a la industria de la construcción, frenando parcialmente alguna solución planteada al respecto de las áreas marginales.

La característica de la vivienda marginal, consiste en el tipo de materiales usados en su construcción y son principalmente con láminas de diferentes tipos y tamaños, deshechos, cartones, madera, latas y otros más. Es peculiar que dichas viviendas conserven esta situación y no sean regeneradas con materiales adecuados, por la persistente tensión de que en cualquier momento sean desalojados, por no detentar legalmente el terreno que ocupan.

Estas ciudades perdidas son los lugares más críticos, ya que ahí se aglomeran cientos de miles de pobladores que viven en precarias condiciones.

El déficit de viviendas crece año con año y una parte importante de la población permanece al margen de las posibilidades reales de mejorar su morada.

Las necesidades de vivienda surgen de cuatro fuentes distintas.

- a) Un déficit de tipo cuantitativo;
- b) Un déficit cualitativo, ya que muchas de las viviendas existentes no están en condiciones de habitabilidad;
- c) Crecimiento demográfico y,
- d) Reposición de viviendas.

Aún cuando la cuantificación no está hecha con todo el rigor que exigiría el análisis del fenómeno del crecimiento demográfico, respecto de la vivienda en todas las correlaciones, para llegar al análisis dinámico de causa y efecto y causas recíprocamente correlacionadas; cualquier cifra mediante cualquier sistema de cálculo nos señala la gravedad del problema, la necesidad de prever soluciones y planear la acción conjunta. La mayor parte de los habitantes de la República que habrán de necesitar de nuevas viviendas o de que se les sustituya o reparen las que habitan, corresponderá sin duda a la clase que no tiene otro recurso que la fuerza del trabajo.

Creo que con el mismo fundamento con que se ha hecho justicia en el campo, dándole tierra a quien la trabaja; en la ciudad debe facilitarse al trabajador la posibilidad de ocupar lícitamente el pedazo de suelo urbano que necesita para vivir con su familia, cómoda, higiénica y dignamente.

"Ello no significa que la clase trabajadora de México pretenda que el Estado resuelva sus problemas como si fuera un donante, sino que simplemente -- aprovecha su capacidad, funciones y estructuras -- para organizar una auténtica política de vivienda en que se contemplen todos los aspectos del problema en sí y dentro del proceso general del desarrollo del País". (2)

"El concepto de vivienda de interés social, vivienda popular, vivienda económica, ha sido ampliamente debatido, considerando como más conveniente el primero de los citados; la Organización de Estados Americanos en el Seno del Consejo Interameri-

(2) Confrontación sobre los problemas económicos, Secretaría de la Presidencia, México 1973, Pág. 56.

cano Económico y Social, nos dá el siguiente concepto:

Vivienda de interés social, ya sea urbano o rural, es -- aquella cuyo uso en propiedad o alquiler es asequible, de manera que no resulte onerosa en el presupuesto familiar a personas de escasos recursos económicos, proporcionándoles alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga los requisitos indispensables de seguridad, higiénica y decoro y que esté dotada de los servicios sociales correspondientes. (3)

Algunas organizaciones de vecinos e inquilinos intentan responder en forma alternativa a las políticas de renovación urbana que, bajo el pretexto de la erradicación de los tugurios, - alientan la revalorización del suelo en beneficio del capital inmobiliario, financiero y comercial. Tal es el caso del barrio de Tepito y de la colonia Guerrero.

Creo que la creciente dificultad social que constituye - el déficit habitacional en México, es un problema, no un desastre.

Estoy convencido de que existen soluciones viables, aunque éstas no pueden basarse exclusivamente en sistemas constructivos tradicionales. Pienso que la vivienda debe ser primordialmente popular, sin demérito de su dignidad y decoro. Se puede - partir de la base, innegable, que una casa habitación es un hogar; por lo tanto, considero que es determinante que proporcione a sus usuarios un espacio habitable humanizado, la capacidad económica de una persona nada tiene que ver con su dignidad de ser humano, por eso concluyo que una vivienda popular debe ser, antes que nada, un lugar que proporcione condiciones de habitacio-

nes dignas, así como posibilidades de mejoramiento reales y adecuadas, a un precio accesible para la mayoría.

Hoy en día en ciudades como la de México, sólo resulta posible construir vivienda masiva de interés social, ubicándola en predios lejanos al centro del área metropolitana. En la zona sub-urbana el terreno es barato; en general existe disponibilidad de agua y la eliminación de residuos no es tan problemática; la energía eléctrica podrá obtenerse de la energía solar.

B. ANTECEDENTES HISTORICOS

El hombre desde que nace se le presenta una serie de necesidades, a saber: Comer, vestir, de habitación, etc., que tiene que ir satisfaciendo para conservar su ser y esto sucede conforme transcurre su vida diaria, pero para poder lograrlo necesita del concurso de los demás hombres, porque en ninguna etapa de la vida de la humanidad, el hombre ha vivido aislado de los demás

La vida en comunicad siempre se le ha impuesto, pensar en lo contrario sería un error o una fantasía; la sociedad no sólo les es conveniente, sino necesaria.

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 sólo fin, de un sólo propósito tan constante como insaciable; superarse así mismo, obtener una enorme satisfacción subjetiva que pueda brindar la felicidad anhelada. (4)

El individuo tiene a través de su existencia diversas finalidades que cumplir, desde la observación de su propia vida hasta la realización de su perfeccionamiento moral; pero para lograrlas, como se dijo anteriormente, necesita la ayuda y unión de los demás. La vida en comunidad se impone a la naturaleza humana, en tal forma que los hombre ya necen perteneciendo a un grupo. - La familia que constituye la primera etapa, la más elemental, pero asimismo, la básica o fundamental en la organización. De esta manera se forma la sociedad humana y se origina su progreso, todas

(4) Ignacio Burgoa, GARANTIAS INDIVIDUALES, Edit. Porrúa, México 1983, Pág. 15.

las actividades de la sociedad humana están encaminadas a lograr su mejoramiento, que se manifiesta en los grados evolutivos de su civilización.

La fuente original en donde el hombre obtiene los bienes necesarios para su vida, es la tierra y al tratar de adquirir -- sus recursos ha creado las condiciones materiales de su existencia; el trabajo, la propiedad, la riqueza y las relaciones sociales de convivencia; la autoridad, la justicia, la ley, la moral, pero más importante que la riqueza material de un País, son los hombres que con su esfuerzo diario hacen productivas las tierras, las máquinas, las industrias y demás actividades básicas de la vida humana.

EPOCA PRIMITIVA.- Una de las preocupaciones fundamentales del hombre ha sido y será siempre la seguridad para sí mismo y su familia, darle el mayor bienestar posible y una de esas preocupaciones es el lugar en donde ha de vivir, donde pueda refugiarse de los fenómenos naturales.

Quando los hombres empezaron a construir, no sentían la menor preocupación por el aspecto de sus casas, lo que necesitaban era algo que los protegiera del viento y de la lluvia y los resguardara durante el sueño de las acometidas de las fieras y de sus enemigos. EL hombre primitivo se protegía de las inclemencias del tiempo en cavernas y cuando aprendió cómo hacer fuego y usarlo para cocer, ahumar o secar sus alimentos, lo mismo que para mantenerse caliente, dicho lugar se convirtió en lo más importante, en su hogar.

Mientras el hombre esa salvaje, la caverna le sirvió muy bien de morada, comenzó a formar rebaños con animales silvestres, vacas, ovejas, cabras y tuvo que trasladarse con ellos para apa-

centarlos en los lugares donde hallaba hierba. No podía llevar consigo su caverna ni los materiales necesarios para construir una choza, de manera que inventó las tiendas de campaña, hechas con las pieles de sus rebaños, porque eran más fáciles de transportar, tales fueron las viviendas de Abraham, Isacc y de Jacob y tales son las casas que conocen hoy los beduinos. (5)

La caverna era, desde luego, mucho más segura que la choza o la tienda de campaña, aunque mucho menos cómoda; de modo que los hombres que no vivían ya en las cavernas las seguían -- usando para sepultar a sus muertos y como templos para sus dioses, recuérdese por ejemplo como Abraham al morir Sara, compró por una suma de dinero, entonces respetable, una caverna donde poder enterrar a los demás miembros de su familia cuando éstos murieran.

Durante siglos los hombres usaron la caverna como tumbas o templos, y a menudo ahuecando la sólida roca formaron ahí habitaciones del tamaño de una iglesia. Desde luego, fue necesario que transcurrieran muchos siglos desde su aparición sobre -- la tierra, para que el hombre pensara en construir su primera vivienda o su primera choza y éstas debieron de ser pequeñas y -- por cuidadosa que fuera su construcción, bastaba un golpe de -- viento algo fuerte para derrumbarlas, sepultando muchas veces a sus moradores. Una vez que el hombre encontró un refugio adecuado para sus conveniencias y temores elementales, comenzó a ampliarlo, ya como incipiente hogar, con medios para convertirlo en estable y para que le procurara satisfacciones, como la de la alimentación, en un doble sentido de reserva de provisiones y de -

(5) Nueva Enciclopedia Temática, Tomo 8, Editorial Cumbre, - Pág. 53.

condimento de las mismas. Crecieron lo suficiente para tener una ventana y una chimenea, pero ésto tardó mucho en aparecer y mientras tanto el humo tenía que buscar una salida por la ventana o por un agujero del techo, oscureciendo las paredes e impregnándolas con los olores de todos los alimentos de cocían en el lugar.

Aparte de la inteligencia del ser humano, por sus dotes de observación y su tendencia imitativa, en la construcción de las primeras viviendas han tenido que influir y no poco, los ni dos que por instinto hacen las aves para sus crías y que algunas conservan después como habitación. También las guaridas o cubiles que se acondicionan los animales salvajes, han contribuido a inculcarle al hombre el sentido del hogar.

Ahora bien, precisamente por su capacidad de creación y por su habilidad de ejecución, el hombre emprendió muy pronto la construcción de viviendas especiales, iniciada, según las ma yores posibilidades, mediante las chozas y cabañas, que variarían muy poco de las que campesino y pastores de todos los tiem pos han levantado para habitación no muy duradera. La utilización de ramas, troncos, cañas, pajas y otros elementos vegetales iría muy pronto seguida de trabazón con el barro y otros aglutinantes naturales. Un refinamiento en la materia, especial mente desde el punto de vista de la seguridad, lo representaron los palafitos viviendas construidas sobre estacas o pies derechos hincados en el lecho de los lagos.

Tras descubrir y progresar en la amasadura del barro y en el cocimiento de algunas tierras, con adobes y con ladrillos se construirán las primeras paredes y algo después, sin duda, -- los techos, por las pequeñas dificultades que para su solidez -- ofrecen éstos, hasta que se utilizan los troncos como vigas, cañas y remajes para entrecruzamientos complementarios. Al dispo-

.

ner el hombre de medios para labrar la piedra, el empleo de ésta le brindó colosales elementos para grandes construcciones; como revelan los templos y palacios elevados hace miles de años por los pueblos orientales y después por los mediterráneos.

El arte de la construcción progresó pronto y mucho, -- por cuanto descubrimientos arqueológicos de ciudades anteriores en dos y hasta en tres milenios a la era cristiana constituyen irrefutable prueba al respecto.

ANTECEDENTES Y EVOLUCION EN MEXICO. - "Mucho se han ocupado los escritores de los Estados Unidos, de los Mounds o terraplenes que ocupan una parte importante de su territorio y que son construcciones de los pueblos antiguos que ahí vivieron en los tiempos prehistóricos. La palabra inglesa "Mound" significa: Terraplen, baluarte, dique, atrincheramiento. Todas estas cualidades tenían las construcciones del usumacinta; formaronse de terraplenes, sirvieron primero de diques para evitar las inundaciones producidas por el desbordamiento del río o por la marea alta en las costas y fueron después atrincheramientos y baluartes, hasta llegar a ser fortaleza formidables. Pero en un principio fueron sólo masas elevadas de tierra en que el hombre del sur construía su habitación, de manera que le sirviesen de defensa contra las corrientes que podrían arrebatársela y contra las tribus salvajes que podían destruirla". (6)

Cuando por Ley natural de expansión buscaron mayor territorio fueron sus emigraciones también paralelas; la del norte emigró al sur por la costa del Pacífico y la del sur al norte -- por la del Golfo. Al llegar la raza del sur al Valle del Mississippi, lo encontró ocupado de muy atrás por la raza Nahoá que a

(6) Vicente Riva Palacio, MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS, Tomo I, Editorial Cumbre, Pág. 173.

esa latitud estaba establecida de Océano a Océano. Necesitó pues invadirlo por la guerra y la conquista, empujando a los Nahoas -- del otro lado de las montañas Rocallosas; lo que nos explica como éstos que habían venido por el Oriente se encontraron en el po-- niente, en la región del Chicomoztoc.

Si nos fijamos en que, en la mayor parte de los terraple-- nes se han encontrado grandes depósitos de cenizas, podemos dedu-- cir que sobre ellos había construcciones de madera, basta para -- convencerse ver las actuales construcciones de nuestros pueblos -- de indios, especialmente los de la costa en que existió la civili-- zación del sur; son chozas de madera y lodo con techos de paja.

EPOCA PREHISPANICA.-- Se caracteriza porque los hombres ya conocen la agricultura, se hallan establecidos en lugares permanentes y -- fabrican objetos de barro; con el tiempo comienzan a tener un ce-- remonial religioso y en algunos lugares se inician las construccio-- nes de piedra, posteriormente se pasó a la construcción de peque-- ños templos sobre basamentos escalonados y el surgimiento de cen-- tros ceremoniales con edificios cívico-religiosos que se acercan -- ya a la idea de ciudad. Los hombres de aquel tiempo vivían agrupa-- dos en aldeas o en villas, cerca de los ríos o de los lagos, en -- chozas de ramas cubiertas de lodo, con techos de paja o zacate y -- piso a veces pulido de barro.

En el desarrollo de las culturas indígenas se observa un -- proceso de difusión de ciertos elementos culturales que predomi-- nan en una región determinada y que unifica a los pueblos que la -- ocupan dentro de ciertas normas de conducta social y de cultura, -- así ha sido posible delimitar algunas zonas de influencia cultu-- ral dentro del territorio mexicano.

CULTURA MAYA.-- Es de creerse que, formaron ciudad aún cuando eran -- más bien el centro político-religioso de la ciudad dispersa, es de

cir, de un número de barrios separados que se agrupaban a su alrededor. Estos barrios rara vez han sido excavados, pero se tienen abundantes datos de los centros, los hay monumentales como Tikal o mucho menores como Palenque.

En ellos se desarrolla una impresionante arquitectura religiosa y civil mucho más decorada que la Teotihuacana. Concebían grandiosos edificios y sujetaban su construcción a un plan determinado y que de antemano formaban. Los Mayas es un pueblo de agricultura, siendo la religión el lazo que los une y más que ésta, el sacerdocio.

Tenían un jefe natural: El Sacerdote y un lazo de unión, el Templo. Los Mayas levantan pirámides, templos magníficos, palacios suntuosos de piedra ricamente labrada; su ornamentación es espléndida, usan la bóveda y las columnatas y en todo revelan un gran poder material, riqueza pública, desarrollo de cultura, gusto notable y característico y refinamiento en sus costumbres.

En la región del sur hay una parte que conserva sus primitivas costumbres, apenas modificadas por la vecindad lejana de pueblos más adelantados: Es la tierra de los lacandones, entre la Península Yucateca y de Guatemala. EL tipo de sus habitaciones nos recuerda el de los primitivos de la raza y sus chozás, que el menor fuego sería desaparecer por completo, nos dá idea de las primeras habitacionales de la raza del sur.

CULTURA TEOTIHUACANA.- Es la ciudad por antonomasia del mundo Mesamericano. Manifiesta una verdadera cultura urbana, que es la marca más evidente de una civilización.

No solamente su tamaño, sino su distribución interna, señalan la existencia de diversos estratos sociales bien defini---

dos. Todo sugiere la presencia de un estado surgido de la anterior sociedad tribal, que se sirve de un ejército y de un comercio extendido a grandes distancias geográficas.

"Su extraordinaria planificación era digna de la vida urbana un prodigioso centro, dedicado exclusivamente al culto, a las ceremonias y a la habitación sacerdotal, arrancaba desde el Río San Juan a lo largo de la calle de los muertos y seguía hasta la Plaza de la Luna. Al sur colindaba con lo que tal vez fuera el mercado mayor, situado frente al templo de Quetzalcóatl, allí donde una avenida este-oeste cortaba en cruz la calle de los muertos, que corría de norte a sur, dividiendo la ciudad en cuatro sectores. La misma idea será repetida en Tenochtitlán, donde el área ceremonial tuvo al centro su gran plaza, de la que salían cuatro calzadas en ángulo recto, mientras que el mercado estaba en Tlaltelolco. Alrededor de la zona central Teotihuacán se extendían los barrios de habitación. En algunos verdaderos palacios están congregados unos junto a otros, señalando la residencia de los altos personajes. Otros barrios corresponden a los artesanos y más hacia las afueras a los agricultores". (17)

El valor fundamental del Teotihuacán consistente en que es la primera gran ciudad y el foco de cultura que erradía sobre todo México antiguo: Era un gran centro religioso con grandes construcciones ceremoniales y una zona residencial de la clase sacerdotal y de los funcionarios administrativos; en torno de este centro se alzaban las casas del resto de la población urbana

(7) Ignacio Bernal. HISTORIA GENERAL DE MEXICO, Tomo I, Editorial El Colegio de México, Pág. 138 y 139.

.

y en las afueras se hallaban las aldeas de los campesinos, que se congregaban en la Metrópoli con ocasión de las grandes fiestas.

CULTURA CHICHIMECA.- Eran tribus que vestían con las pieles de -- los animales que cazaban, usaban el arco y la flecha como armas -- principales, vivían en cuevas o chozas de paja y hablaban un idio -- ma emparentado con el náhuatl; su cerámica y sus conocimientos -- agrícolas estaban poco desarrolladas, pero por su convivencia con otros grupos del valle, pronto aprendieron hábitos de vida más -- culta.

CULTURA AZTECA.- La unidad fundamental de la sociedad azteca era el "Calpulli", formado por todos los individuos que pertenecían -- al mismo linaje y tenían en común los mismos dioses tutelares, su templo y escuela propios y poseían en común la tierra que les era asignada en el sector de la ciudad en que vivían. Las familias -- que integraban el Calpulli estaban bajo la jefatura del más anciano y los hijos vivían bajo la tutela del padre hasta que se casaban.

Tenochtitlán llegó a ser una gran ciudad, en cuyo centro se levantaban los templos de sus dioses principales, casas y palacios de nobles y sacerdotes, escuelas y acueductos, calzadas, calles y canales.

"Únicamente a la nobleza se les permitía construir palacios con torres, tenían grandes privilegios -- de etiqueta; en el palacio real había aposentos y comedores apropiados según la posesión y rango de nobleza. Esta etiqueta se guardaba estrictamente -- so pena de muerte". (8)

(8) J. Kohler, EL DERECHO AZTECA, Revista de Derecho Notarial Mexicano, Pág. 36.

Los templos y edificios principales eran construidos de piedra y mortero, tenían pórticos con columnas y estancias alrededor de los patios; los techos eran planos y las paredes se cubrían con un revoque de color rojo.

CONQUISTA Y DOMINACION ESPAÑOLA.- La lucha de Cortés por legitimar su conquista. Cuando Cortés llegó a Veracruz y fundó la Villa Rica, dió un paso necesario para legitimarse como autoridad principal de la conquista. Durante todo el proceso de descubrimiento y conquista del Nuevo Mundo, la Corona española que no podía financiar los gastos de las expediciones, estableció una serie de convenios con los particulares, a los cuales se les denominaba **CAPITULACIONES**, por medio de los cuales les permitía financiar y llevar a cabo las expediciones; en donde la Corona se reservaba el dominio de las tierras descubiertas un "quinto" de los beneficios obtenidos. (9)

NUEVOS POBLADORES.- Se ha dicho y con razón, que el prestigio de los grandes conquistadores, pesó mucho en la decisión de sus coterráneos por seguir sus pasos. El éxito de las primeras empresas de conquista influyó directa o indirectamente en la decisión de otros hombres de probar fortuna en tierras de América.

Podría agregarse que con todos estos primeros pobladores también se registran algunas mujeres (10% de las licencias de embarque entre 1509 y 1538) las más casadas, que partían a reunirse con sus maridos, pero que nunca lo lograban, llegando a poblar los primeros conventos femeninos y ciertas casas públicas de las que existe constancia documental desde 1526 en las Islas La Española.

(9) Alejandra Moreno T., HISTORIA GENERAL DE MEXICO, Editorial Colegio de México, Pág. 310.

El grupo de conquistadores llega también a México en -- oleadas sucesivas. La conformación de los grupos de llegada resulta, por lo mismo, muy diversa. Pobres y endeudados se embarcan con hermanos y parientes formando asociaciones a semejanza de las órdenes de caballería.

CAIDA Y DESTRUCCION DEL IMPERIO AZTECA.— Tenochtitlán quedó con vertida en ruinas y los españoles tuvieron que ir a vivir a Coyoacán, mientras que Cortés mandaba limpiar de cadáveres y escombros la ciudad conquistada para reedificarla. Los trabajos se efectuaron con tal rapidez que en poco tiempo la ciudad estuvo en condiciones de que se comenzaran a construir los nuevos edificios. Cortés procedió enseguida al reparto de solares entre los españoles, dejando en el centro de la ciudad un gran espacio cuadrado para la construcción de la iglesia, la Casa del Cabildo y otros edificios públicos. Las casas fueron construidas en general con los mismos materiales de los antiguos edificios aztecas y la de los vecinos más distinguidos tenían torreones y almenas.

En los suburbios se agruparon las casas de los indios -- que quisieran permanecer en México (nombre de la nueva capital), de preferencia en el antiguo barrio de Tlaltelolco y en el de -- San Juan de Letrán.

LA COLONIA.— Epoca que va de 1521 a 1821.

"Se inicia con la demolición sistemática de Tenochtitlán, para vencer una resistencia indomable y sepultar todo símbolo que pudiese alentar a una posterior resistencia. La destrucción material fue reforzada con lo espiritual, gracias a los evangelistas, entre los que sobresalen por sus autos de fé, en que parecen los registros indígenas, Zumárra

.

ga en el Centro de México y Diego de Landa en la región Maya". (10).

La reconstrucción de los edificios en la Nueva Ciudad comenzó inmediatamente y esta resolución de Cortés se presentó para sus enemigos como un delito en el juicio de residencia que se le formó al conquistador, por orden del Emperador Carlos V.

Cortés comenzó la obra ordenando la reposición de los --- acueductos que surtían a la ciudad de agua potable. Los españoles que obtuvieron solares en la ciudad, dieronse al trabajo de la construcción con un empeño casi increíble, bien que para ésta, contaban todos ellos con innumerables cuadrillas de todos los pueblos conquistados o aliados. Casi en el centro de la antigua y derruida ciudad de Moctezuma, señalose por Cortés un gran cuadrado dentro del cual debía formarse la ciudad española y fuera de él debía acercarse a los antiguos habitantes, a quienes se previno y obligó a reconstruir ahí sus casas; el espacio destinado para los españoles se llamaba "La Traza". prohibiéndoles construir sus habitaciones fuera de ella.

La forma en que los españoles fueron ocupando la tierra --- después de la conquista, no se ajustó a regulaciones ni control efectivos, se trataba de apropiaciones de hecho, algunas veces en zonas que cultivaban y aprovechaban los indigenas. Hubo ciertamente empresas económicas. Destacan en primer lugar las haciendas que pertenecían a la Compañía de Jesús. Pese a que las órdenes religiosas no tenían legalmente el derecho de comprar y vender tierras, se fueron adueñando de buenas extensiones gracias a las --- "mercedes" que se hacían y a las donaciones de piadosos creyentes.

Al abandonar el sistema de encomienda, el español lo sustituye fácilmente por el peonaje, pues los indios carentes de tra-

(10) Jaime Litvak King.- ARQUEOLOGIA Y DERECHO MEXICANO, Editorial UNAM 1980, Pág. 24.

bajo y de recursos acabaron por ofrecerse en calidad de "peones", a cambio de recibir la comida y un mísero salario que fluctuaba entre uno y dos reales.

La Corona negó a los terratenientes todo derecho señorial sobre los peones; pero los amos de las haciendas procedían como señores feudales, imponiendo a sus siervos crueles castigos hasta por las faltas más leves, tenían prisiones particulares para castigar a los insumisos y les exigían otras prestaciones.

En vano la Corona Española se empeñaba en dictar disposiciones tendientes a mejorar la condición de los peones, como las que establecían la jornada de trabajo de doce horas y las que ordenaban que el salario debía pagarse en efectivo para evitar los abusos de las tiendas de raya y prohibían hacer préstamos a los indios para impedir que los trabajadores fueran esclavizados por sus deudas. Pero todas estas disposiciones eran letra muerta, - pues no se cumplían en la Colonia.

MEXICO INDEPENDIENTE.- Al finalizar la época colonial existían en la Nueva España las enormes propiedades del clero, el más poderoso latifundista en tan inmenso territorio. Existían también haciendas productivas de extensión considerable, pertenecientes a españoles y criollos. Los pueblos indígenas tenían el fundo legal, por medio del cual a cada familia se le daba un pequeño solar para construir su vivienda.

La Ley que autoriza la ocupación de terrenos en favor del indio, es la LEY LERDO de 25 de junio de 1856, que en su exposición de motivos dice:

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

.

fundamental de la riqueza pública y en uso de las facultades que me concede el plan proclamado en Ayutla y reformado en Acapulco, he tenido a bien decretar lo siguiente:

ARTICULO CUARTO.- Las fincas urbanas arrendadas directamente por las corporaciones a varios inquilinos, se adjudicarán, capitalizando la suma de arrendamientos, a aquel de los actuales inquilinos que pague mayor renta y en caso de igualdad, al más antiguo. Respecto a las rústicas que se hallan en el mismo se adjudicará a cada arrendatario la parte -- que tenga arrendada". (11)

El primer antecedente de la regulación legal de la vivienda obrera 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 proveerlos 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. (12)

PRIMER FRACCIONAMIENTO DE LA CIUDAD DE MEXICO.- En el caso de la ciudad de México, su desarrollo se dá de 1859 a 1879.

Francisco Somera, enterado de los datos sobre las propiedades municipales, denuncia en 1843 el Ejido de la Horca.

(11) Alvaro Matute. MEXICO EN EL SIGLO XIX, Editorial UNAM -- 1972, Pág. 151.

(12) Nestor de Buen, DERECHO DEL TRABAJO, Tomo II, Editorial - Porrúa México 1981, Pág. 255.

Consigue su adjudicación por una suma ínfima valiéndose de su cargo de Jefe de Caminos y Canales.- En 1859 forma en este terreno la Colonia de los Arquitectos. Somera es también -- uno de los denunciante de bienes de la iglesia en 1856, año en que compra con arreglo a las Leyes de Desamortización veinte casas con un valor de \$ 102,180.00; entre ellas el edificio donde estaba establecido el hotel "La Sociedad del Progreso".

Es importante destacar que la mayor parte de estas casas (veinte en total), se localizaban en una encrucijada de callejones tortuosos y oblicuos, formada por jacales en donde vivían indios carboneros procedentes del Estado de México. Se -- trata de tres manzanas situadas al sur de la Alameda y compuesta por las calles de Espaldas de San Juan, López y los callejones de Coajomulco, Tarasquillo, Dolores, el Huerto, Frías y Saí sipedes.

Parece que el mismo Somera sugiere la conveniencia de -- urbanizar la zona, porque al adquirir las casas de López, se -- compromete a demoler la primera crujía y a ceder una franja de terreno para ampliar la calle. Somera compra prácticamente toda la zona, adquiere incluso en años posteriores algunas casas que no le habían vendido, apropiándose las por el mecanismo de -- préstamos hipotecarios otorgados y no cubiertos.

El Potrero de la Horca estaba situado en los suburbios de la ciudad, entre la calzada para la Guarda del Calvario, el Potrero de Atlampa, el Rancho de los Cuartos, la Hacienda de la Teja, el Paseo de Bucareli y el Rancho de Casa Blanca. Por Decreto de 31 de marzo de 1862 se otorgan a la colonia las exenciones de impuestos dadas a la de Santa María. Estas consisten en que los terrenos y casas que ahí se construyen no paguen impuesto de traslación de dominio ni predial, durante cinco años y que los materiales introducidos para la construcción de casas estén libres del pago de todo derecho. En estos años se conce-

.

den estos tipos de exenciones porque existe un gran interés por promover la división de la propiedad raíz. Así lo demuestra del Decreto otorgado por Juárez en 1861.

La idea original de Somera fue formar una colonia Campesina para los Arquitectos y estudiantes de Arquitectura de la Academia de San Carlos. El terreno se dividió en sesenta lotes separados por las calles; Artes de Oriente a Poniente y Sur, Industria y Arquitectos de Norte a Sur.

EL PORFIRIATO.- El período histórico conocido como porfiriato cubre de 1876 a 1910, o sea, casi tres décadas y media, durante las cuales el General Porfirio Díaz ejerció el poder, sólo interrumpido por la Presidencia de Manuel González, de 1880 a 1884.

En tiempos de Don Porfirio se formó una clase capitalista debido principalmente a las concesiones que le fueron otorgadas, pero también a los negocios financieros a que se dedicaron. La clase media se dedicó a los pequeños negocios, o servir de empleados en los grandes comercios o en las oficinas públicas y privadas, en tanto que la mayoría de los obreros y campesinos formaban la clase popular.

Los campesinos despojados de sus tierras se convirtieron en peones de las haciendas, explotados por las tiendas de raya y por las deudas; sometidos a la autoridad del amo y del cacique, - por los procedimientos más crueles. Los tres millones de jornaleros que había en 1910 se hallaban en la miseria, porque el salario que se pagaba en el campo era igual al que se pagaba a fines de la colonia, en tanto que los precios de las subsistencias habían subido o aumentados en alta proporción.

VIVIENDA DEL CAMPESINO DURANTE EL PORFIRIATO.- Las haciendas se componían generalmente de un casco central, rodeado a

veces por altos muros protectores, en donde estaba la gran casa - del propietario con todas las comodidades y lujos de la aristocracia terrateniente, la casa del administrador y de los empleados, consideradas como habitaciones de la clase media; también se encontraban las oficinas de la hacienda, la tienda de raya, la iglesia, la cárcel, las trojes, los establos y la huerta para la alimentación de los señores y sus dependientes inmediatos.

Fuera del casco a cosa de un kilómetro, estaba la cuadrilla o el lugar donde se alzaban las habitaciones de los peones; - casuchas de uno a dos cuartos comunmente de uno sólo, construidas de adobe, pedazos de tabla o ramas de árbol según las regiones del País; casuchas sin ventanas y pisos de tierra; cocina, comedor y recámara, todo en una misma habitación.

Sus muebles estaban constituidos por un pequeño brasero - para cocinar; el metate y el comal para las tortillas; cazuelas, platos y jarros burdos de barro y los petates para dormir el peón, la mujer y la numerosa prole, una habitación por familia, frente a una calle única de tierra suelta, en medio de la mayor miseria.

El sistema de las deudas transmisibles de padres a hijos, apuntadas en las tiendas de raya, había creado una nueva forma de esclavitud. Sólo si el nuevo amo estaba dispuesto a liquidar la deuda, un peón podía cambiar de hacendado; si salía sin dejar la cuenta saldada, la fuerza pública lo devolvería a su original amo acreedor.

Durante el régimen porfirista no hubo libertad política - ni libertad de pensamiento. No olvidemos el lema del Gobierno: - "Poca política y mucha administración", nadamás que a la administración se le olvidó o no tuvo en cuenta a la masa trabajadora, no se ocupó de los pobres, sino únicamente de los ricos, de los ricos nacionales y extranjeros.

.

En la ciudad los artesanos, obreros, trabajadores no calificados de toda especie, vivían pero que el escribiente de Juzga o el dependiente de la tienda de abarrotes; la jornada de trabajo era por regla general de diez a doce horas diarias, esta clase llamada la clase baja en el lenguaje provinciano de la época, no vivía en la pobreza, sino en la más completa miseria. (13)

Es bien sabido que no existía ninguna legislación que protegiera de algún modo al proletariado 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 Código Penal del Distrito Federal castigaba con ocho días a tres meses de arresto y multa de 25 a 50 pesos a quienes pretendieran el alza de los salarios o impidieran el libre ejercicio de la industria o del trabajo por medio de la violencia física o moral. (14)

Algo semejante se ordenaba con mayor o menor severidad en los Códigos Penales de buena parte de los Estados de la República.

El Gobierno de Díaz sólo permitía la organización de sociedades mutualistas entre obreros y artesanos.

PRIMERAS HUELGAS.- A fines del siglo XIX y principios del XX, comenzaron a organizarse algunos grupos de trabajadores en uniones que solían reclamar mejor trato de parte de los patrones o capataces, más altos salarios y menor número de horas de labor.

(13) Adolfo Gilly, LA REVOLUCION INTERRUMPIDA, Editorial el Caballito, México 1977, Pág. 15.

(14) Jesús Silva Herzog, BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA, Editorial FCE, México 1973, Pág. 50.

.

Dos grandes movimientos obreros ocurridos en ese tiempo - pusieron de manifiesto la fuerza que iban adquiriendo las organizaciones de trabajadores, como son:

LA HUELGA DE CANANEA.- El primer movimiento ocurrió en Cananea, Sonora en 1906, donde los mineros de la compañía minera de cobre realizaron un movimiento de protesta porque reclamaban mejores salarios y trato igual al que se daba a los mineros "Yanquis". La compañía rechazó la demanda y cuando los obreros mexicanos realizaban una manifestación de protesta, fueron recibidos a balazos, mientras tanto se hacían venir soldados "Yanquis", para someter a los trabajadores mexicanos, cuyos dirigentes Manuel M. Dieguez, Esteban Baca Calderón y otros, fueron aprehendidos y encarcelados en San Juan de Ulua, Veracruz.

LA HUELGA DE RIO BLANCO.- Siete meses después estalló - la segunda gran huelga que anunciaba el ocaso de la dictadura porfirista. A mediados de 1906 los obreros textiles de Río Blanco, - Estado de Veracruz, organizaron el Gran Círculo de Obreros Libres.

El Presidente Díaz dispuso que el conflicto se resolviese mediante un arbitraje, el cual resultó favorable a los industriales y obligaba a los obreros a reanudar inmediatamente su trabajo. Esto hizo que la huelga tomara caracteres francamente rebeldes y - como los obreros de Río Blanco fueron recibidos a balazos al dirigirse a la fábrica -7 de enero de 1907-, prendieron fuego a la --- tienda de raya. Al saber ésto, el Presidente Díaz ordenó que las fuerzas federales reprimieran en forma sangrienta la inquietud obrera.

En resumen, la situación económica y social de México durante el porfiriato presenta el siguiente panorama.

Una casta privilegiada y dueña del poder por largo tiempo; la invasión del capitalismo extranjero y su crecimiento a base del

.

despojo de la riqueza mexicana y de la explotación de los trabajadores; y de un pueblo oprimido y despojado de sus libertades y de sus derechos. Lo cual trajo como consecuencia la natural indignación de las clases oprimidas y algunas manifestaciones aisladas de insurrección que adquieren forma definida en la Revolución de 1910.

ANTECEDENTES HISTORICOS EN MATERIA DE VIVIENDA ANTERIORES A LA CONS TITUCION DE 1917.

Las primeras grandes luchas anunciadoras de la revolución y centralizadoras del descontento nacional de las masas no partieron, sin embargo, del campesinado, sino del proletariado. El capitalismo al desarrollar concentraciones industriales, ferrocarriles y un ejército basado en la leva, de donde los campesinos reclutados por la fuerza regresaban a sus pueblos con rudimentos de conocimientos militares modernos, dió los centros para que la rebelión que maduraba en las masas del campo no fuera una simple revuelta campesina, sino una verdadera revolución. Por eso no fueron levantamientos campesinos locales, sino grandes huelgas obreras las que recogieron directamente la influencia de la situación mundial.

Principales planes revolucionarios. El plan político de mayor importancia es el del Partido Liberal Mexicano, cuya aparición corresponde al primero de junio de 1906, firmaron dicho plan los siguientes revolucionarios: Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, entre otros, los cuales exigían: "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".

"Obligar a los arrendadores de campos y casas a que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas". (15)

(15) Jesús Silva Herzog. BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA, Tomo I, Editorial FCE, México 1973, Pág. 116.

En junio de 1910 Porfirio Díaz se hizo reelegir en su cargo, el candidato de oposición, Madero, estaba en la cárcel, puesto en libertad condicional escapó a Estados Unidos en octubre del mismo año.

PLAN DE SAN LUIS.- Fechado el 5 de octubre en la ciudad de San Luis Potosí, Madero lanzó al País el Plan de San Luis; este programa declaraba nulas las elecciones que se habían efectuado y proclamaba a Madero como Presidente Provisional desconociendo el Gobierno de Porfirio Díaz y afirmaba 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, que darían a -- revisión esos fallos y disposiciones y 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 y los -- estimuló a seguir el llamado de las armas que hacia el Plan de San Luis y además decía: " El domingo 20 de noviembre de 1906, Enrique Creel, Gobernador de Chihuahua, tenía el carácter de instrumento -- especializado en vivienda. Presenta la limitante de no proveer -- mecanismo financiero de promoción y de sólo consignar algunos -- estímulos; exención del pago de cualquier cantidad por concepto de inscripción en el registro, disminución en el precio tratándose de terrenos municipales y restricciones a la posibilidad de -- que la vivienda pudiera ser embargada salvo el caso de créditos fiscales, hipotecarios o refaccionarios.

Además, haciendo gala de un enfoque paternalista, se preveía que podría otorgarse predios a los trabajadores que se hubiesen distinguido por su amor al trabajo y por su temperancia, según los registros que al efecto llevarán las jefaturas políticas.

.

Decreto sobre salario mínimo.- Decretado por Eulalio Gutiérrez, General de Brigada del Ejército Constitucionalista, Gobernador y Comandante Militar del Estado de San Luis Potosí, entre otras disposiciones, manifiesta lo siguiente:

"En las fincas de campos no se 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".

"Queda absolutamente prohibido poner cualquier genero de trabas que de alguna manera dificulten al obrero o trabajador que en todo tiempo pueda cambiar de residencia o simplemente ir a otra parte en busca o aceptación de trabajo".(16)

(16) Jesús Silva Herzog, BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION MEXICANA, Tomo I, Editorial FCE, México 1973, Pág. 190.

CONSTITUCION POLITICA DE 1917

El señor Venustiano Carranza con sorpresa para la mayoría de la Nación, convocó a un Congreso Constituyente, por medio de dos Decretos fechados el 14 y 19 de septiembre de 1916. El Congreso debía reunirse para reformar la Constitución de 1857, iniciar sus labores el 1º 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 de la ciudad de Querétaro, la primera reunión de los Diputados.

El proyecto de reformas de Don Venustiano Carranza reproducía buen número de artículos de la Constitución de 1857, sin ninguna modificación, pero contenía cambios más o menos substanciales en varios de los más importantes. Mención especial merecen los artículos 3º, 27, 28, 123 y 130. Los dos artículos que exigen mayor trabajo y más arduas discusiones fueron el 27 y 123, durante varias semanas trabajaron sin descanso, fuera de las sesiones del Congreso, en la redacción de dichos artículos. Sus principales colaboradores tratándose del artículo 123 fueron los Licenciados José Natividad Macías, José Inocente Lugo y el señor Rafael de los Ríos.

Como se sabe, este artículo es base de la Legislación del trabajo. Este artículo no fue en la mayoría de sus fracciones novedad mexicana, puesto que muchas de las normas que establece ya existían en algunas otras Naciones: El derecho de huelga, la jornada de 8 horas, la fijación de un salario mínimo, etc. Probablemente la única novedad de importancia se encuentra en la fracción VI, en cuanto al reparto de utilidades que las empresas deben -- conceder a los trabajadores. Por otra parte, vale la pena insistir en lo que ya se apuntó con anterioridad, es decir, que dicho artículo tuvo buen número de antecedentes en: Decretos, manifiestos, programas, discursos y artículos, antes de la Revolución y durante --

.

las varias etapas de la contienda armada.

EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, especificaba:

"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".

Que entre otras disposiciones relativas a la protección del trabajo y de los trabajadores, se preocuparon por la morada de los mismos como queda establecido en su fracción XII del mencionado artículo:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

Igualmente, deberán establecer escuelas, enfermerías y de más servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas ". (17)

Por falta de una reglamentación adecuada y de un mecanismo que se adaptara a las circunstancias del País, este precepto no

(17) Ibidem, Pág. 333.

llegó a hacerse efectivo y salvo casos aislados de empresas o industrias que desarrollaron algunos programas habitacionales en beneficio de sus trabajadores, el mandato constitucional permaneció prácticamente incumplido en toda la República.

Una vez discutido el dictamen, se aprobó por 163 votos - sin que hubiera oposición alguna. De inmediato, las Legislaturas de los Estados, 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.

LEGISLACION 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.

Hubo legislaciones como la de Veracruz que añadieron --- que: En los lugares no fijos y fuera de las poblaciones, se cumplía con la obligación proporcionando carpas y catres de compuerta.

En otras Legislaciones, tales como la de Chihuahua, Campeche y Tamaulipas, la obligación consistía en suministrar gratuitamente a los trabajadores del campo las habitaciones, además de suministrar un terreno contiguo.

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 e higiene.

La Ley del Estado de Hidalgo indicaba que las habitaciones no podían estar a más de tres kilómetros de los centros de tra

bajo, en caso contrario, debería proporcionarse transporte gratuito.

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 y establecía que las rentas serían equivalentes al 1% del valor catastral de la finca.

El Legislador de Zacatecas estableció que las habitaciones debían contar con los servicios necesarios, entendiéndose por éstos, los de baño, lavabos, comedores, inodoros y agua potable.

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 y en segundo porque la mayoría de las Leyes locales tuvieron vigencia durante poco tiempo, en virtud de las reformas constitucionales de 1929. (18)

LEY FEDERAL DE TRABAJO DE 1931.— Dos años después de las reformas al Texto Constitucional, el 18 de agosto de 1931 se promulgó la Ley Federal del Trabajo. La Federalización de la Materia Laboral significó un avance de importancia en la formación del Derecho Mexicano del Trabajo.

En materia habitacional la Ley presentaba algunas limitaciones. 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 Federal y Local en sus respectivas jurisdicciones.

El Reglamento respectivo fue expedido por el Ejecutivo Federal hasta el 12 de marzo de 1942, en dicho reglamento se establecen las bases y condiciones bajo las cuales debían cumplir la prestación habitacional consignada en el artículo 123. No es el caso de hacer un análisis profundo y detallado de dicho reglamento, en vista de su corta vigencia. 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 asentar las condiciones y plazos en que los patrones deberían cumplir con las obligaciones del artículo 111, fracción III, pero no para reglamentar dicha fracción.

LEY FEDERAL DE TRABAJO DE 1970.- La Comisión encargada de la preparación del proyecto de nueva Ley del Trabajo, se dió cuenta por una parte de que el problema habitacional, por virtud de la explosión demográfica, había cobrado los perfiles de una auténtica catástrofe y por otra que a cincuenta años de la declaración de derechos sociales, bien poco se había hecho. Llegó también a la conclusión de que la responsabilidad por la gravedad del problema correspondía, en primer término, al movimiento obrero, que dejó correr los años sin decidirse a exigir a las empresas, mediante el derecho de huelga, el cumplimiento de la obligación; en segundo término, a los Gobiernos que no habían tenido el valor de expedir una reglamentación del mandato constitucional y finalmente a los empresarios, a los que en su afán de enriquecerse, les faltó una

visión de conjunto del futuro de México, de donde derivó su oposición sistemática a cualquier reglamentación, convencida de la necesidad de un ordenamiento que pusiera en marcha los propósitos de la declaración, redactó el capítulo III, Título IV de la Ley que fue substituido, casi en su totalidad, al realizarse la Reforma Constitucional.

Cuando se empezaron a realizar los estudios relativos a la expedición de una nueva Ley Federal del Trabajo, las organizaciones obreras insistieron en que se reglamentara de manera específica lo relativo a la vivienda para los trabajadores. El Estado consciente de la importancia que revestía este aspecto del derecho obrero y de que por más de medio siglo había sido imposible lograr que se cumpliera el postulado el artículo 123 Constitucional, otorgó un capítulo especial arriba indicado, referido exclusivamente a la habitación de los trabajadores.

El Capítulo III, del Título IV de la Ley, denominado: "Habitaciones para los Trabajadores", dedica los artículos 136 y 153 a la Reglamentación de la fracción XII Constitucional. Resulta claro que las pocas empresas establecidas por la Ley, habían optado para solucionar los conflictos para otorgar una compensación que únicamente hubiera adicionado el salario. Ahora bien, dicho incremento salarial desde luego no habría solucionado el problema habitacional, pues es fácil suponer que podría destinarse a la adquisición de bienes y servicios diversos a 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 inflacionario, 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.

NUEVAS PERSPECTIVAS DE SOLUCION AL PROBLEMA HABITACIONAL

En virtud de que a principios de los setentas se manifestaban en el País una serie de desequilibrios estructurales, el Presidente de la República Luis Echeverría Álvarez, consideró indispensable iniciar la búsqueda de fórmulas tendientes a la atención de los problemas que amenazaban con afectar seriamente el desarrollo integral del País.

Para enfrentarse al desafío de modificar el modelo mexicano era menester invitar a los diferentes sectores de la vida económica para que participarán activamente en el análisis de los -- principales problemas de la Nación, coordinado por el Gobierno de la República. La fórmula tripartita integrada por los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los empresarios, ya había probado su eficacia en el manejo de no pocas instituciones como los Tribunales Laborales, la Comisión Nacional de -- los Salarios Mínimos, la Comisión Nacional para la Participación -- de los Trabajadores en las Utilidades de las empresas, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Consejo Nacional de Fomento de Recursos Humanos para la Industria; compartiendo los sectores las responsabilidades con el Gobierno.

Así, haciendo suya una proposición del sector de los trabajadores, el 12 de mayo de 1971 el Jefe de las Instituciones Nacionales convocó a una reunión de análisis de la situación económica y social del País, inaugurando una nueva época de diálogo entre los factores de la producción.

El 17 de mayo se llevó a cabo la primera reunión de trabajo en Palacio Nacional, naciendo así un organismo cúpula de análisis y negociación: La Comisión Nacional Tripartita. Dicha Institución fue ideada como un órgano que fortaleciera la política de diálogo entre el Gobierno y los sectores para la atención de los problemas del País. En un régimen cuya tendencia ha sido --- orientada responde a la convicción de que las grandes transformaciones que el País exige, tienen que hacerse corresponsablemente y en un marco en que prive la solidaridad social.

Después de largas sesiones de trabajo, en un ambiente de franca colaboración y de auténtico espíritu de solidaridad, el --diálogo rindió sus frutos el 21 de diciembre de 1971, acordándose que la aportación empresarial debería ser del 5% sobre los salarios cubiertos a los trabajadores, aportaciones que se destinarían a establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar crédito barato y suficiente, a fin de que los trabajadores puedan adquirir en propiedad sus habitaciones.

II.- EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES A LA VIVIENDA

- A) CONCEPTO.
- B) NATURALEZA JURIDICA.
- C) FUNDAMENTACION JURIDICA.
- D) SUJETOS.

II.- EL DERECHO DE LOS TRABAJADORES A LA VIVIENDA

La Constitución Política de 1917 consignó en el artículo 123 un conjunto de garantías sociales que desde entonces quedaron consagradas como derechos fundamentales de nuestro régimen jurídico, e incorporando por primera vez en 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 organización 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.

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, quien el primero de mayo de 1971 acordó crear una Comisión Nacional Tripartita e integrar dentro de ella una Comisión Especial. La Comisión Quinta encargada de estudiar el problema de la vivienda popular. Consecuencia de los trabajos de esta Comisión fue 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 al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, Ley que fue publicada y entró en vigor el 24 de ese mismo mes y año. El derecho a la vivienda fue consagrado como derecho fundamental del hombre en la Declaración Universal de los Derechos Humanos, lo había sido ya en la Declaración Americana de los Deberes y Derechos del hombre y se confirmó en el Pacto de las

Naciones Unidas sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de 1966. (1).

Uno de los derechos naturales del hombre es el de tener casa, porque en ello finca la posibilidad de realizarse como ser humano individual y social. En la base de todo asentamiento está vigente este derecho y en su satisfacción estriba el principio del reconocimiento y reafirmación de la trama común de convivencia. - El mundo de nuestro tiempo está signado por la velocidad del cambio, cuya muestra más palpable es el crecimiento poblacional.

Garantizar al individuo la seguridad de un techo es un propósito que demanda cada vez mayores esfuerzos y recursos, en especial porque en nuestra época el desarrollo de los menos contrasta con las graves carencias de los más. Actuar a tiempo con eficacia no es sólo responsabilidad de los Gobiernos, sino que involucra a todos los sectores de la población. Si proporcionar -- una vivienda digna a los habitantes de nuestro País es una tarea inmediata e ineludible, lograr que esa vivienda pueda ser cons--truida a bajo costo es un imperativo primordial y una obligación de justicia.

El hombre es el único ser capaz de planear y contemplar su futuro. La visión de un nuevo día es su mejor patrimonio; la - esperanza y el afán de realizarla son el germen universal de la - cultura; de sus reservas inagotables del porvenir nace el trabajo esforzado del presente. En nuestra Constitución de 1917 quedó - plasmado el derecho de los trabajadores a disfrutar de una vivienda cómoda e higiénica.

La preocupación de nuestro Gobierno se ha reflejado en múltiples acciones de vivienda digna, tanto de la Federación como

(1) José Campillo Sáinz, COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE FORMULAS DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA, Infonavit, Pág. 31.

los Estados y Municipios. Aparte del INFONAVIT, se han creado - Instituciones para el financiamiento de viviendas de bajo costo destinados a diversos sectores de la población.

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.

A. CONCEPTO.- "La vivienda es el lugar del hombre; el espacio que lo sitúa en el mundo; el soporte material de su intimidad; el ámbito espacial de su vida familiar y el lugar donde se realiza como ser humano en su dimensión personal y comunitaria". (2) "Si importantes es el reconocimiento filosófico del Derecho del Hombre a la vivienda como expresión elemental de justicia social, tanto o más importante es que la voluntad política transite hacia la eficacia, hacia la eficacia de este derecho elemental. (3)

Es satisfactorio para la clase obrera constatar que ahora la acción ejecutiva no sólo se apoya en la fuerza política, sino en principios de la nueva ciencia social; siendo digna de mención la solución del Ejecutivo Federal respecto a la conversión de las aportaciones patronales en un ahorro social de carácter reivindicatorio del proletariado, fundado en la ideología del artículo 123 Constitucional.

La exposición de motivos de la Ley Federal del Trabajo de 1970 expresa: "La casa es el lugar donde se forma la familia y donde se educa a los hijos, de tal manera que, constituye una de

(2) José Campillo Sáinz.- COLOQUIO INTERNACIONAL SOBRE FORMULAS DE FINANCIAMIENTO A LA VIVIENDA, Infonavit, Pág. 32.

(3) Ibidem, Pág. 25.

las condiciones primordiales para la elevación de los niveles de vida de los hombres. (4)

El problema de la vivienda es, eminentemente un problema social, por ello, hablar de sus consecuencias sociales es en realidad tocar su esencia, su origen y su posible solución. Lo social puede definirse, simplemente como aquello que afecta a un grupo de personas en una colectividad, la vivienda por lo tanto abarca muy variados aspectos de lo social y cubre las facetas más importantes. La vivienda debe ser reflejo del hombre y no un espacio que deforme y aniquile; es el rincón del hombre en el Universo. La vivienda debe ser determinada en su concepción, en su distribución, en sus materiales y en su ubicación, por quienes serán sus moradores, es el centro material y soporte de la salud física y espiritual de quienes la habitan y éste es el principio de la formación de un patrimonio cuando se adquiere en propiedad y sustento de una plena vida comunitaria.

Creo que no se puede afirmar que en México se ha realizado la justicia social, mientras haya mexicanos que carezcan de una vivienda digna, sabemos que la tarea no es sencilla, ni podrá realizarse a corto plazo; las carencias son muchas y nuestro acelerado crecimiento demográfico presiona sobre nosotros, pero tenemos el deber de acelerar el paso y de no omitir ningún esfuerzo para alcanzar este objetivo. Este esfuerzo no lo podemos hacer solos, se requiere seguir contando con la participación activa de las organizaciones obreras y con la cooperación de las organizaciones empresariales. Hasta ahora, los representantes de ambos sectores han procedido con el más profundo sentido de solidaridad y colaboración, como lo revela su interés permanente en las actividades de la institución y la unanimidad lograda en las decisiones administrativas.

(4) Mario de la Cueva, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Tomo 1, Editorial Porrúa, México 1982, Pág. 403.

.

Es conveniente considerar que la vivienda del trabajador además de ser accesible en términos económicos, debe constituirse en el marco adecuado para el desarrollo familiar y social del mismo y de su familia; de tal forma que le permita la tranquilidad en el hogar y estímulo en su trabajo, por ello se debe poner a disposición del trabajador diversas alternativas que le permitan seleccionar su vivienda, conforme a su preferencia y dentro de un concepto más amplio, más generoso, es decir, más humano sobre la vivienda en que ha de residir en un ambiente propicio para el desarrollo pleno del individuo y de su capacidad de convivencia comunitaria.

B. NATURALEZA JURIDICA DEL DERECHO A LA VIVIENDA

La división de las normas jurídicas en las dos grandes ramas del Derecho: Público y Privado, es obra de los juristas romanos y la denominación Derecho Social corresponde a los pensadores del siglo XIX, por lo tanto, expondremos algunas distinciones relativas al:

- a) DERECHO PUBLICO.
- b) DERECHO PRIVADO.
- c) DERECHO SOCIAL.

ANALISIS HISTORICO ENTRE EL DERECHO PUBLICO Y EL DERECHO PRIVADO.- Ya se dijo, que esta distinción fue apuntada en la jurisprudencia romana, en donde las normas jurídicas aplicables, la actividad del Estado constituían el Derecho Público; en tanto que los preceptos aplicables a la actividad propia o particular del individuo pertenecían a la esfera del Derecho Privado.

Junto a la potestad del Rey o del Emperador, encontramos la potestad del Pater Familias al lado del concilium regis, aparece el concilium domesticum; junto a la lex publicae, la lex private.

A la caída del Imperio, los pueblos germánicos que tenían una concepción unitaria del derecho, no distinguieron el que era aplicable al Estado y aquel que se refería al individuo. En la edad media no es posible distinguir clara y precisamente entre Derecho Público y Derecho Privado, el Estado se identifica con la persona del soberano y el ejercicio de los poderes públicos, es algo que se encuentra integrado a los poderes patrimoniales del señor feudal, la propiedad privada tiene su origen en prerrogativas o concesiones públicas, la confusión entre dominium e imperium es completa.

Con la recepción del Derecho Romano, los glosadores señalaron en el estudio de las fuentes, las funciones de los órganos estatales que reglamentan la prestación de servicios públicos y la existencia de normas de Derecho Privado, aplicables a la familia y al tráfico mercantil.

Pero es el caso que en tanto las normas de Derecho Privado por la ausencia de un Estado Nacional fuertemente organizado, no encuentra campo propicio para su aplicación, en cambio -- las normas de Derecho Privado fueron objeto de los comentarios -- que habían llevado a cabo los Glosadores y que desarrollaron ampliamente.

En el Renacimiento, el Derecho Privado se enfrenta y se opone al Derecho del Estado, puesto que aquel tiene como fin ante todo, garantizar la mayor suma de libertad del individuo.

Posteriormente, Kant y Fichte señalaron la necesidad de distinguir entre el Derecho Público y el Derecho Privado. Esas ideas filosóficas aparecen desarrolladas en lo político por la Revolución Francesa, con base en el individualismo por ella proclamado.

La obra codificadora representa el resultado final de esta posición de doctrina jurídica. En el siglo XVIII, Savigny razonó contra esta antítesis atribuyendo a tal distinción un carácter simplemente técnico. Durante el siglo XIX se trató de distinguir en la actividad del Estado dos aspectos: Aquel en que se ejerce su actividad pública y actúa como sujeto de derecho público y aquella en que ejercita derechos patrimoniales -- actuando como ente de Derecho Privado.

En la actualidad, la distinción entre Derecho Público y Derecho Privado, no tiene el alcance y la dimensión que a partir de los comentaristas del Derecho Romano se pretendió dar a tal división.

DERECHO PUBLICO.- Existen diversas teorías que tratan de explicar al Derecho Público.

- a) Las que toman como fundamento al interés predominante: Cuando protege el interés general.
- b) Las teorías que miran el contenido de la norma. Son aquellas normas que organizan y establecen la jerarquía de los órganos y las funciones del estado.
- c) Las teorías que toman en cuenta la situación de los sujetos de la relación jurídica. Son aquellas normas en las cuales una de ellas se encuentra subordinada a la otra, que ejerce en dicha relación un derecho de imperio.

Al Derecho Público lo podemos definir como el conjunto de normas jurídicas que regulan las relaciones del Estado, como ente soberano, con los ciudadanos o con otros Estados.

Las normas de Derecho Público corresponden al interés colectivo que beneficia a la comunidad, también se puede decir que es el que rige los poderes que se hallan directamente al servicio de todos, es decir, del pueblo en general.

"El Derecho Público representa en la historia el punto más alto de lo satánico, porque es la estructura normativa que ha permitido a un ente, que se reputa así mismo superior e imponer su voluntad a todos los hombres; es en función de él, que Engels y Lenin forjaron su concepción del Estado como ejércitos y cárceles ". (5)

(5)

Mario de la Cueva, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Editorial Porrúa, México 1982, Pág. 66. Tomo I.

Del concepto anterior, expresado por el Maestro de la Cueva, se deduce que el Estado como ente regulador del sistema normativo, es el único capaz de imponer su voluntad al particular y en donde los preceptos del Derecho dan origen a relaciones de subordinación cuando las personas a quienes se aplican no están consideradas como jurídicamente iguales, es decir, cuando en la relación intervienen el Estado, en su carácter de entidad soberana y un particular, ejemplo de ésto, podemos citar que la Reforma Constitucional exige la obligación de dotar de vivienda a los trabajadores, misma que deben cumplir los patrones aportando a un Fondo Nacional de la Vivienda las cantidades que las leyes reglamentarias determinen. Por lo tanto, es el Estado quien impone la norma y la sanción si ésta no es acatada conforme a la letra de la misma, en otras palabras, todas las normas jurídicas son de Derecho Público, o más bien, el derecho por serlo es de carácter público, de tal suerte que su naturaleza no puede permitir una jerarquización de intereses.

DERECHO PRIVADO.- Es el conjunto de normas que rigen las relaciones de los particulares entre sí.

"La relación es de Derecho Privado, si los sujetos de la misma se encuentran colocados por la norma en un plano de igualdad y ninguno de ellos interviene como entidad soberana". (6)

"El Derecho Privado rige la vida del hombre y de las personas jurídicas carentes del poder público y las relaciones en que intervienen, bien entre sí, bien como titulares del poder público que actúen con carácter de particulares". (7)

- (6) Eduardo García Maynez, INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO, Editorial Porrúa, México 1979, Pág. 134.
- (7) Mario de la Cueva, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Tomo I, Editorial Porrúa, México 1982, Pág. 69.
-

De los conceptos anteriores se desprende que las relaciones que existen entre los hombres tiene que provenir de un acuerdo libre de voluntades, cuyo aseguramiento se realiza en el Derecho Privado.

Jellinek considera que las relaciones del Derecho Privado son de simple coordinación entre sujetos de igual categoría. (8)

El Derecho Privado establece normas jurídicas, mismas que van a regular las relaciones meramente privada y que, por serlo a nadie más que a los particulares interesa y como se manifiesta líneas arriba, el Estado únicamente interviene y le afecta su esfera jurídica cuando éste realiza actividades como particular.

Al establecer las relaciones de coordinación, el Derecho Privado tanto el trabajador como el empresario son entes iguales, es decir, que únicamente el Estado es soberano y al señalar la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la obligación del patrón de proporcionar habitaciones cómodas a sus trabajadores los está poniendo a ambos en un plano de igualdad jurídica, es decir, de particular a particular, siendo el requisito indispensable que exista una relación laboral previa, o bien, que ésta se dé entre el Estado y sus trabajadores en su carácter de particular, es decir, de igual a igual.

Jellinek ha expuesto con gran claridad la división entre Derecho Público y Derecho Privado, fundada en las ideas de coordinación y subordinación. Cuando el Estado interviene como soberano ejercita un poder reglamentado por el Derecho Público, en cambio cuando entra en relaciones con los particulares en situación de igualdad, con independencia de su imperio, actúa den-

(8) Citado por Rafael Rojina V, COMPENDIO DE DERECHO CIVIL, Tomo I, Editorial Porrúa, México 1980, Pág. 21.

tro del campo del Derecho Privado, como lo haría cualquier particular.

DERECHO SOCIAL.- "Algunos autores defienden la tesis - de que debe hacerse no una división bipartita del Derecho, pues aparte del Derecho Público y el Privado, se ha ido formando cierto derecho especial, constituido por un grupo de normas que presentan a la vez las características del Derecho Público y del Derecho Privado y por tal razón no quedarían bien encuadradas en una u otra de las ramas tradicionales, debiendo quedar ubicadas dentro de una nueva rama a la que se denomina DERECHO SOCIAL".(9)

Origen del pensamiento.- " En el siglo XIX Otto Von -- Gierke explicó que en el curso de la historia existió al lado - del Derecho del Estado y del Derecho Privado regulador de las relaciones entre personas determinadas, un DERECHO SOCIAL, creado por las corporaciones, cuyos caracteres eran su autonomía y la circunstancia de que consideraba al hombre no como persona plenamente individual, sino en sus relaciones con un grupo social, - ordenamientos jurídicos que desaparecieron en gran medida en la Edad Moderna, pero que parecía que estaban encontrando un campo nuevo en las corporaciones socio-económicas del siglo XIX". (10)

La separación del Derecho Público y Privado no pudo conocer los nuevos fenómenos sociales, particularmente la división de la sociedad en clases, sus luchas y su organización sindical.

El reconocimiento de las clases y del Sindicato pretende destruir la desigualdad: Frente al empresario es impotente - el trabajador, pero en cambio, resulta poderosa la organización de los trabajadores. La ruptura de la dicotomía Derecho Público

(9) Ignacio Galindo Garfias, DERECHO CIVIL, Editorial Porrúa, México 1982, Pág. 73.

(10) Mario de la Cueva, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Editorial Porrúa, Tomo I, México 1982, Pág. 71.

y Derecho Privado, es ante todo una imposición de la realidad al pensamiento jurídico tradicional, cuyo resultado es la presencia del Derecho Social, el cual se encuentra subdividido en:

- a) Derecho del Trabajo.
- b) Derecho de la Seguridad Social.

DERECHO DEL TRABAJO.- El Derecho del Trabajo se gestó en el siglo XX, como una consecuencia de la honda división que produjo entre los hombres el sistema económico y de Gobierno de la Burguesía; de la lucha de la clase trabajadora que en la Revolución Francesa adquirió conciencia de su misión y de su deber de reclamar la libertad, la dignidad y un nivel decoroso de vida para el trabajo y de los esfuerzos de los pensadores socialistas que pusieron de relieve la injusticia del mundo individualista y liberal y la miseria y el dolor de los hombres que entregaban sus energías a los propietarios de las fábricas. Individualismo y liberalismo no son términos sinónimos, si bien no siempre se fija con nitidez su diferencia. El primero pertenece a una concepción filosófica de la sociedad y del hombre, mientras el segundo que posee dos acepciones; Liberalismo Político y Liberalismo Económico, que se refiere a una actitud del Estado y a una manera de enfocar los problemas económicos.

La aparición del Derecho del Trabajo tuvo como antecedente indiscutible el abuso del hombre por el hombre, el aprovechamiento ventajoso del fuerte sobre el débil, el desprecio inhumano del económicamente poderoso sobre el indigente, la historia del Derecho del Trabajo no es en sí misma otra cosa que la historia del hombre en la búsqueda de su progreso, de su libertad y de su seguridad.

La finalidad última o suprema del Derecho del Trabajo es otorgar a los trabajadores una existencia o un nivel económico decoroso. Una existencia decorosa sólo puede darse si el hom

bre está en condiciones de satisfacer todas las necesidades materiales de él y de su familia, de proveer a la educación a la enseñanza en general y a la preparación técnica y universitaria de sus hijos y de asomarse a los planos de la cultura, en forma que tanto él como su familia puedan desarrollar sus facultades físicas y espirituales.

Luego su finalidad suprema será necesariamente la de otorgar a la clase laborante mejores condiciones de trabajo, certidumbre en su empleo, salarios remunerados, jornadas humanas, descansos y vacaciones que permitan en última instancia la perfectibilidad del individuo.

El Derecho del Trabajo surgió entonces como un Derecho Protector de la clase trabajadora, como un derecho de clase y su propósito consiste en reivindicar para el hombre que trabaja los derechos mínimos inherentes a la persona humana. El Derecho del Trabajo siempre ha sido una garantía individual que se debe a la persona humana y que el Estado debe tutelar. El hombre como tal necesita de dicha garantía para cumplir su cometido, pero requiere también una serie de seguridades en torno a su trabajo y el Derecho del Trabajo es el encargado de dar esa serie de seguridades.

DERECHO DE LA SEGURIDAD SOCIAL

En todos los siglos de la historia y así se desprende de los relatos de los hombres curiosos y de los amantes del pasado, que como un efecto de la imposición de la propiedad privada, la humanidad ha estado dividida en poseedores de la tierra y de la riqueza y en desposeídos que son los hombres sin tierra y sin riqueza.

La idea de la seguridad social se asomó al balcón de la historia en los seguros sociales alemanes, pero es en nuestro si-

.

glo donde cobró todos sus perfiles y se presentó como la idea que quiere asegurar, ésto es, hacer real una vida decorosa para los - hombres.

"El Paso decisivo para el perfeccionamiento del concepto se dió en los años de la Segunda Guerra Mundial, cuando Churchill y Roosevelt suscribieron el 12 de agosto de 1942 la Carta del Atlántico, cuyos puntos quinto y sexto son un programa magnífico de seguridad social".

"La colaboración más completa entre todas las - Naciones en el campo económico, a fin de asegurar a todos, las condiciones de trabajo mejores, una situación económica más favorable y - la seguridad social".

"El aseguramiento de una paz que proporcione a todas las Naciones, los medios de vivir con seguridad en el interior de sus fronteras y que aporte a los habitantes de todos los países la seguridad de que podrán terminar sus días sin - temor y sin necesidad".(11)

En la Carta del Atlántico la idea de la seguridad social multiplicó sus perfiles, pues no se concretó a considerar el bienestar de cada persona, sino que lanzó el problema a la humanidad, al imponer a todas las Naciones la colaboración más completa en - el campo económico, a fin de cada una pudiera realizar dentro de sus fronteras los ideales del Derecho del Trabajo y de la seguridad social.

(11) Mario de la Cueva, EL NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Tomo II, Editorial Porrúa, México 1982, Pág. 38 y 39.

Sin duda, la seguridad social conserva en el mundo capitalista la categoría de un derecho de clase, entendido este concepto no como la suma de los trabajadores asalariados, sino como la totalidad de los hombres que viven de su trabajo, en oposición a los que explotan su riqueza. La declaración de los derechos sociales de 1917 es una fuerza jurídica viva y actual al servicio de la justicia social, por lo que nada en el presente y en el futuro pueda ayudar a la sublimación del trabajo, está más allá de sus fronteras.

La fracción XII del artículo 123, apartado "A", al regular las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir las habitaciones y crear los organismos necesarios para que puedan resolver en la práctica los problemas -- que han de presentarse; en particular los que supone la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción y su -- justa distribución entre la clase laborante.

Al hacer un breve análisis de lo anterior, puedo concluir que la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda y al -- tomar en consideración la modificación constitucional de 1972, -- corresponde a una evolución del Derecho Social, porque tiende a -- garantizar las condiciones mínimas de bienestar para la población -- trabajadora, mediante sistemas de solidaridad, más que tomar en -- cuenta la obligación empresarial de dotar de vivienda a esos -- trabajadores.

El sistema de solidaridad se apoya, pues preferentemente en las relaciones obrero-patronales y permite que el cumplimiento del precepto constitucional vaya haciéndose efectivo mediante acuerdos entre las partes y dentro de la redacción actual de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123, pareció conveniente -- esta solución, en vez del establecimiento de normas más rígidas que difícilmente hubiesen podido llevarse a la práctica.

.

El Gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurran a una más justa distribución del ingreso y a mejorar sustancialmente el bienestar de la población. Por esta razón, considera indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de una política navitacional a la totalidad de la clase trabajadora. Independientemente de la dimensión de las empresas en que sus miembros laboran o de su ubicación geográfica.

C. FUNDAMENTACION JURIDICA.- Después de diversos estudios y de una serie de alternativas planteadas, se ideó un mecanismo para cumplir con la obligación patronal de otorgar viviendas cómodas e higiénicas a los trabajadores, la cual consistía - en que los empresarios cubrieran una aportación periódica a un Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el cual sería administrado por un Instituto de integración tripartita y cuya finalidad sería el otorgamiento de créditos baratos y suficientes para vivienda en el país. 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. Posteriormente se envió también la iniciativa de la Ley - del INFONAVIT. Tras el análisis y el debate de los congresistas y después de las comparecencias de los Secretarios de Hacienda y de Trabajo, se aprobaron las propuestas del Ejecutivo. Las reformas al texto original de la Constitución modificaron substancialmente el sentido y alcance de la fórmula de vivienda obrera.

ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, APARTADO "A".

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

Se considera de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha Ley

.

regula las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes -- mencionadas.

Del nuevo texto constitucional se deriva que en materia de vivienda se substituye el tradicional tratamiento bilateral -- por la fórmula tripartita, el Gobierno integra los organismos -- junto con representantes de los trabajadores o de las empresas. Asimismo, esa fracción prevé la expedición de una Ley que cree -- un organismo descentralizado del Gobierno Federal que administre el Fondo Nacional de la Vivienda.

Las empresas cumplen su obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, aportando a un Fondo Nacional de la Vivienda las cantidades que las Leyes reglamentarias determinen.

El fondo es administrado por el organismo ya mencionado, que opera un sistema de financiamiento que permite otorgar créditos baratos y suficientes para viviendas. Adicionalmente, el nuevo texto constitucional señala que las cantidades aportadas por los patrones forman un fondo de ahorro individual, cuyo titular es el trabajador por el que se cotizó y además que dichas viviendas serán adquiridas en propiedad.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.- Como parte del nuevo sistema de implantación, el Ejecutivo Federal envió al Congreso de la -- Unión una iniciativa de reformas y adiciones a la Ley Federal -- del Trabajo de 1970 y, particularmente a su capítulo habitacional. Conforme al texto hoy vigente del artículo 136, el Legislador ordinario al reglamentar el texto constitucional, fijó la cantidad mencionada en la fracción XII, al hacerla equivaler al 5% del salario ordinario que se pague al trabajador. El por-

.

centaje tuvo su origen en una recomendación de la Comisión Nacional Tripartita al Ejecutivo Federal, que fue recogida en la iniciativa de reformas y adiciones a la Ley federal del Trabajo, -- que enviara al Congreso de la Unión.

En el artículo 137 el Legislador enriquece el alcance del texto constitucional, que sólo hace referencia a créditos - que le permitan al trabajador adquirir en propiedad una vivienda, señalando que podrán otorgarse créditos para construir o mejorar habitaciones o para redimir pasivos contraídos para esos conceptos, la pluralidad de líneas de créditos responde al propósito - de que una vivienda que ya se posea en propiedad puede ser mejorada para que sea efectivamente "cómoda e higiénica".

Se repite el texto constitucional en el artículo 138, - en el sentido de que el organismo administrador del Fondo Nacional de la Vivienda será de integración tripartita.

Los artículos 136 y 143 señalan como base de las aportaciones el salario ordinario, ésto es, la cantidad que el trabajador reciba en efectivo por cuota diaria. La fijación de un salario máximo responde al propósito de no gravar excesivamente a las empresas que tengan, en términos relativos una dosificación muy - alta de personal con estos salarios, ya que esta circunstancia no puede tomarse como un indicador fiel de la fortaleza financiera de las mismas. Cabe considerar que ese máximo legal puede ser modificado por las vías constitucionales si varían los factores que se evaluarón para su establecimiento.

El Legislador consideró a la Ley de utilidad social porque atiende un aspecto prioritario de un grupo social de la importancia de los trabajadores que prestan sus servicios a un patrón, dentro del apartado "A" y en consecuencia beneficia a la colectividad entera. que está interesada en que los trabajadores cuenten

.

con habitaciones cómodas e higiénicas. El artículo primero señala que es de observancia general en toda la República, partiendo de que se trata de una Ley Federal.

En cuanto a la naturaleza de sus funciones el Instituto puede considerarse como un organismo financiero, ya que su objeto principal es captar recursos para operar un sistema que le permita otorgar créditos individuales para vivienda y financiar programas de construcción de habitaciones. Asimismo, se trata de una Institución de Ahorro, en virtud de que las aportaciones empresariales constituyen un fondo de ahorro individual para cada trabajador derechohabiente, recuperable en los supuestos establecidos por la Ley.

D. LOS SUJETOS.- El hombre, de acuerdo con su naturaleza racional y libre, tiene una individualidad que es más radical y completa que la de los demás seres vivientes, porque no sólomente es un individuo, sino que tiene conciencia de ello, se posee así mismo y tiene la capacidad y la tarea de realizarse.

Es pues, una persona y como tal es ya un fin, una meta y no un simple medio para algo posterior, por lo cual pudiera -- ser sustituida, éste es el fundamento de la dignidad de la persona humana. El hombre es el único ser del universo capaz de planear o proyectar de antemano lo que va a hacer, y realizar después sus acciones conforme a lo proyectado y de negar lo que le piden sus instintos o modificarlos, según lo indique su voluntad libre, ejemplo: El obrero no se limita a hacer cambiar de forma la materia que le brinda la naturaleza, sino que, al mismo tiempo realiza en ella su fin, fin que él sabe que rige como una Ley las modalidades de su actuación y al que tiene necesariamente que supeditar su voluntad.

El hombre está en relación directa con otros seres racionales y libres, por lo tanto está abierto a la sociabilidad y a

la comunicación, en otras palabras, el hombre sin la sociedad es prácticamente "nada", ni siquiera podría sobrevivir, porque carece de los recursos y protección de que la naturaleza ha dotado a otros seres vivientes y en caso de que sobreviviera, no podría alcanzar su pleno desarrollo, ni material ni culturalmente, sería un ser perpetuamente indigente y miserable. Es una verdad indiscutible, que entre todos los actos que realiza el hombre, deliberada y conscientemente es la busca de su fin personal y social, además de ciertos actos denominados políticos y que configuran la realidad específicamente política y cuando el hombre pasa de la comunidad simplemente social, de cualquier índole que sea, a la propiamente política adquiere un bien superior que solamente ahí puede encontrar y ese es "el bien común". Por lo tanto, para pretender realizar este bien común, el Derecho debe garantizar una esfera mínima de acción en favor del gobernado individual, porque el orden jurídico que tienda a conseguir el bien común puede válidamente imponer al gobernado, obligaciones que el mismo sujeto contrae en favor del Estado o de la sociedad a la cual pertenece.

"La norma jurídica debe facultar al poder estatal para intervenir en las relaciones sociales, principalmente en las de orden económico. Tal acontece, por ejemplo, en el ámbito obrero-patronal, en el que el Estado tiene injerencia a través de variados aspectos, para preservar a la parte débil en la relación de trabajo, situándola en una posición de verdadera igualdad real a través de las de las denominadas garantías sociales". (12)

(12) Ignacio Burgoa, GARANTIAS INDIVIDUALES, Editorial Porrúa, México 1981, Pág. 254.

Por su parte, la organización política es el medio por el cual el Estado realiza sus funciones y cumple el fin que le es propio, "el bien público". En su esencia la organización política tal como ha venido desarrollándose desde los tiempos -- más primitivos hasta nuestros días, consiste en un plan ordenado de vida común, en un espacio claramente circunscrito y bajo un orden jurídico general. Por otro lado, la acción del Estado se ejercita siempre en un ámbito espacial determinado, llamado territorio y éste le señala los límites de su competencia y al mismotiempo le amplía sus posibilidades positivas hasta los confines de su contorno físico. Por consiguiente, las ciencias - del Derecho y del Estado tienen que dirigirse a las realidades sociales, a los hechos y fenómenos sociales que se dan realmente en la vida, a fin de descubrir las leyes que se desprenden de ellos.

Así, tenemos que dentro de la relación jurídico, obrero-patronal y bajo la vigilancia del Estado, como órgano regulador de derechos y obligaciones y a través de sus organismos con facultad expresa para hacer efectivo el derecho a la vivienda - consagrado en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Ley Federal del Trabajo, así como en la Ley Reglamentaria del artículo 123 Constitucional, fracción XII, derecho que debe tener el trabajador y la obligación de la empresa - proporcionar vivienda digna al mismo, de lo cual se desprende - que los únicos sujetos integrantes de dicha relación son, a saber:

- 1.- El trabajador.
 - 2.- La empresa.
 - 3.- El Estado.
-

1.- EL TRABAJADOR.- Es el hombre libre y racional, - es un ser capaz de ser titular de derechos y obligaciones (cómo - quedó precisado anteriormente), pero para el efecto de análisis - del derecho a la vivienda, es necesario precisar que al referir-- nos al concepto de "trabajador", lo estamos haciendo en su carác- ter de sustantivo y no de adjetivo, ya que hay muchos trabajado-- res que nunca han trabajado y también hay otros muchos que, sin - ser considerados propiamente como "trabajadores", han trabajado toda su vida. Y dentro de todas las definiciones que nos dan -- los estudiosos de la materia, me parece que la más acertada es - la que nos proporciona el artículo 8º de la Ley Federal del Tra- bajo en vigor, que previene que: "Trabajador es la persona físi- ca que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subor- dinado".

"Bien cierto es que el concepto de trabaja- dor, socialmente hablando sería bastante - para amparar a todos los que requieren de auxilio habitacional", los destinatarios - del derecho a la habitación deben ser tam- bién los campesinos, trabajadores no asal^a riados, los artesanos, comerciantes, profe- sionales, etc ". (13)

A mi criterio, el trabajador que puede ejercer el dere-- cho a la vivienda, es aquel que, cuya empresa en donde trabaja -- aporte el importe correspondiente exigido por la Ley.

2.- LA EMPRESA.- "Por nuestra parte, estimamos que la empresa es un complejo jurídico, económico y social, en donde existe pluralidad de intereses, siendo en esencia opuestos, deben ser coordinador para obtener una productividad adecuada". (14)

- (13) Nestor de Buen L, DERECHO DEL TRABAJO, Tomo II, Editorial Porrúa, México 1981, Pág. 254.
- (14) Baltasar Cavazos Flores.- 35 LECCIONES DE DERECHO LABORAL, Editorial Trillas, México 1982, Pág. 85.
-

Concepto del patrón: De acuerdo con nuestra Ley Laboral, en su artículo 10 el patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

De acuerdo con lo anterior, ya sea, que se denomine patrón o empresa al que emplee trabajadores a su servicio, necesariamente es una persona física o moral que va a garantizar el derecho a la vivienda a los trabajadores para dar cumplimiento con lo establecido en los ordenamientos jurídicos existentes.

3.- EL ESTADO.- Es el encargado tanto del control como de la vigilancia del orden jurídico existente, con el objeto de que se cumplan con las disposiciones que van a determinar el derecho a la vivienda de los trabajadores.

De ahí, que la Ley parte del principio de que toda empresa está obligada a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. El cumplimiento de la obligación se hará aportando al Fondo Nacional de la Vivienda, el cinco por ciento sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

El fondo servirá para crear sistemas de financiamiento para que los trabajadores obtengan crédito barato y suficiente, que son dos condiciones no muy fáciles de cumplir, tanto para adquirir en propiedad las habitaciones, como para reacondicionar las que tenga, o bien, cubrir los pasivos adquiridos por esos conceptos. La administración se encomienda a un organismo, el cual está integrado en forma tripartita al que se le atribuye la función de coordinar y financiar los programas de construcción de casas. Al mismo tiempo, en la Ley Federal del Trabajo reglamenta lo anterior, en su capítulo "habitaciones para los trabajadores", lo cual está reglamentado a partir de su artículo 136 al 153 inclusive.

Lo anterior, se desprende de lo establecido y ordenado en el artículo 123 Constitucional, en su apartado "A". fracción XII.

.

**III.- EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA
VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.**

- A) CREACION.
- B) NATURALEZA.
- C) OBJETO.
- D) SUJETOS.
- E) BENEFICIOS.
- F) ADMINISTRACION.

III.- EL INFONAVIT

A. C R E A C I O N

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores fue creado a consecuencia de la reunión para el Estudio de la Vivienda, celebrada durante el mes de junio de 1970, en la ciudad de San Luis Potosí, en la que se plantearon diversos --- puntos sobre la problemática habitacional del País.

La búsqueda de una solución justa y equilibrada dió lugar a la creación de la Comisión Nacional Tripartita que estaba formada por Representantes del Gobierno, quienes llevaron la rectoría - de este órgano, así como representantes obreros y patronales. Esta Comisión se reunió incansablemente a partir de mayo de 1971 y - en diciembre del mismo año ya se habían concertado las voluntades y se habían creado las condiciones para que la expresión política de un problema y su solución encontraran el cauce jurídico constitucional reglamentario.

La modificación a la fracción XII del artículo 123 Constituciones abarcó a todos los trabajadores regidos por el apartado - "A" del precepto citado, lográndose además, que las casas para los obreros ya no se arrendaran, sino que éstas fueran adquiridas por ellos en propiedad. La exposición de motivos referente a esta reforma constitucional recogió estas aspiración obrera, en el sentido de que se iniciaba un nuevo y ambicioso mecanismo de solidali--dad social en favor de los trabajadores, que operaría mediante - el reparto de cargas económicas y la generalización de las obliga--ciones por parte de los obreros a escala nacional en vez de un sistema individual como el que se llevaba hasta entonces y que final--mente se modificó.

La participación generalizada de todos los patrones del País haría posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un Fondo Nacional de la Vivienda que otorgara créditos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación o mejoramiento de sus habitaciones.

La operación de un fondo nacional no sólo permitirá cumplir el objetivo que se propuso el Constituyente en 1917. sino - que además facilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de su patrimonio familiar; los mantendrá al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada o el cambio de patrón y ampliará considerablemente el número de las personas beneficiadas. (1)

Como se puede apreciar, tanto en la exposición de motivos como en la reforma misma, se contempla la generalización de este derecho a todos los obreros que se rigen, como ya se dijo, por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria, la Ley Federal del Trabajo.

En la reforma publicada el 14 de febrero de 1972, se prevé la creación de un organismo integrado por Representantes del - Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones, que será el encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. De igual manera la Ley que lo creó norma los procedimientos en virtud de los cuales los trabajadores pueden adquirir en propiedad habitaciones.

La Reglamentación de la nueva fracción XII, del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados -

(1) Exposición de Motivos de la Ley del INFONAVIT, DISPOSICIONES LEGALES, 5a Edición, México 1982. P. 3.

.

Unidos Mexicanos, fue enviado al Congreso paralelamente a la Reforma Constitucional, reformado y adicionando a los artículos 97, 110, 136 al 151 y 784 de la Ley Federal del Trabajo, con estas reformas ningún patrón quedó excluido de cotizar el 5% al Fondo Nacional de la vivienda y se incluía a todos los trabajadores para este beneficio.

Con los nuevos mecanismos, tanto Constitucional como los de la Ley Federal del Trabajo, se hacía necesario que cobrara vida un ordenamiento jurídico que reglamentara con el mayor detalle posible la forma de cumplir con el mandato Constitucional, que es el de proporcionar vivienda a la clase trabajadora, este ordenamiento que la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores (INFONAVIT), y que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el día 24 de abril de 1972.

La Ley que crea al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como lo ordena el mandato Constitucional, prescribe que está integrado por Representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones; a esto se debe que el Fondo Nacional de la vivienda se instituye como un mecanismo de solidaridad social de carácter nacional y a la creación de un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora del País y que, además, exige la intervención del Poder Público en su administración; esta forma de administrar al INFONAVIT se contempla también en la exposición de motivos de la Ley del Instituto que expresa:

"... El presente proyecto determina la participación de las organizaciones de trabajadores y de patrones, y de funcionarios del Gobierno Federal dentro de los órganos de administración y vigilancia del Instituto. Esta participación orientará el funcionamiento de la Institución, conforme a los programas generales -- sectoriales, previéndose además, que con base en otros antecedentes institucionales pueda -

.

coordinarse con establecimientos públicos que persiguen fines similares para que -- cumplan con mayor eficiencia su cometido".

En otro aspecto, el documento trata sobre cómo se integre el patrimonio del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

"Respecto del patrimonio del Instituto, se propone se integre con el Fondo Nacional de la Vivienda, de acuerdo con los lineamientos que establece el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que establecerá la Ley Federal del Trabajo, de aprobarse las reformas propuestas a ese H. Congreso por el Ejecutivo Federal, con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal, con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y con los rendimientos que se obtengan de la inversión de todos esos recursos".

En el renglón del cumplimiento de la obligación de las aportaciones, su monto y el carácter que tienen estas obligaciones, se establece lo siguiente:

"El proyecto establece las bases necesarias para el adecuado cumplimiento de la obligación constitucional a cargo de las empresas de hacer aportaciones al fondo, que deberán ser del 5% del monto del salario de sus trabajadores, de acuerdo a la reforma a la Ley Federal del Trabajo en vigor, así como la -

de enterar los descuentos que realicen en dichos salarios para el pago de las amortizaciones correspondientes a los préstamos concedidos por el Instituto. A estas obligaciones se les dá el carácter de Fiscales, con el propósito de asegurar la adecuada operación del fondo y en virtud de que presentan contribuciones destinadas a la realización de un servicio social a cargo del IN FONAVIT".

Con respecto a las reformas y procedimientos conforme a las cuales los trabajadores pueden adquirir en propiedad las habitaciones, el documento que se analiza expresa:

"La iniciativa reconoce el derecho de los trabajadores para ejercer el crédito que les otorgue el Instituto, en la localidad que designen, independientemente de aquella o aquellas en las que presten sus servicios. De esta manera se asegura que los asalariados que por su naturaleza de trabajo no cuenten con domicilio fijo, escojan con absoluta libertad la ubicación de su vivienda.

En virtud de que el precepto constitucional a cuya reglamentación corresponde la presente iniciativa, determinó que en esta Ley deben regularse las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores puedan adquirir en propiedad habitaciones, el proyecto establece un régimen flexible que tomando debidamente en cuenta la equidad en la aplicación de los recursos y su adecuada distribu-

.

ción geográfica y permita al Instituto -- asegurarlos al otorgamiento de los diversos tipos de crédito que pueden conceder, considerando, entre otros elementos de juicio, la procedencia de las aportaciones, - la demanda y las necesidades de habitación en las diversas zonas del País y la factibilidad de realizar los proyectos correspondientes.

Una vez hecha esta asignación, los créditos individuales se otorgarán con vista a las - necesidades de los propios trabajadores y - de sus familias, al monto del salario de -- los presuntos acreditados y a las características de las habitaciones respectivas. - En los casos que existan grupos de trabajadores con el mismo derecho a obtener créditos, el otorgamiento se hará por sorteo, a fin de asegurar la debida objetividad en la materia".

La Ley del INFONAVIT establece que los patrones deben - enterar al Instituto las aportaciones, las cuales se basarán en los registros fiscales y serán la vía la Secretaria de Hacienda y Crédito Público; o en su defecto, directamente al INFONAVIT, - otros aspectos importantes que se señalan en la exposición de - motivos, son los que a continuación se citan:

"Con el objeto de asegurar que todo trabajador quede inscrito y disfrute cabalmente de los beneficios del régimen propuesto, se determina el derecho de los trabajadores a proporcionar informes al Instituto, acerca de -

las omisiones patronales que puedan afectar los y a la propia Institución, en cualquier caso puede decidir sobre la procedencia de la inscripción".

"La información a los trabajadores acerca del monto de las aportaciones a su favor y la - cuantía de los descuentos para pagar créditos otorgados, está ampliamente garantizada, ya que constituye un elemento de seguridad y tranquilidad y debe proporcionarse en cualquier momento. Los patronos por su parte están obligados a entregar constancias del registro al trabajador que deje de prestarle - sus servicios".

Sobre el sistema de recursos para soluciones las controversias que se susciten durante el funcionamiento del Instituto:

"En primer lugar, se instituye un recurso de inconformidad para resolver cualquier acto - del Instituto que lesionen los intereses de los trabajadores y a sus beneficiarios, o a los patronos. Por la naturaleza de este recurso, se ha estimado conveniente dejar a opción de los interesados el agotarlo o acudir directamente a los Tribunales para substanciar su reclamación. Agotado dicho recurso, o en caso de desestimarlos, será a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, a la que - corresponda conocer de las controversias que se susciten entre los trabajadores y el Instituto; el Tribunal Fiscal de la Federación co-

.

nocerá a su vez de las que se planteen entre los patrones y el INFONAVIT y, por último, serán los Tribunales Ordinarios los -- competentes para resolver las controversias derivadas de adeudos de los trabajadores por créditos que les haya concedido el propio - Instituto".

"El sistema de infracciones abarca tres aspectos: El que se refiere a las que se cometen a la presente Ley en su calidad de conjunto de normas de trabajo; el relativo al incumplimiento de cargas fiscales; y el que considera la Comisión de actos que nuestras Leyes Penales catalogan como delitos.

Corresponderá a la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la facultad de imponer, en su caso, las multas por infracciones a esta Ley que cometan los patrones en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto.

De acuerdo con el artículo 29, tanto las obligaciones patronales de hacer las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y enterar, en su caso, los descuentos, como mecanismo para su cobro, tienen el carácter de fiscales. Consecuentemente, - el incumplimiento de esas obligaciones cae en el ámbito de las infracciones fiscales.

Comete delito de fraude el patrón que recurra a cualquiera de los medios previstos por la - Legislación Penal para omitir total o parcialmente el pago de sus aportaciones y el entero de los descuentos.

.

Puesto que el Instituto habrá de tener carácter tripartita, el Ejecutivo juzgó oportuno recoger las opiniones y los estudios técnicos elaborados por los Organismos de trabajadores y patronos, a fin de utilizarlos ampliamente en la redacción de este proyecto de Ley. Estima que el documento así formulado recoge las aspiraciones legítimas de los sectores y que, como deberá hacerlo en adelante el Instituto, los armoniza conforme al interés de la comunidad".

El ordenamiento regula en detalle la obligación constitucional, contiene los preceptos indispensables para normar el procedimiento administrativo y dá margen para que se expidan reglamentos e instructivos de carácter interno que aclararán con más sencillez algunos procedimientos que sean necesarios conforme a la práctica. Esta Ley complementa la esfera legislativa y crea las bases para afrontar globalmente el problema de los trabajadores en los términos de la reforma a la fracción XII del artículo 123 Constitucional.

En resumen, la Ley que crea al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, además de ser un ordenamiento de utilidad social y de observancia general en toda la República, regula los siguientes aspectos: Los objetivos del Fondo de la Vivienda, la integración del patrimonio del Instituto y de los órganos de éste, la periodicidad de las sesiones, la obligación de efectuar las aportaciones patronales y la manera de enterar los descuentos practicados en los salarios de los trabajadores que obtengan un crédito habitacional, los mecanismos de inscripción de los patronos y los trabajadores en el Instituto, el acceso del trabajador a la información relacionada con su caso particular, la entrega al trabajador de la constancia de la clave de su registro, la exención de impuestos de los depósitos constituidos en favor de --

los trabajadores, la prescripción de los derechos de los trabajadores titulares o de sus causahabientes o beneficiarios; qué se debe hacer en los casos de jubilación o de incapacidad total o permanente o de muerte del trabajador; qué procede cuando un trabajador deje de prestar sus servicios a un patrón, el destino de los recursos del Instituto, el interés del 4% sobre saldos insolutos de los créditos habitacionales de los trabajadores, los plazos para la amortización de los créditos y su adecuada distribución entre las distintas regiones y localidades del País, los tipos de financiamiento, el vencimiento anticipado de los créditos por violaciones de los deudores, la cobertura de un seguro para los casos de incapacidad total y permanente o de muerte del trabajador, el monto de las multas por infracciones patronales, la remisión al Código Penal por ilícitos equiparables al de fraude fiscal, la continuación voluntaria de los trabajadores en el régimen del Instituto, la vigencia de la Ley Federal del Trabajo en las relaciones del Instituto con su personal, la no participación por concepto de reparto de utilidades en los remanentes que obtenga el Instituto, la prohibición a éste de que intervenga en la administración, operación o mantenimiento de los conjuntos habitacionales que haya entregado a los trabajadores; vigilancia de los programas financieros anuales y aprobación de los sistemas de organización de la contabilidad y de auditoría interna por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros; la exclusión del Instituto de las disposiciones de la Ley para el control por parte del Ejecutivo Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal; la inembargabilidad y la prohibición de ceder los depósitos constituidos en favor de los trabajadores, salvo que se trate de los créditos otorgados por el Instituto y su administración.

B. NATURALEZA.

El fundamento jurídico que tienen los trabajadores para que se les proporcione una vivienda digna y decorosa, nace de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que con el afán de reivindicar al trabajador, le impuso al patrón la obligación de proporcionarles viviendas a los obreros a su servicio; este derecho se encuentra en el artículo 123 Constitucional, concretamente en la fracción XII; el patrón cumplirá con su obligación aportando el 5% del salario que pague por la fuerza de trabajo que ocupe, a un Fondo Nacional de la Vivienda.

Por emanar este derecho de una norma constitucional, es de orden público, es un derecho irrenunciable, pues cualquier convenio mediante el cual el trabajador se prive de él, no tendrá ninguna validez; de acuerdo al artículo 1º de la Ley Federal del Trabajo, es una norma de observancia general y obligatoria en toda la República para las relaciones de trabajo que se rijan por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, en consecuencia, de acuerdo con el ámbito de aplicabilidad, todas las empresas que se encuentran dentro del Territorio Nacional y que ocupen fuerza de trabajo, tienen la obligación de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda, el equivalente al 5% sobre los salarios que paguen a sus trabajadores.

Este fondo será administrado por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el cual se encargará de que sus derechohabientes dispongan de crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad una vivienda.

El INFONAVIT se regirá por su propia Ley, pero coordinará lineamientos de política general y objetivos a los que marca la Ley Federal de Vivienda y el Plan Nacional de Desarrollo en los términos de la Ley de Planeación, como se establece en el artículo 5º de la Primera; asimismo, los Representantes Gubernamentales en los Organos de Gobierno, Administración y Vigilancia de este Organismo, encargado de financiar viviendas para los trabajadores en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 123 de

.

la Constitución, cuidarán que el Instituto sujete sus actividades a las disposiciones que se mencionan.

C. OBJETO.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores tiene por objeto el de resolver las necesidades de habitación de todos los trabajadores que prestan sus servicios en forma remunerada a un patrón; y no nadamás en esta forma satisface la necesidad de vivienda a las personas que prestan sus servicios mediante la retribución de un salario; sino que mejora las condiciones de vida del trabajador y de su familia y hace rendir más al asalariado en el desempeño de sus labores, pues se libera de una de tantas carencias que padece.

Asimismo, el Instituto cumple con uno de los objetivos primordiales de la seguridad social y de la previsión social, ya que ambas persiguen una causa común y ésta es la de proporcionarle a todos los individuos una habitación cómoda e higiénica en donde residir con su familia, mejorando así el nivel de vida del ser humano.

Por otro lado, el objetivo primordial del INFONAVIT de acuerdo con su artículo 3º de su Ley es:

ARTICULO 3º. EL INSTITUTO TIENE POR OBJETO:

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

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

- a) La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas.
- b) La construcción, reparación, - ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y,
- c) El pago de pasivos contraídos - por los conceptos anteriores.

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

IV.- Lo demás a que se refiere la fracción XII del apartado "A", del artículo - 123 Constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo".

Fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la - Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

"Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las Leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que -

.

permita otorgar a éstos crédito barato y su ficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un orga nismo integrado por Representantes del Go-- bierno Federal, de los Trabajadores y de -- los Patrones, que administren los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha Ley regulará las formas y procedimientos confor me a los cuales los trabajadores podrán ad- quirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas".

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

Principales aspectos que podemos encontrar en el Título - Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo:

- "1.- Se hace extensivo el derecho a la habi- tación a los trabajadores temporales y eventuales y se suprime la limitación - contenida en el artículo 139 de la Ley que se reforma y que únicamente confie- re ese derecho a los trabajadores de -- planta con una antigüedad de un año.

- 2.- La totalidad de las aportaciones que ha gan las empresas al Fondo Nacional de - la Vivienda se destinará a la constitu- ción de depósitos en favor de los traba- jadores.

.

- 3.- Los trabajadores dispondrán de una aportación fija y permanente que las empresas harán a su favor y tendrán acceso a créditos que les serán otorgados por el organismo que administre los recursos -- del Fondo Nacional de la Vivienda.

- 4.- Los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción, -- salvo en los casos en que éste se haga -- para cubrir préstamos provenientes del -- Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción, repara--- ción o mejoramiento de sus casas habita--- ción, pero no podrá exceder del 20% del -- salario y éstos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabaja- dor.

- 5.- Todos los patrones estarán obligados a -- proporcionar habitaciones a sus trabajado- res, obligación que se cumplirá aportando al Fondo Nacional de la Vivienda un 5% del monto de los salarios ordinarios de los -- trabajadores a su servicio.

- 6.- Se exime a los patrones de la obligación de pagar las aportaciones respectivas por sus trabajadores domésticos.

- 7.- El artículo 147 de la Ley en cuestión auto- rizó al Ejecutivo para determinar las moda- lidades con que se incorporarán al régimen del Fondo Nacional de la Vivienda los depor- tistas profesionales y los trabajadores a - domicilio.

- 8.- Le corresponde al Ejecutivo Federal, - por disposición expresa de la Ley, establecer modalidades para facilitar la aportación de las empresas que tengan - un capital o un ingreso inferior a los mínimos que el propio Ejecutivo determine. (Artículo 148).
- 9.- Se establece también que cuando el trabajador concluya de pagar su crédito, - las aportaciones empresariales subsecuentes que le correspondan continuarán aplicándose a integrar un nuevo depósito a - su favor con el que podrá contraer otros créditos para reparar o mejorar su vivienda o para adquirir una nueva.
- 10.- Cuando el trabajador no obtenga un crédito, tendrá derecho a que se le haga entrega periódicamente del saldo de los depósitos que se hubieren constituido en su favor, también se establece que cuando el trabajador deje de serlo, o en caso de incapacidad total o permanente o de muerte, se entregará el monto total de este depósito a él mismo o a sus beneficiarios.
- 11.- Para el caso de incapacidad total o permanente o de muerte, automáticamente el trabajador o sus beneficiarios queden liberados de las obligaciones derivadas del crédito, asegurando la propiedad de la habitación como patrimonio de familia".

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para -- los Trabajadores (INFONAVIT), por ser un organismo de interés social, financia programas de vivienda con el fin de que sus derechohabientes las adquieran en propiedad, satisfaciendo de esta forma la necesidad de vivienda que tienen los trabajadores.

D. SUJETOS.

En México, el derecho a la vivienda como se ha estudiado en los párrafos anteriores, se fundamenta en el derecho laboral, ya que emana de una relación de trabajo y que nace como un derecho social, el cual tiene su fundamento jurídico en el artículo 123, apartado "A", fracción XII; el patrón al ocupar una fuerza de trabajo y pagar un salario, está obligado a proporcionar vivienda a sus trabajadores y ésto lo puede cumplir mediante la -- aportación de un 5% del salario al Fondo Nacional de la Vivienda, que es administrado por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en donde se constituirá un depósito en dinero a favor de los trabajadores que son sus derechohabientes.

Como hemos visto, existe gran diferencia entre ser patrón, trabajador y un organismo. El primero aporta un porcentaje en dinero a favor del segundo, nuestra norma Constitucional arriba citada tiene por objeto reivindicar, proteger, tutelar los derechos del trabajador e impone la obligación al patrón para que -- le proporcione vivienda a sus trabajadores, de lo anterior se deduce que los sujetos en el derecho a la vivienda por nacer de una relación laboral son, por una parte, los trabajadores como titulares y beneficiarios de las aportaciones que hagan los patrones al Fondo Nacional de la Vivienda en favor de sus obreros.

El patrón que ocupa una fuerza de trabajo, mediante el -- pago de un salario, que tiene además la obligación de inscribirse

.

e inscribir a sus trabajadores en el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y, como consecuencia de la existencia de la relación laboral, efectuar aportaciones al INFONAVIT, equivalentes al 5% sobre los salarios de los trabajadores que tengan a su servicio; estas aportaciones constituirán un depósito a favor de los trabajadores en forma individual.

El INFONAVIT es una Institución Social encargada de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda y destinar sus recursos a la satisfacción de la necesidad de vivienda de los trabajadores, mediante financiamiento de programas habitacionales.

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 8º, conceptúa que: "El trabajador es la persona física que presta a otra persona física o moral un trabajo personal subordinado y explica que se entiende por trabajo toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica, requerido por cada profesión y oficio".

De la definición legal se desprende que trabajador sólo puede ser una persona física, hombre o mujer, protegidos por la Legislación laboral en cuanto al desarrollo de la prestación del servicio y los derechos que emanan de esa relación laboral.

Patrón, es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

Si el trabajador conforme a lo pactado o a la costumbre utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de éstos lo será también el mismo. (Artículo 10 de la Ley Federal del Trabajo)

Para tener la calidad de patrón se requiere que la prestación de servicios no esté normada por un contrato de prestación de servicios profesionales que lo prevenga.

.

E. BENEFICIOS.

Uno de los tantos beneficios que otorga el INFONAVIT, es el de financiar viviendas, este financiamiento lo lleva a cabo con el 5% que aportan los patrones sobre el salario de sus trabajadores y con los rendimientos que obtenga de la inversión de este fondo.

Este Fondo Nacional de la Vivienda constituye una importante fuente de atención al problema habitacional, para mejorar el nivel de vida y el bien social de la clase trabajadora.

Ahora bien, con el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, todos los obreros que se rigen por el apartado "A" del artículo 123 Constitucional, tienen derecho a que se les proporcione una vivienda; asimismo, todos los patrones del País están obligados a enterar el porcentaje legal estipulado.

Los beneficios que obtienen los trabajadores a partir de que comenzó a operar el INFONAVIT, son los que por Ley expresa del mismo Instituto y a continuación se señalan:

Que los patrones aporten al Fondo Nacional de la Vivienda el monto que asciende a la cantidad del 5% sobre los salarios que perciben sus trabajadores y éstos deben ser a favor de los mismos.

Que el patrón proceda a inscribirlos en el INFONAVIT, a efecto de que se conviertan en derechohabientes, para el caso de que no lo haga, el mismo Instituto podrá hacerlo.

Solicitar y obtener información directa del Instituto a través de su patrón, sobre el monto de las aportaciones a su favor. Los depósitos constituidos a su favor no causan impuestos.

TERMINACION LABORAL

Cuando un trabajador cuente con la edad de 50 años y de ~~je de tener una relación de trabajo por un año~~, se le entregará el total de las aportaciones que tenga a su favor, ésto significa que el trabajador no pierde en este supuesto lo que enteró su patrón o sus patrones a los que les prestó sus servicios.

En el caso de jubilación o de incapacidad total o permanente, se le entregarán al trabajador las aportaciones hechas a su favor, además se le entregará una cantidad adicional del ciento por ciento sobre lo que tenga a su favor.

En caso de muerte, la cantidad que haya aportado su patrón o sus patrones le será entregada a sus beneficiarios en el orden de prelación que está estipulado en el artículo 40 de la -- Ley Orgánica del INFONAVIT, también con una cantidad adicional -- del ciento por ciento, lo cual se contempla en el artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo, así como en el precepto citado con an ticipación, los cuales nos permitiremos transcribirlos para mayor comprensión.

Artículo 40 de la Ley Orgánica del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores:

"En los casos de jubilación o de incapacidad total permanente, se entregará al trabaja-- dor el total de los depósitos que tenga a su favor en el Instituto. En caso de muerte del trabajador dicha entrega se hará a -- sus beneficiarios, en el orden de prelación siguiente:

- a) Los que al efecto el trabajador haya - designado ante el Instituto.
- b) La viuda, el viudo y los hijos que - dependan económicamente del trabajador en el momento de su muerte.
- c) Los ascendientes concurrirán con las - personas mencionadas en el inciso ante- rior, cuando dependen económicamente - del trabajador.
- d) A falta de viuda o viudo, concurrirán con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, el supérstite - con quien el derechohabiente vivió co- mo si fuera su cónyuge durante los 5 - años que precedieron inmediatamente a su muerte, o con el que tuvo hijos, -- siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concu- binato, pero si al morir el trabajador tenía varias relaciones de esta clase, ninguna de las personas con quienes las tuvo tendrá derecho.
- e) Los hijos que no dependan económicamen- te del trabajador y,
- f) Los ascendientes que no dependan econó- micamente del trabajador.

Artículo 501 de la Ley Federal del Trabajo:

.....

"Tendrán derecho a recibir la indemnización -
en los casos de muerte:

- I.- La viuda o el viudo que hubiese dependido económicamente del trabajador y que tenga una incapacidad de 50% o más y - los hijos menores de 16 años y los mayores de esta edad si tienen una incapacidad de 50% o más.
- II.- Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en la fracción ante---rior, a menos que se pruebe que no dependían económicamente del trabajador.
- III.- A falta de cónyuge supérstite, concurrirá con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, la persona con -- quien el trabajador vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que -- precedieron inmediatamente a su muerte, o con la que tuvo hijos siempre que am--bos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato.
- IV.- A falta de cónyuge supérstite, hijos y - ascendientes, las personas que dependían económicamente del trabajador concurrirán con la persona que reúna los requisitos señalados en la fracción anterior y en la proporción en que cada una dependía de - él, y,
- V.- A falta de las personas mencionadas en - las fracciones anteriores, el Instituto Mexicano del Seguro Social".

.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

El beneficio principal que brinda el INFONAVIT a sus de rechohabientes, es el otorgamiento de créditos habitacionales en las siguientes modalidades:

- 1.- Adquisición de viviendas financiadas por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para -- los Trabajadores, construidas en las diferentes zonas habitacionales.
- 2.- La adquisición por compra a terceros, ésto signi-- fica que un particular le vende a un derechoha-- biente su casa y el Instituto lo financia para -- que compre esa vivienda.
- 3.- Créditos para contruir vivienda en el terreno, -- propiedad del trabajador.
- 4.- Créditos para ampliar o reparar la vivienda que ya posee el trabajador.
- 5.- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores, ésto es, que un trabajador ya tiene casa, pero la ha hipotecado, ya sea con una Ins-- titución de Crédito o con un particular, el Ins-- tituto le proporciona crédito para que pague el pasivo contraído con anterioridad.

Estos créditos se conceden a una tasa de interés del 4% anual fijo sobre saldos insolutos.

Los plazos varían entre diez y veinte años.

En los casos de incapacidad total y permanente o de -- muerte, el crédito que obtuvo el trabajador está protegido por un

.

seguro a cargo del Instituto, que lo libera a él o a los beneficiarios que designe de las obligaciones derivadas de dichos créditos.

Se prevé una prórroga de doce meses en el pago de las amortizaciones correspondientes, en los casos en que el trabajador acreditado deje de estar sujeto a una relación de trabajo, - sin generar intereses.

El descuento máximo que se le hace a los trabajadores para amortizar los créditos que se les otorguen, en el caso de - aquellos que tengan salario mínimo, no podrán exceder del 20% de sus ingresos.

En el otorgamiento de los créditos se deberá dar preferencia a los trabajadores de menores ingresos.

Se reconoce el derecho de los trabajadores para obtener sus viviendas en la localidad que ellos designen.

Los créditos individuales se otorgan con base en la necesidad de vivienda de los trabajadores y su familia, el monto de sus ingresos y las características de las habitaciones de que disponen, entre otros factores y son seleccionados en base a un proceso de computación electrónica que impide el favoritismo en su otorgamiento.

La continuación voluntaria opera cuando un trabajador - ya ha cumplido 50 años de edad y deja de estar sujeto a una relación laboral y además tenga depósitos a su favor en el Instituto.

De igual manera, tendrá derecho a estar dentro del régimen de continuación voluntaria los trabajadores jubilados, por - quienes el patrón o patronos hayan hecho aportaciones.

.

Cuando los interesados dejen de estar sujetos en la continuación voluntaria en el régimen del Instituto, ellos o sus beneficiarios tendrán derecho a la entrega de sus depósitos y a la cantidad adicional, cuando así proceda en los términos de la Ley Federal del Trabajo y la Ley del INFONAVIT.

Con lo anterior, el INFONAVIT fomenta el nivel de vida de sus derechohabientes al financiar y asignarles viviendas dignas e higiénicas, solucionando a los trabajadores su necesidad de vivienda dentro de las posibilidades que su presupuesto se lo permita.

F. ADMINISTRACION.

Una de las preguntas que se hace el derechohabiente y no nadamás éstos, sino que también los que de alguna manera desconocen la administración de los recursos que aportan los patronos al INFONAVIT, a favor del trabajador, es la de quién es o quiénes. -- son las personas que en algún momento determinado toman las decisiones que debe seguir este Instituto.

En primer lugar, tenemos a la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que es muy importante en la formación del Consejo de Administración, pues designa a los quince miembros que lo integran; esto lo hace a proposición de cinco miembros por cada uno de los sectores, es -- decir, el Gubernamental, el de los trabajadores y el patronal, -- por cada uno de los Consejeros propietarios habrá un suplente.

Los miembros del Consejo de Administración no lo podrán ser de la Asamblea General. Los Consejeros deberán permanecer en su cargo 6 años y serán removidos por la Asamblea General a petición de la representación que los hubiere propuesto.

La solicitud de remoción que presente el sector respectivo, se hará por conducto del Director General.

.

En tanto se reune la Asamblea General, los Consejeros cu ya remoción se haya solicitado, quedarán de inmediato suspendidos en sus funciones.

Los miembros del Consejo de Administración presidirán las sesiones en forma rotativa por las representaciones en el siguiente orden:

- 1.- La Representación Gubernamental.
- 2.- La Representación de los Trabajadores.
- 3.- La Representación de los Patrones y dentro de ellas, por orden alfabético.

El Consejo de Administración tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

- I.- Decidir, a propuesta del Director General, sobre - las inversiones de los fondos y los financiamientos del Instituto, conforme a lo dispuesto por el artículo 66, fracción II de su Ley;
- II.- Resolver sobre las operaciones del Instituto, excepto aquellas que su importancia, a juicio de alguno de los sectores o del Director General, ameritan acuerdo expreso de la Asamblea General, la que deberá celebrarse dentro de los quince días - siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente;
- III.- Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, suspensión y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto;
- IV.- Examinar y, en su caso, aprobar la presentación - a la Asamblea General de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamiento, así como los estados financieros y el in--

forme de actividades formulados por la Dirección General;

- V.- Presentar a la Asamblea General para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del 1.5% de los recursos totales que administre el Instituto;
- VI.- Estudiar y, en su caso, aprobar los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal del Instituto, propuestos por el Director General y conforme al presupuesto de gastos de administración autorizados por la Asamblea General.
- VII.- Proponer a la Asamblea General las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos a que se refiere su Ley.
- VIII.- Designar en el propio Consejo a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, respectivamente y,
- IX.- Las que señale la Asamblea General.

Completando la estructura y organización del Instituto, pasemos a la Comisión de Vigilancia que se compone de nueve miembros con sus respectivos suplentes, ningún integrante de esta Comisión podrá formar parte de la Asamblea General o del Consejo de Administración. La Presidencia de esta comisión es también rotativa y los nombramientos pueden ser revocados en la forma que --- existe para los Consejeros; algunas de sus funciones son: Vigilar

.

la correcta aplicación de los recursos y la comprobación de los gastos del Instituto, practicar auditoría de los estados financieros, designar a su auditor externo, presentar dictámenes sobre los estados financieros de cada ejercicio social.

En este orden se tiene también al Director General, --- quien deberá ser mexicano por nacimiento y de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa, es propuesto por el Presidente de la República y ratificado por la Asamblea General; representa al Instituto, asiste a las sesiones de la Asamblea General con voz, pero sin voto, igual a las sesiones del Consejo de Administración, pero ejecuta los acuerdos de éste último y le presenta anualmente los estados financieros y el informe de actividades, nombra y remueve al personal y les señala funciones y remuneraciones, entre otros.

Los Directores Sectoriales son nombrados por la Asamblea general a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones, son el enlace entre el Director General y del Sector que provienen, asisten a las sesiones del Consejo de Administración con voz, pero sin voto, no podrán ser miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración ni de la Comisión de Vigilancia.

Las Comisiones Consultivas Regionales funcionan de --- acuerdo con un reglamento aprobado por la Asamblea General, en la cual se ratifica su integración tripartita. La propia Asamblea delimita las áreas territoriales que le corresponden a cada Comisión.

El Director General sirve de conducto a estos órganos - para sugerir al Consejo de Administración la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones en la región, opinan sobre los proyectos regionales de vivienda, algunas de tipo consultivo que les encomienda el Director General.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación se integra en forma tripartita con un miembro titular y un suplente por cada representación, que es designada por el Consejo de Administración a propuesta de su respectivo Sector, sus funciones consisten en conocer, sustanciar y resolver los recursos que promuevan ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos de su reglamento y con sujeción a los -- criterios que sobre el particular haya establecido el Consejo de Administración. Esta Comisión tiene su naturaleza jurídica como los demás órganos en el artículo 25 del mismo Ordenamiento.

En los casos de controversia entre los patrones y el -- INFONAVIT y una vez que se haya agotado el recurso de inconformidad, ésta será resuelta por el Tribunal Fiscal de la Federación.

**IV.- EL FONDO DE LA VIVIENDA DEL INSTITUTO
DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE
LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.**

- A. CREACION.
- B. NATURALEZA.
- C. OBJETO.
- D. SUJETOS.
- E. BENEFICIOS.
- F. ADMINISTRACION.

IV. EL FOVISSSTE

A. CREACION.

El constituyente de 1916, dejó inscrita una página relevante en la historia de la Seguridad Social Mundial, al establecer las normas fundamentales para dar atención a la necesidad de vivienda de los trabajadores mexicanos.

Las disposiciones constitucionales no tuvieron durante 45 años la funcionalidad deseada; profundas causas lo explican, entre otras: El inicio y encauzamiento del proceso de desarrollo social y económico de nuestro País, dirigido por sus Gobiernos Revolucionarios. Algunas instituciones que se avocaron a atender la necesidad habitacional de los mexicanos. El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, el Instituto Nacional de la Vivienda, el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, el Fondo De Garantía y Apoyo a los Créditos para la vivienda y algunos Gobiernos de las Entidades Federativas, a través de sus servicios de prestaciones sociales.

Por otra parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social (I.M.S.S.) y del Departamento del Distrito Federal (D.D.F), financiaron la construcción de conjuntos habitacionales.

Cabe señalar que el 30 de diciembre de 1959, se publicó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, la cual abrogó la Ley de Pensiones Civiles del 30 de diciembre de 1947, (esta última a su vez había abrogado la Ley del 12 de agosto de 1925) las prestaciones previstas en la Ley son, entre otras:

- a) Seguro de enfermedades u accidentes de trabajo.
- b) Seguro de vejez, invalidez y muerte.

- c) Jubilación.
- d) Servicios que eleven los niveles de vida del trabajador o servidor público y de su familia.
- e) Créditos para la adquisición en propiedad de casas y terrenos para la construcción de los mismos, destinadas a la habitación familiar del -- trabajador.
- f) Arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto y,
- g) Préstamos hipotecarios a corto plazo. (1)

Una de las reformas de mayor trascendencia al artículo 123 Constitucional, consistió en la Adición del apartado "B" a dicho artículo, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de diciembre de 1960.

En él se establecen las bases para las prestaciones de que gozan los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión y de los Gobiernos de los Estados.

En sus distintas fracciones se establece la jornada máxima de trabajo, diurna, nocturna, los salarios y pago de horas extras, días de descanso y vacaciones, igualdad en el trabajo, -- condiciones de trabajo, derechos de escalafón, asociación y huelga.

Por lo que respecta a la seguridad social, ésta debería organizarse conforme a determinadas bases, las cuales deberían cubrir los accidentes y enfermedades profesionales, las enfermedades no profesionales, la maternidad, las jubilaciones, la invalidez, la vejez y la muerte, conservación de la plaza de trabajo en

(1) Remolina Roqueñi Felipe, EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES Y DEL DERECHO DEL TRABAJO EN MEXICO, Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, Mexico 1976, Pág. 126, 127 y 128.

caso de accidente o enfermedad, derechos a la mujer en los periodos pre y posnatales, establecimiento de centros vacacionales y de recuperación, tiendas y almacenes económicos para los empleados, habitaciones en propiedad o arrendamiento para los asalariados, prestaciones a derechohabientes, etc.

A efecto de reglamentar el apartado "B" del artículo 123, el 28 de diciembre de 1963 se publicó la Ley federal de los Trabajadores al Servicio del Estado. La Ley es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos de los Estados y del Distrito, del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, de la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, de las Juntas Federales de Mejoras Materiales, del Instituto Nacional de Protección a la Infancia del Hospital Infantil, Lotería Nacional, Instituto Nacional Indigenista, Instituto Nacional de la Vivienda y de los organismos descentralizados similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos.

Para el Maestro Díaz Lombardo, el Derecho Social burocrático es la disciplina autónoma del Derecho Social, destinada a proteger a los trabajadores al servicio del Estado. Sus bases -- constitucionales están consagradas en el apartado "B" del artículo 123, cuyas disposiciones hemos sistematizado distinguiendo -- aquellas de carácter individual, de las de carácter colectivo y las de Seguridad Social, con motivo de la reforma constitucional del Licenciado López Mateos; se elevó este estatuto jurídico al rango constitucional, que por primera vez se utiliza el término de Seguridad Social, con esta categoría la fracción X fija sus bases yendo más allá de cómo actualmente está la fracción XIX del apartado "A" del artículo 123.

Asimismo, consideramos disposiciones de derecho proce--

sal, tanto por lo que se refiere al procedimiento como a los Tribunales encargados de los conflictos entre el Estado y sus servidores. Aquí tenemos que señalar las disposiciones reglamentarias destinadas a proteger al servidor público, señalando qué se entienda por el mismo en la Ley.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado reglamentaria del apartado "B" del artículo 123 Constitucional, derogó el estatuto de los trabajadores al servicio de los poderes de la Unión el 27 de diciembre de 1963; se publicó en el Diario Oficial del 28 de diciembre del mismo año, siendo Presidente Adolfo López Mateos. El estatuto había sido publicado el 17 de abril de 1941. De acuerdo con el capítulo primero de la nueva Ley se señala que ésta es de observancia general para los titulares y trabajadores de las dependencias de los poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales.

Para los efectos de la Ley, la relación jurídica de trabajo se entiende establecido entre los titulares de las dependencias e Institutos mencionados con anterioridad y los trabajadores de base a su servicio. En el Poder Legislativo las Directivas de la Gran Comisión de cada Cámara asumirán dicha relación.

El artículo 3º define al trabajador como toda persona que presta un servicio físico, intelectual o de ambos géneros, en virtud de nombramiento expedido o por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales. Los trabajadores se dividen en trabajadores de confianza o de base. El artículo 5º se refiere con detalle a los trabajadores de confianza y el 6º señala que son trabajadores de base los que indica en el artículo 5º y que por ello serán inamovibles. Los de nuevo ingreso no son inamovibles, sino después de 6 meses de servicio, sin nota desfavorable en su expediente. El Título 7º se refiere al Tribunal Federal de Conciliación y Arbitraje y al procedimiento ante el mismo. El Ti-

.

tulo 8º a los medios de apremio y a la ejecución de laudos y el 9º a los conflictos entre el Poder Judicial de la Federación y sus servidores. Por diversas disposiciones Presidenciales se -- han señalado como empleados de confianza, los empleados de la Cámara de Diputados y de la Contaduría Mayor de Hacienda, los de la Dirección General de Profesiones de la Secretaría de Educación Pública.

Es muy importante dentro de la Legislación de los Servidores Públicos la Ley que expidió Adolfo Ruiz Cortínez, de Estímulos y Recompensas a los Funcionarios y Empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, publicado en el Diario Oficial el 6 de diciembre de 1954.

Asimismo, la Ley en favor de los Veteranos de la Revolución como Servidores del Estado, publicada en el Diario Oficial del 7 de enero de 1950, de Miguel Alemán.

Y por último, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicado en el Diario Oficial de 30 de diciembre de 1959, con Fé de Erratas del 13 de enero de 1960 de Adolfo López Mateos. (2)

Por lo que toca a los trabajadores federales, se empezó a atender la necesidad de vivienda a través de la Dirección General de Pensiones Civiles y de Retiro y se dió un paso decisivo con la creación del I.S.S.S.T.E., el 1º de enero de 1960 que estableció como una prestación económica el otorgamiento de préstamos hipotecarios para adquirir en propiedad casas y terrenos, así como la construcción de conjuntos habitacionales, para asignarlos a los trabajadores en renta o venta.

(2) González Díaz Lombardo Francisco. EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD SOCIAL INTEGRAL.- Textos Universitarios, - - U.N.A.M., México 1978, Pág. 59 y 60.

.

Durante el régimen del Presidente Luis Echeverría Álvarez, se transformó el Instituto Nacional de la vivienda, en Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y la Vivienda Popular y se crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el Fondo de la Vivienda de los Miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con sistemas de financiamiento que establecen plazos e intereses adecuados a los ingresos de los trabajadores - al servicio del Estado. Así se transformó el concepto de "sujeto de crédito" en el de "sujeto de vivienda".

El FOVISSSTE tiene su origen al adicionarse la fracción undécima, inciso f) del apartado "B", del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como podemos apreciar, la búsqueda de una solución justa y equilibrada dió lugar a la creación del Fondo de la Vivienda -- del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, organismo encargado de hacerles justicia social en materia habitacional a todos los trabajadores al servicio del Estado, dándoles a éstos casas en propiedad y no en arrendamiento, para que de esta manera se iniciara un nuevo y ambicioso mecanismo de solidaridad social en favor de esta clase trabajadora.

Por otro lado, los recursos del fondo se integran con -- las aportaciones que las entidades y organismos públicos aporten - al Instituto por el equivalente a un 5% sobre los sueldos básicos o salarios de sus trabajadores, con los bienes y derechos adquiridos por cualquier título; y con los rendimientos que se obtengan - de las inversiones de los recursos anteriormente señalados.

En el renglón del cumplimiento de la obligación de las - aportaciones, su monto y el carácter que tienen estas obligaciones, se establece lo siguiente:

El proyecto establece las bases necesarias para el adecuado cumplimiento de la obligación constitucional a cargo de las entidades y organismos públicos, de hacer aportaciones al fondo, que deberá ser del 5% sobre los sueldos básicos o salarios de sus trabajadores, los cuales se aplicarán en su totalidad a constituir en favor de los trabajadores depósitos que no devengarán intereses y que se sujetarán a las bases establecidas por el Fondo de la Vivienda.

Con respecto a las reformas y procedimientos, conforme a las cuales los trabajadores pueden adquirir en propiedad las habitaciones, es la siguiente:

Se reconoce el derecho de los trabajadores para ejercer el crédito que les otorgue el FOVISSSTE en la localidad que designen, independientemente de aquella o aquellas en las que presten sus servicios. De esta manera se asegura que los asalariados que por su naturaleza de trabajo no cuenten con domicilio fijo, escojan con absoluta libertad la ubicación de su vivienda.

En virtud de que el precepto constitucional a cuya reglamentación corresponde la presente iniciativa, determina que en esta Ley deben regularse las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores puedan adquirir en propiedad habitaciones, el proyecto establece un régimen flexible que tomando debidamente en cuenta la equidad en la aplicación de los recursos y su adecuada distribución geográfica, permita al Instituto asegurarlos al otorgamiento de los diversos tipos de crédito que pueden conceder, considerando, entre otros elementos de juicio, la procedencia de las aportaciones, la demanda y las necesidades de habitación en las diversas zonas del País y la factibilidad de realizar los proyectos correspondientes.

Una vez hecha esta asignación, los créditos individuales se otorgarán con vista a las necesidades de los propios trabajadores y de sus familias, al monto del salario de los presuntos

.

acreditados y a las características de las habitaciones respectivas. En el caso que existan grupos de trabajadores con el mismo derecho a obtener crédito, el otorgamiento se hará por sorteo, a fin de asegurar la debida objetividad en la materia.

Por otro lado, el Instituto cuidará que sus actividades relacionadas con el fondo se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano, para ello podrá coordinarse con otros organismos del sector público.

Ahora bien, con el fin de que los recursos del fondo se inviertan de conformidad con lo que dispone la presente Ley, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, tendrá las siguientes facultades:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará -- que los programas financieros anuales con recursos del fondo no excedan a los presupuestos de ingresos corrientes y de los financieros que recibe el Instituto. Dichos financiamientos deberán -- ser aprobados previamente por esta Secretaría y,

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros aprobará los sistemas de organización de la contabilidad y de auditoría interna del fondo y tendrá acceso a dicha contabilidad, pudiendo verificar los asientos y operaciones contables correspondientes. La propia Comisión vigilará que las operaciones del fondo se ajusten a las normas establecidas y a las sanas prácticas, informando al Instituto y a la secretaria de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudieran encontrar para que se corrijan.

En virtud de lo anterior, no son aplicables al Fondo de la Vivienda las disposiciones de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

.

Son obligaciones de las entidades y organismos públicos:

Inscribir a sus trabajadores y beneficiarios del fondo.

Efectuar las aportaciones en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de la presente -- Ley del ISSSTE y de su Reglamentos y,

Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus sueldos y salarios, conforme a lo previsto en la fracción VI del artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el FOVISSSTE, así como enterar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establece esta Ley y sus Reglamentos.

Las aportaciones de las entidades y organismos públicos, así como los descuentos que el Instituto ordene hacer a los trabajadores por adeudos derivados de créditos otorgados con recursos del fondo, serán enterados quincenalmente al Instituto.

B. NATURALEZA.

Ahora nos toca hacer un análisis de la naturaleza jurídica del derecho a la vivienda, para lo cual iniciaremos diciendo -- que el fundamento jurídico que tienen los trabajadores al Servicio del Estado, para que se les proporcione una vivienda digna y decorosa, nace de la Constitución, que con el afán de reivindicar al trabajador, le impuso al Estado la obligación de proporcionarles viviendas a la clase trabajadora a su servicio, este derecho se en cuenta concretamente en nuestra Constitución Política, en el -- -- artículo 123, fracción XI, inciso f), del apartado "B".

Por emanar este derecho de una norma constitucional, es de orden público, es un derecho irrenunciable, pues cualquier convenio mediante el cual el trabajador se prive de él, no tendrá va-

.

lidez, de acuerdo al artículo 1º de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, es una norma de observancia general y obligatoria en toda la República, para las relaciones de trabajo que se rijan por el apartado "B" del artículo 123 Constitucional, en consecuencia de acuerdo con el ámbito de aplicabilidad, todas las Instituciones del Estado que ocupen fuerza de trabajo, tienen la obligación de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda, el equivalente al 5% sobre los salarios que paguen a sus trabajadores.

Este fondo será administrado por el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, el cual se encargará de que sus derechohabientes dispongan de crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad una vivienda.

El FOVISSSTE se regirá por su propia Ley, pero coordinará lineamientos de política general y objetivos a los que marca la Ley Federal de Vivienda y el Plan Nacional de Desarrollo en los términos de la Ley de Planeación como se establece en el artículo 5º de la primera; asimismo los representantes del Instituto de la Administración y Vigilancia, cuidarán que este organismo sujete sus actividades a las disposiciones que se mencionan.

Así tenemos que el fundamento jurídico que tienen los trabajadores al servicio del Estado, para que se les proporcione una vivienda digna y decorosa, nace concretamente en la fracción XI, inciso f) del apartado "B" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

"Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados

dos. 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 en propiedad habitaciones - cómodas e higiénicas, o bien, para construir las, repararlas, mejorarlas o pagar - pasivos adquiridos por estos conceptos.

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

ARTICULO 4º Constitucional, párrafo III:

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

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, en su artículo 43, fracción VI, inciso h), nos ordena que son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1º de esta Ley, cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

"Constitución de depósitos en favor de los - trabajadores con aportaciones sobre su sueldos básicos o salarios, para integrar un - fondo de la vivienda, a fin de establecer -

.

sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio habitaciones cómodas e higiénicas; para construir las, repararlas o mejorarlas, o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al ISSSTE, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los - cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes".

Por último, la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, en su artículo 100 del Capítulo VII, Sección Primera, nos dice: El Fondo de la Vivienda a que se refiere la fracción XI, inciso f), del apartado - "B" del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, tiene por objeto:

- I.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes mediante préstamos con garantía hipotecaria en primer lugar sobre inmuebles urbano, por una sólo vez, para los fines señalados en el artículo 103, fracción I de esta Ley.
- II.- Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores que carezcan de ellas; y,
- III.- Los demás que esta Ley establece.

C. OBJETO.

El Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y -- Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (FOVISSSTE), -- tiene por objeto primordial resolver las necesidades de vivienda de todos los servidores públicos que prestan sus servicios en forma remunerada a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de los Poderes de la Unión; y no nadamás en esta forma satisface la necesidad de habitación a las personas que prestan sus servicios mediante la retribución de un salario, sino que mejora las condiciones de vida de la clase burócrata y la de su familia y hace rendir más al asalariado en el desempeño de sus labores, pues se libera de una de tantas carencias que padece y lo hace rendir más para beneficio de las entidades en donde presta sus servicios.

Asimismo, el Instituto cumple con uno de los objetivos primordiales de la Seguridad Social y de la Previsión Social, ya que ambas persiguen una causa común y ésta es la de proporcionarle a todos los servidores públicos una habitación cómoda e higiénica en donde descansar con su familia, mejorando de alguna manera el nivel de vida del ser humano y dándole la oportunidad de -- que una vez que vea satisfecha una de sus tantas necesidades, siga luchando hasta ver cubiertas no todas pero si la mayoría de sus carencias de bienes y servicios.

Por otro lado y como lo dispone el artículo 123 Constitucional, fracción XI, inciso f); e inciso h) de la fracción VI - del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, cuyo objetivo principal es:

- I.- Establecer y operar un sistema de fi nanciamiento que permita a los traba jadores obtener créditos baratos y su ficientes mediante préstamos con ga-

rantía hipotecaria en primer lugar sobre inmuebles urbanos, por una sólo vez, para los fines señalados en el artículo 103, fracción I de esta Ley;

ARTICULO 103.- Los recursos del fondo se destinarán:

I.- Al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor por más de seis meses en el Instituto. El importe de estos créditos deberán aplicarse a los siguientes fines:

- a) A la adquisición de terrenos para que se construyan en ellos viviendas o conjuntos habitacionales destinadas a la habitación de los trabajadores;
- b) A la adquisición de habitaciones - cómodas e higiénicas, incluyendo - aquéllas sujetas al régimen de con dominio cuando carezca el trabajador de ellas;
- c) A la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y,
- d) Al pago de pasivos contraídos por - los conceptos anteriores.

II.- Al financiamiento de la construcción de - conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores, mediante créditos

tos que les otorgue el Instituto; estos - financiamientos sólo se concederán por -- concurso, tratándose de programas habitacionales aprobados por el FOVISSSTE y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

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

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

- III.- Al pago de los depósitos que les corresponden a los trabajadores en los términos de Ley;
- IV.- A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del fondo conforme a - esta Ley;
- V.- A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines.

VI.- El precio de venta fijado por el Instituto se tendrá como valor de avalúo de las habitaciones para efectos fiscales. Las donaciones y equipamiento urbano se causarán y cumplirán en los términos de las -- disposiciones legales aplicables; y,

VII.- A las demás erogaciones relacionadas con su objeto.

Independientemente de lo anterior, otros de los objetivos primordiales es:

Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en -- propiedad para los trabajadores que carezcan de ellas; y

Los demás que esta Ley establece, como son los -- que a continuación se describen:

Los recursos del fondo se integran:

- a) Con las aportaciones que las dependencias y entidades federativas enteren al Instituto, por el equivalente a un 5% sobre el sueldo básico de sus trabajadores, previstas en la fracción IV del artículo 21;

ARTICULO 21.- "Las dependencias y entidades públicas sujetas al régimen de esta -- Ley, cubrirán al Instituto como aportaciones los siguientes porcentajes sobre los equivalentes al sueldo básico de los trabajadores.

.

Fracción IV.- El 5% para constituir el - Fondo de la Vivienda".

- b) Con los bienes y derechos adquiridos por cualquier titulo; y
- c) Con los rendimientos que se obtengan de - las inversiones de los recursos a que se refieren los anteriores incisos a) y b).

La Junta Directiva del Instituto determinará el porcentaje que del 5% correspondiente al Fondo de la Vivienda se asignará al financiamiento de adquisición de terrenos; de programas habitacionales destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores; a préstamos hipotecarios; y a la construcción, reparación, ampliación o mejoras de dichas casas, así como el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Para los efectos de lo previsto en el párrafo anterior, la asignación de los créditos y financiamientos con cargo al fondo, se hará conforme a lo dispuesto por la Junta Directiva buscando su adecuada distribución entre los diversos grupos de trabajadores, así como entre las distintas regiones y localidades del País.

Con sujeción a dichos criterios y en su caso, a las normas generales que establezca la Junta Directiva del Instituto, se determinarán las cantidades globales que se asignen a las distintas regiones y localidades del País y dentro de esta asignación al financiamiento de los objetivos señalados en el artículo 100 de esta Ley.

Por otro lado y como lo habíamos visto, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, con el afán de proteger al trabajador, en su artículo 43, fracción VI, inciso h), nos marca:

"Que son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1º de esta Ley; cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes:

La constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos y salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran su propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas, mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

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

La adición del inciso h) de la fracción VI de este precepto, constituye una disposición legal para hacer efectivo el derecho habitacional de los trabajadores al servicio del Estado, en concordancia a lo dispuesto por el inciso f) de la fracción VI del apartado "B" del artículo 123 Constitucional. Las -

.

Entidades y demás organismos públicos sujetos a esta Ley, están obligados a constituir depósitos en favor de sus trabajadores en - el ISSSTE, por el equivalente a un 5% sobre los sueldos básicos o salarios de aquéllos. Esta obligación de enterar las aportaciones para constituir depósitos en favor de sus - trabajadores, la cumplirán las Entidades y demás organismos públicos, a partir del 1º de septiembre de 1972, por disposición del artículo 2º transitorio del Decreto de Reformas de esta Ley, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 28 de diciembre -- del mismo año".

Ahora bien, el artículo 123 del apartado "B" de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fracción XI, - inciso f). nos señala:

"Que 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 construir las, reparar las, mejorar las o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedi--

.

miento conforme a los cuales se administra
rá el citado fondo y se otorgarán y adjudi
carán los créditos respectivos.

Resumiendo, el Fondo de la Vivienda del Instituto de -
Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado --
(FOVISSSTE), es un organismo de interés social, ya que financia
programas de viviendas con el fin de que sus derechohabientes --
las adquieran en propiedad, satisfaciendo de esta forma la necesi-
dad de vivienda que tienen la mayor parte de todos sus asala-
riados.

D. SUJETOS.

El objeto de este inciso lo es el de hacer un análisis
de lo que constituyen los sujetos dentro de esta figura que he--
mos venido estudiando como lo es el Fondo de la vivienda del Ins-
tituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del
Estado.

En México, el derecho a la vivienda como se ha palpado
en su naturaleza jurídica, se encuentra como un derecho que ema-
na de una relación laboral y que nace como un derecho social que
tiene su fundamento en la fracción undécima, inciso f) del apar-
tado "A" del artículo 123 Constitucional, en donde nos hace refe-
rencia que se proporcionarán a los trabajadores viviendas en ---
arrendamiento o venta y que el Estado mediante las aportaciones
que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de
constituir depósitos en favor de dichos trabajadores que son sus
derechohabientes.

Como hemos visto, existe gran diferencia entre ser pa-
trón (Estado), trabajador y un organismo al cual el primero apor-

ta un porcentaje en dinero a favor del segundo. Nuestra norma constitucional arriba citada tiene por objeto reivindicar, dignificar y proteger al trabajador e impone la obligación al Estado para que le proporcione vivienda a sus trabajadores; de lo anterior, se deduce que los sujetos en el derecho a la vivienda por nacer de una relación laboral, son, por una parte:

Los trabajadores.- Como titulares y beneficiarios de las aportaciones que hacen los patrones (Estado) al FOVISSSTE, en favor de sus trabajadores derechohabientes.

El Estado como patrón.- Que ocupa una fuerza de trabajo, mediante el pago de un salario que tiene además la obligación de inscribir a sus trabajadores en el Fondo de la vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y como consecuencia de la existencia de la relación laboral, efectuar aportaciones al Instituto el equivalente al 5% sobre los salarios de los trabajadores que tengan a su servicio; estas aportaciones constituirán un depósito a favor de los trabajadores en forma individual.

El FOVISSSTE.- Es una Institución Social encargada de administrar el Fondo de la Vivienda y destinar sus recursos a la satisfacción de la necesidad de vivienda de los trabajadores, mediante financiamiento de programas habitacionales.

OTROS CONCEPTOS

La Ley Federal del Trabajo en su artículo 8, conceptúa que: El trabajador es la persona física que presta a otra física o moral un trabajo personal subordinado y nos explica que se entiende por trabajo, toda actividad humana, intelectual o material, independientemente del grado de preparación técnica requerido por cada profesión u oficio.

De la definición legal se desprende que trabajador sólo puede ser una persona física, hombre o mujer protegidos por la Legislación Laboral en cuanto al desarrollo de la prestación del servicio y los derechos que emanan de esa relación laboral.

Patrón.- Es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores.

Estado.- Al respecto el Maestro Francisco Porrúa Pérez nos dice que el Estado, como concepto en su aceptación más amplia equivale a: "La manera de ser o de estar construida políticamente una comunidad humana". (1)

Ahora bien, el Estado como concepto jurídico lo define Jellinek de la siguiente manera: "Como la corporación territorial dotada de un poder de mando originario". (2)

Pero también se puede definir al Estado en forma analítica, así tenemos que: "EL Estado es una sociedad asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano, que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público-temporal de sus componentes. (3)

- (1) Francisco Porrúa Pérez, en TEORIA DEL ESTADO, México -- 1966, Cuarta Edición, Pág. 158.
- (2) Cit. Por Porrúa Pérez. Ob. Cit. Pág. 163.
- (3) Porrúa Pérez. Ob. Cit. Pág. 164.

E. BENEFICIOS.

Refiriéndonos al FOVISSSTE nos hemos dado cuenta que es un organismo de interés social, ya que soluciona el problema habitacional a una gran mayoría de trabajadores que prestan sus servicios al Estado; ahora bien, el beneficio primordial que otorga al Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, es el de financiar viviendas, este financiamiento lo lleva a cabo con el 5% que aporten las entidades y demás organismo públicos sobre el salario de sus trabajadores y con los rendimientos que obtenga de la inversión de este fondo.

Este fondo de la vivienda constituye una importante --- fuente de atención al problema habitacional, para mejorar el nivel de vida y el bienestar social de la clase trabajadora y de -- alguna manera es un paliativo para combatir la escasez de ésta.

Ahora bien, con esta Institución (FOVISSSTE), la clase - trabajadora que se rige por el Apartado "B" del artículo 123 Constitucional, tienen derecho a que se les proporcione una vivienda digna y las entidades públicas la obligación de aportar el porcentaje legal estipulado.

Los beneficios que obtienen los trabajadores a partir - de que comenzó a operar el Instituto, son los que por Ley se expresan y que a continuación se señalan:

Que las entidades y demás organismos públicos aportarán al Fondo de la Vivienda el monto que ascienda a la cantidad del 5% sobre los salarios que perciben sus trabajadores y éstos deben ser a favor de los mismos.

Las aportaciones al Fondo de la Vivienda se aplicarán - en su totalidad a constituir en favor de los trabajadores, depósitos que no devengarán intereses y que se sujetarán a las bases siguientes:

- a) Cuando un trabajador reciba financiamiento del fondo, el 40% del importe de los depósitos que en su favor se hayan acumulado hasta esa fecha, se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido;
- b) Durante la vigencia del crédito, se continuarán aplicando el 40% de la aportación al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el trabajador;
- c) Una vez liquidado el crédito otorgado a un trabajador, se continuará aplicando el total de las aportaciones para integrar un nuevo depósito en su favor;
- d) En caso de jubilación, incapacidad total permanente o de muerte, el trabajador o sus beneficiarios tendrán derecho a la entrega de un tanto más del saldo de los depósitos que se hubieran constituido a su favor, de acuerdo a lo establecido en esta Ley;
- e) Cuando el trabajador tenga 50 ó más años de edad y deje de prestar sus servicios a las dependencias o entidades sujetas al régimen de beneficios que otorga esta Ley, se le entregarán los depósitos constituidos en su favor, en los términos de la misma; y
- f) En el caso de que los trabajadores hubieran reci

bido crédito hipotecario con recursos del Fondo, la devolución de depósitos establecidos en el -- inciso d) anterior, se hará con deducción de la cantidad aplicada al pago del crédito hipoteca-- rario en los términos de los incisos a) y b), por lo que la cantidad adicional a que se refiere el artículo 112 de esta Ley, será igual al monto del saldo resultante.

ARTICULO 107.- En la aplicación de los recursos del fondo se considerarán, entre otras, las siguientes circunstancias:

- I.- La demanda de habitación y las necesidades de vivienda, dando preferencia a los trabajadores de bajos sueldos o salarios, en las diversas regiones o localidades del País;
- II.- La factibilidad y posibilidades reales de llevar a cabo construcciones habitacionales;
- III.- El monto de las aportaciones al fondo provenientes de las diversas regiones y localidades del País, y
- IV.- El número de trabajadores en las diferentes regiones o localidades del Territorio Nacional.

ARTICULO 108.- Para otorgar y fijar los créditos a los trabajadores en cada región o localidad, se tomarán en cuenta el número de miembros de la familia de los trabajadores, el sueldo o salario, o el ingreso conyugal si hay acuerdo entre los interesados y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles. Para tal efecto se establecerá por el Instituto un régimen para relacionar los créditos.

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

ARTICULO 109.- Con sujeción a los requisitos que fije la Junta Directiva, se determinarán: Los montos máximos de los créditos que se otorguen, la relación de dichos montos con el sueldo o salario de los trabajadores acreditados, la protección de los préstamos, así como los precios máximos de venta de las habitaciones, cuya adquisición o construcción puede ser objeto de los créditos que se otorguen con cargo al fondo.

ARTICULO 110.- 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, gravan los inmuebles que garanticen el pago de los créditos concedidos o incurren en las causas de rescisión consignadas en los contratos respectivos.

ARTICULO 111.- Los créditos que se otorguen a los trabajadores estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos. El costo de este seguro quedará a cargo del Instituto.

ARTICULO 112.- En los casos de pensión o jubilación, de incapacidad total permanente o muerte, el trabajador o sus beneficiarios tendrán derecho a la entrega de un tanto más del saldo de los depósitos que se hubieren constituido a su favor, de acuerdo a lo establecido en esta Ley. En caso de muerte del trabajador, dicha entrega se hará a sus beneficiarios en el orden de prelación siguiente:

- I.- Los que al efecto el trabajador haya designado ante el Instituto;
- II.- La viuda, el viudo y los hijos que dependen económicamente del trabajador en el momento de su muerte;
- III.- Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en la fracción anterior, cuando dependan económicamente del trabajador;
- IV.- A falta de viuda o viudo, concurrirán con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, el superstite con quien el derecho-habiente vivió como si fuera su cónyuge durante los 5 años que precedieron inmediatamente a su muerte, 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 quienes las tuvo tendrá derecho;
- V.- Los hijos que no dependen económicamente del trabajador y,
- VI.- Los ascendientes que no dependan económicamente del trabajador.

Para los efectos de la primera parte de la fracción V -- del artículo 106 de la presente Ley, se entenderá que un trabajador ha dejado de prestar servicios cuando transcurra un período mínimo de doce meses sin laborar en ninguna de las dependencias o entidades por suspensión temporal de los efectos del nombramiento o cese, a menos que exista litigio pendiente sobre la subsistencia de su designación o nombramiento.

Cuando un trabajador se encuentre en el caso que prevé el párrafo anterior y hubiere recibido un préstamo a cargo del fondo, se le otorgará una prórroga sin causa de intereses en los pagos de amortización que tenga que hacer por concepto de capital e intereses. La prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a prestar servicios a alguna de las entidades u organismos públicos.

Las dependencias y entidades de la Administración Pública a que se refiere esta Ley, seguirán haciendo los depósitos del 5% para el Fondo de la Vivienda, sobre los sueldos o salarios de los trabajadores que disfruten licencia por enfermedad, en los términos del artículo 111 de la Ley Federal de los Trabajadores del Estado y 23 de la presente Ley, así como de los que sufran suspensión temporal de los efectos de su nombramiento conforme a las fracciones I y II del artículo 45 de la citada Ley Federal de los Trabajadores del Estado, debiendo suspenderse dichos depósitos a partir de la fecha en que cese la relación de trabajo.

La existencia de los supuestos a que se refiere este artículo y el anterior, deberán comprobarse ante el Instituto.

El trabajador que deje de prestar servicios en la dependencia o entidad correspondiente, conforme a lo previsto en el artículo anterior y por quien la dependencia o entidad haya hecho aportaciones, tiene 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 o salario promedio que hubiere percibido durante los últimos seis meses.

El derecho a continuar dentro del régimen del fondo se pierde si no se ejercita mediante solicitud por escrito, presentada de acuerdo a lo que establezca el Reglamento correspondiente, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en

que, conforme a lo dispuesto por el artículo anterior, se considere que ha dejado de existir la prestación de servicios respectivos.

La continuación voluntaria de los trabajadores dentro -- del régimen del fondo, a que se refiere el artículo anterior termina:

- I.- Por reanudación de servicios en alguna dependencia o entidad de la administración pública;
- II.- Por declaración del Instituto, aceptado por el trabajador y,
- III.- Porque el trabajador deje de constituir los depósitos durante seis meses.

A los trabajadores que se pensionen o jubilen se les aplicará en lo conducente y conforme a lo que establezca el Reglamento respectivo, lo dispuesto en los artículos anteriores.

En el caso de que opten por permanecer voluntariamente -- dentro del régimen del fondo, el Instituto les descontará de sus pensiones las aportaciones a cargo del trabajador pensionado o jubilado, con sujeción a las normas que en materia de aportaciones y entregas de descuentos que establece la Ley.

Los créditos a los trabajadores a que se refiere la fracción I del artículo 103, devengarán un interés del 4% anual sobre saldos insolutos, descontados ambos de cuando menos el 25% de sueldo básico.

Tratándose de créditos para la adquisición o construcción de habitaciones, su plazo no será menor de diez años, pudiendo otorgarse un plazo máximo de veinte años.

Para los otros créditos mencionados en la citada fracción I, se podrán fijar plazos menores.

Los financiamientos señalados en la fracción II del mismo artículo se otorgarán a la tasa de interés que fije la Junta Directiva y a un plazo máximo de dieciocho meses.

Todos los inmuebles adquiridos o construídos por los -- trabajadores para su propia habitación, con los recursos del fondo para la vivienda administrados por el Instituto, quedarán exentos a partir de la fecha de su adquisición o construcción de todos los impuestos federales y del Departamento del Distrito Federal por el doble del crédito y hasta por la suma de diez veces el salario mínimo del Distrito Federal elevado al año, durante el término que el crédito permanezca insoluto.

Gozarán también la exención los convenios, contratos o -- actos en los que se hagan constar tales adquisiciones. Esta franquicia quedará insubsistente si los inmuebles fueran enajenados -- por los trabajadores o destinados a otros fines.

El Instituto gestionará los convenios correspondientes -- con los Gobiernos de los Estados y Municipios para que los trabajadores protegidos por esta Ley, gocen de las exenciones de impuesto que correspondan a la propiedad raíz, en los términos de este -- artículo.

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

El Instituto no podrá intervenir en la administración, -- operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales constituídos con recursos del fondo, ni sufragar los gastos correspondientes a estos conceptos.

.

Los depósitos constituidos en favor de los trabajadores para la integración del fondo, así como la cantidad adicional a que se refiere el artículo 112 de esta Ley, estarán exentos de toda clase de impuestos y no podrán ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trate de los créditos otorgados con cargo al fondo.

El Instituto deberá mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista, las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias, relacionadas con el Fondo de la Vivienda. Los recursos del fondo en tanto se apliquen a los fines señalados en el artículo anterior, deberán mantenerse en el Banco de México, invertidos en valores gubernamentales de inmediata realización.

El Instituto sólo podrá realizar con cargo al fondo las inversiones en los bienes muebles e inmuebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de los fines del mismo fondo.

En caso de adjudicación o de recepción en pago, de bienes inmuebles, el Instituto deberá venderlos en el término de seis meses.

El Instituto cuidará que sus actividades relacionadas con el fondo se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano y para ello podrá coordinarse con otros organismos del sector público.

De todo lo anterior, podemos concluir que al entrar en operación, el Instituto (FOVISSSTE) empezó a financiar viviendas, que es una de las actividades fundamentales para el logro de la tarea que conforme a la Ley tiene encomendada, esto es, para poder decir que es un organismo que cumple con los fines para lo cual fue creado.

Ya que este financiamiento lo lleva a cabo con el Fondo de la Vivienda, integrado con las aportaciones que efectúan los organismos públicos y las entidades federativas del 5% sobre salarios de sus trabajadores (burócratas) y con los rendimientos que obtenga de la inversión de este fondo.

Este fondo constituye una importante fuente de atención al problema habitacional, para mejorar el nivel de vida, el bien social de la clase trabajadora y repitiendo no nadamás de esta clase, sino también la de sus familiares y demás pendientes económicos, pues ven cumplido un propósito y una necesidad, la cual aumenta día a día y es más difícil combatir esta necesidad de vivienda conforme va pasando el tiempo, puesto que el índice de nacimientos y nuestra población joven que fluctúa entre los 15 y 25 años y que posteriormente van a sufrir por conseguir una vivienda digna y hacen imposible solucionar a todos los mexicanos esta carencia, ya que tampoco contamos con los medios económicos para satisfacer esta necesidad.

F. ADMINISTRACION.

Ahora nos toca estudiar como funciona la estructura del Fondo de la vivienda de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado y en primer lugar nos encontramos: En su artículo 151 de la Ley del ISSSTE, los Organos de Gobierno del Instituto, los cuales serán:

- I.- LA JUNTA DIRECTIVA.
- II.- EL DIRECTOR GENERAL.
- III.- LA COMISION EJECUTIVA DEL FONDO DE LA VIVIENDA y,
- IV.- LA COMISION DE VIGILANCIA.

La Junta Directiva se compondrá de once miembros, cinco serán los respectivos titulares de las Secretarías Siguientes: De

Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, de Salu--
bridad y Asistencia, Desarrollo Urbano y Ecología y Trabajo y Pre
visión Social; el Director General que al efecto designe el Presi
dente de la República; los cinco restantes serán designados por
la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Esta--
do. El Presidente de la República designará de entre los miembros
de la Junta Directiva, a quien deba presidirla.

Los miembros de la Junta Directiva no podrán ser al mis--
mo tiempo servidores públicos de confianza del Instituto, salvo -
el Director General.

Los miembros de la Junta Directiva durarán en sus cargos
por todo el tiempo que subsista su designación. Sus nombra--
mientos podrán ser revocados libremente por quienes los hayan designa--
do.

Por cada miembro propietario de la Junta Directiva, se
nombrará un suplente, el cual lo substituirá en sus faltas tempo--
rales, en los términos del Reglamento.

Para ser miembro de la Junta Directiva, se requiere:

- 1.- Ser ciudadano mexicano por nacimiento y en ple--
no ejercicio de sus derechos.
- 2.- No estar desempeñando cargo alguno de elección
popular y,
- 3.- Ser de reconocida competencia y honorabilidad.

Corresponde a la Junta Directiva:

- I.- Planear las operaciones y servicios del Institu--
to;
- II.- Examinar para su aprobación y modificación el -
programa Institucional y los programas operati--

vos anuales de acuerdo con lo establecido en la Ley de Planeación, así como los estados financieros del Instituto;

- III.- Decidir las inversiones del Instituto y determinar las reservas actuariales y financieras que deban constituirse para asegurar el otorgamiento de las prestaciones y servicios que determina esta Ley, así como también para la operación del Fondo de la Vivienda y el cumplimiento de sus fines.
- IV.- Conocer y aprobar, en su caso, el informe pormenorizado del estado del Instituto;
- V.- Aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores y de servicios del Instituto.
- VI.- Establecer y suprimir Delegaciones del Instituto en las Entidades Federativas;
- VII.- Autorizar al Director General a celebrar convenios con los Gobiernos de los Estados y de los Municipios, a fin de que sus trabajadores y familiares aprovechen las prestaciones y servicios que comprende el régimen de esta Ley;
- VIII.- Nombrar y remover al personal de confianza del primer nivel del Instituto, a propuesta del Director General, sin perjuicio de las facultades que al efecto le delegue;
- IX.- Conferir poderes generales y especiales, de acuerdo con el Director General.

X.- Proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reformas a esta Ley y,

XI.- En relación con el Fondo de la Vivienda:

- a) Examinar y en su caso aprobar dentro de - los últimos tres meses del año, el presu-- puesto de ingresos y egresos, así como los programas de labores y de financiamiento - del fondo para el siguiente año;
- b) Examinar y en su caso aprobar dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros que resulten de la operación - en el último ejercicio y el informe de ac- tividades de la Comisión Ejecutiva del Fon- do;
- c) Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depó- sitos relacionados con el Fondo;
- d) Examinar y aprobar anualmente el presupues- to de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, los que no deberán ex- ceder del uno y medio por ciento de los re- cursos totales que maneje;
- e) Determinar las reservas que deben constituir- se para asegurar la operación del fondo y - el cumplimiento de los demás fines y obliga- ciones del mismo. Estas reservas deberán in- vertir en valores de Instituciones Gubernamentales.

- f) Vigilar que los créditos y los financiamientos que se otorguen, se destinen a los fines para los que fueron programados y,
- g) Las demás funciones necesarias para el cumplimiento de los fines del fondo.

En general, realizar todas aquellas operaciones autorizadas por esta Ley y los que fuesen necesarios para la mejor administración y Gobierno del Instituto.

El Director General del Instituto tendrá las obligaciones y facultades siguientes:

- I.- Ejecutar los acuerdos de la Junta y representar - al Instituto en todos los actos que requieran su intervención;
- II.- Convocar en sesiones a los miembros de la Junta - Directiva;
- III.- Someter a la aprobación de la Junta Directiva el - Programa Institucional y el Programa Operativo -- Anual del Instituto, de conformidad con las disposiciones aplicables, así como todas aquellas cuestiones que sean de la competencia de la misma;
- IV.- Presentar a la Junta Directiva un informe anual - del estado que guarde la administración del Instituto;
- V.- Someter a la Junta Directiva los proyectos de Reglamentos Interiores y de Servicios para la operación del Instituto;

- VI.- Proponer a la Junta Directiva el nombramiento y, en su caso, la remoción de los servidores públicos de primer nivel del Instituto y nombrar a -- los trabajadores de base y de confianza de los -- siguientes niveles, sin perjuicio de la delegación de facultades para este efecto;
- VII.- Resolver bajo su inmediata y directa responsabilidad, los asuntos urgentes a reserva de informar a la Junta Directiva sobre las acciones realizadas y los resultados obtenidos;
- VIII.- Firmar las escrituras públicas y títulos de crédito en que el Instituto intervenga, representar al Instituto en toda gestión judicial, extrajudicial y administrativa y llevar la firma del Instituto, sin perjuicio de la delegación de facultades que fuera necesaria y,
- IX.- Las demás que le fijen las Leyes o los Reglamentos y aquellas que expresamente le asigne la Junta Directiva.

El Director General será auxiliado por los trabajadores de confianza que al efecto señale el Reglamento Interior y que a propuesta del mismo, nombre la Junta Directiva. La Junta Directiva determinará cuál de estos servidores públicos suplirá al Director en sus faltas temporales.

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda estará 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 siguientes Dependencias: Secretaría de Programación y Presupuesto; Secretaría -

de Hacienda y Crédito Público; Secretaría del Trabajo y Previsión Social y Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y cuatro Vocales más nombrados a propuesta de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado. Por cada Vocal Propietario se designará un suplente.

Los Vocales de la Comisión Ejecutiva no podrán ser miembros de la Junta Directiva ni tener otro cargo dentro del Instituto. Igualmente será incompatible esta designación con el cargo sindical de Secretario General de la Sección que corresponda al Fondo.

Para ocupar el cargo de Vocal se requiere ser mexicano - por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

Los Vocales de la Comisión Ejecutiva durarán en sus funciones por todo el tiempo que subsista su designación y podrán -- ser removidos libremente a petición de quienes los hayan propuesto.

La Comisión Ejecutiva sesionará por lo menos una vez por semana. Las sesiones serán válidas con la asistencia de por lo menos cinco de sus miembros, de los cuales uno será el Vocal Ejecutivo, dos Representantes del Gobierno Federal y dos de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. Las decisiones se tomarán por mayoría de los presentes y en caso de empate el Vocal Ejecutivo tendrá voto de calidad.

La Comisión Ejecutiva tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

- I.- Decidir a propuesta del Vocal Ejecutivo, las inversiones de los recursos y financiamientos del fondo;

- II.- Resolver sobre las operaciones del fondo, excepto aquellas que por su importancia ameriten acuerdo de la Junta Directiva, la que deberá acordar lo conducente dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente;
- III.- Examinar, en su caso, aprobar y presentar a la Junta Directiva, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y financiamiento, así como los estados financieros y el informe de labores formulados por el Vocal Ejecutivo.
- IV.- Presentar a la Junta Directiva para su aprobación el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que administra;
- V.- Proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos a que se refiere esta Ley y,
- VI.- Las demás que le señale la Junta Directiva.

El Vocal Ejecutivo de la Comisión tendrá las obligaciones y facultades siguientes:

- I.- Asistir a las sesiones de la Junta Directiva con voz, pero sin voto, para informar de los asuntos del fondo;
 - II.- Ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva y de la Comisión Ejecutiva, relacionados con el fondo;
 - III.- Presentar anualmente a la Comisión Ejecutiva dentro de los dos primeros meses del año siguiente,
-

los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior;

- IV.- Presentar a la Comisión Ejecutiva a más tardar - el último día de septiembre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamiento para el año siguiente;
- V.- Presentar a la consideración de la Comisión Ejecutiva un informe mensual sobre las actividades de la propia Comisión;
- VI.- Presentar a la Comisión Ejecutiva para su consideración y en su caso aprobación, los proyectos concretos de financiamiento;
- VII.- Proponer al Director General los nombramientos y remociones del personal técnico y administrativo de la Comisión, dando la intervención al Sindicato del Instituto que en derecho corresponde y,
- VIII.- Las demás que le señalen esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

La Comisión de Vigilancia se compondrá de siete miembros:

Un Representante de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación;

Uno de la Secretaría de Programación y Presupuesto;

Uno de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

Uno del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con derecho a voz, pero sin voto y que actuará como Secretario Técnico.

Tres designados por la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado.

La Junta Directiva cada 30 días designará de entre los miembros de la Comisión de Vigilancia Representantes del Gobierno Federal, quien deba presidirla. La Presidencia será rotativa y nunca recaerá en el Representante del Instituto.

Por cada miembro de la Comisión se nombrará un suplente, que actuará en caso de faltas temporales del titular.

La Comisión se reunirá en sesión cuantas veces sea convocada por su Presidente, o a petición de dos de sus miembros; la Comisión presentará un informe anual a la Junta Directiva sobre el ejercicio de sus atribuciones. Los integrantes de la Comisión podrán solicitar concurrir a las reuniones de la Junta, para tratar asuntos urgentes con las atribuciones de la comisión.

La Comisión de Vigilancia tendrá las siguientes atribuciones:

- I.- Vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias aplicables al Instituto;
- II.- Cuidar que las inversiones y los recursos del Instituto se destinen a los fines previstos en los presupuestos y programas aprobados;
- III.- Disponer la práctica de auditorías en todos los casos en que lo estime necesario, pudiendo auxiliarse con las áreas afines del propio Instituto;
- IV.- Proponer a la Junta Directiva o al Director General, según sus respectivas atribuciones, las medidas que juzgue apropiadas para alcanzar mayor eficacia en la administración de los servicios y prestaciones;

- V.- Examinar los estados financieros y la valuación financiera y actuarial del Instituto, verificando la suficiencia de las aportaciones y el cumplimiento de los programas anuales de constitución de reservas establecida en el Capitulo IV del Titulo Cuarto de la presente Ley;
- VI.- Designar a un Auditor Externo que auxilie a la Comisión en las actividades que así lo requieran y,
- VII.- Las que le fijen el Reglamento Interior del Instituto y las demás disposiciones legales aplicables.

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 en donde vivir y refugiarse él y su familia de los fenómenos naturales.

SEGUNDA: El hombre primitivo se protegía del viento, de la lluvia, de las acometidas de las fieras y de sus enemigos, en cavernas y cuando aprendió cómo hacer fuego y usarlo para cocer, ahumar o secar sus alimentos, dicho lugar se convirtió en lo más importante, en su hogar.

TERCERA: Aparte de la inteligencia del ser humano, por sus dotes de observancia y su tendencia imitativa, el hombre aprendió a utilizar la piedra, la madera, la argamasa, para construir sus primeras chozas o cabañas, las cuales con el tiempo fue agrandando hasta ver las modernas construcciones que existen en nuestros tiempos.

CUARTA: 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 1º 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 lo exija.

QUINTA: En el año de 1916 - 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, que a la letra dice:

" En toda negociación agrícola, industrial, - minera o de 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 ocuparan un número de -- trabajadores mayor de cien, tendrán la prime ra de las obligaciones mencionadas".

SEXTA: 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..

SEPTIMA: El derecho a la vivienda tal y como se encuentra actualmente estatuido lo podemos encuadrar dentro de la Seguridad Social, ya que éste último es el que se encarga de tutelar en este caso los intereses de la masa trabajadora.

OCTAVA: 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 Derecho Social.

NOVENA: Desde que la obligación de los patrones de dar habitación a sus trabajadores, se cumple mediante la aportación de un 5% sobre los salarios de sus trabajadores a su servicio al Fondo Nacional de la Vivienda, el derecho a la habitación dejó de pertenecer al Derecho Laboral y pasó a ser un derecho de la Seguridad Social, con fundamento jurídico en un ordenamiento de trabajo.

DECIMA: El Constituyente de 1917, dejó inscrita 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.

DECIMA PRIMERA: 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 SEGUNDA: 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 y el Fondo de la Vivienda del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

DECIMA TERCERA: El INFONAVIT proporciona financiamiento a los -- trabajadores para que obtengan viviendas cómodas e higiénicas en los términos que dispone el artículo 123 constitucional y asimismo administra los depósitos que se constituyen por la aportación de los patrones del 5% a nombre de sus trabajadores, con el objeto de llevar a cabo programas habitacionales. Al actuar así el Instituto está tutelando a la clase trabajadora que es la económicamente débil y por lo tanto constituye una institución comprendida dentro del Derecho Social.

DECIMA CUARTA: El INFONAVIT es un organismos de interés social, al conceder créditos en propiedad a sus derechohabientes, con 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 total permanente o de fallecimiento en forma respectiva.

DECIMA QUINTA: El derecho a la vivienda no es una garantía individual, no obstante de estar considerada como tal (artículo 4º, párrafo III Constitucional), sino que es un derecho social, de aquí que nazca la necesidad de adicionarle a la Constitución un apartado expreso de derechos sociales, en donde situáramos el derecho a la vivienda, a la educación, al trabajo, a la salud, etc.

DECIMA SEXTA: Asimismo y considerando que solamente 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, me atrevo a proponer que estos mismos organismos se interesen social como lo son el FOVISSSTE e INFONAVIT, acepten como -- sus beneficiarios a todos los trabajadores independientes que deseen ingresar al régimen de alguno de los dos organismos, mediante una cuota que se le fijará en forma mensual, ya que desde mi punto de vista muy personal, son personas que trabajan, pero que no tuvieron la suerte de ingresar a las filas de los trabajadores al servicio del Estado y mínimamente como empleados en la Iniciativa Privada.

DECIMA SEPTIMA: En el mismo orden de ideas y considerando que -- el Estado ha tomado el papel de Rector en la Economía Nacional, trazando los lineamientos y directrices a seguir por los sectores económicamente activos; debe crear otro organismo de interés social que se encargue de atender la demanda de vivienda de los trabajadores independientes, puesto que éste es un derecho y un derecho social.

DECIMA OCTAVA: El derecho a la vivienda no debe tomarse como -- una arma política ni demagógica, sino como una meta a cumplir -- por todos los sectores económicamente activos y como respuesta a las justas demandas del movimiento obrero organizado.

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

- BERNAL, Ignacio. "HISTORIA GENERAL DE MEXICO".
Tomo I, Editorial El Colegio de México.
2a EDICION. México, 1978.
- BURGOA ORIHUELA, Ignacio. "GARANTIAS INDIVIDUALES".
Editorial Porrúa, 17ª Edición, México
1983.
- CABANELLAS, Guillermo y L. Alcalá Zamora. "DICCIONARIO ENCICLOPEDICO DE DERECHO
USUAL".
Editorial Eliasta, 14ª Edición, Tomo VII.
Buenos Aires, Argentina 1979.
- CAVAZOS FLORES, Baltasar. "35 LECCIONES DE DERECHO LABORAL".
Editorial Trillas, 2a Edición. México
1982.
- DE LA CUEVA, Mario. "NUEVO DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO".
Editorial Porrúa, Tomo II, 2a Edición,
México 1979.
- DE BUEN LOZANO, Nestor. "DERECHO DEL TRABAJO".
Editorial Porrúa, 4a Edición, México
1974.
- DE PINA VARA, Rafael. "DICCIONARIO DE DERECHO".
Tercera Edición, Editorial Porrúa, -
México 1978.
- GARCIA MAYNEZ, Eduardo. "INTRODUCCION AL ESTUDIO DEL DERECHO".
Editorial Porrúa, 30ª Edición, México
1979.
- GALINDO GARFIAS, Ignacio. "DERECHO CIVIL".
Editorial Porrúa, 5a Edición, México
1982.
- GILLY, Adolfo. "LA REVOLUCION INTERRUMPIDA".
Editorial El Caballito, 8a Edición,
México 1977.
- GONZALES DIAZ LOMBARDO, "EL DERECHO SOCIAL Y LA SEGURIDAD
SOCIAL INTEGRAL".
Textos Universitarios, U.N.A.M., 2a -
Edición, México 1978.
- GOMEZ JARA, A. Francisco. "SOCIOLOGIA".
Editorial Porrúa, 13ª Edición, México
1985.
-

- LITUAK KING, Jaime. "ARQUEOLOGIA Y DERECHO MEXICANO".
Editorial U.N.A.M., 1a Edición.
México 1980.
- MATUTE, Alvaro. "MEXICO EN EL SIGLO XIX".
Editorial U.N.A.M., 1a Edición,
México 1972.
- MORENO T, Alejandra. "HISTORIA GENERAL DE MEXICO".
Editorial Colegio de México, 2a -
Edición, México 1978.
- REMOLINA ROQUEÑI, Felipe. "EVOLUCION DE LAS INSTITUCIONES Y
DEL DERECHO DEL TRABAJO EN MEXICO".
Junta Federal de Conciliación y Ar-
bitraje, México 1976.
- RIVA PALACIO, Vicente. "MEXICO A TRAVES DE LOS SIGLOS".
Tomo I, Editorial Cumbre, 18ª -
Edición, México 1979.
- SILVA HERZOG, Jesús. "BREVE HISTORIA DE LA REVOLUCION
MEXICANA". Editorial F.C.E., 7a -
Edición. México 1973.
- TRUEBA URBINA, Alberto. "NUEVO DERECHO DEL TRABAJO".
Editorial Porrúa, 2a Edición, México
1975.
- TRUEBA URBINA, Alberto. "NUEVO DERECHO INTERNACIONAL SOCIAL".
1a Edición, Editorial Porrúa, S.A.,
México 1979.

L E G I S L A C I O N :

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS
UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL
SERVICIO DEL ESTADO.

LEY DEL INSTITUTO DEL FONDDO NACIONAL
DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES
Y SUS REGLAMENTOS.

LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y --
SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADO-
RES DEL ESTADO.

REFORMAS A LA FRACCION XII DEL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL DIA 14 DE FEBRERO DE 1972.

REFORMAS Y ADICIONES A LOS ARTICULOS 97, 110, 136 al 151 y 782 DE LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, PUBLICADOS EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION EL DIA 14 DE FEBRERO DE 1972.

OTRAS FUENTES:

ACUERDO No. 13 DE LA ASAMBLEA GENERAL DEL INFONAVIT DE 29 DE SEPTIEMBRE DE 1972.

CONFRONTACION SOBRE LOS PROBLEMAS ECONOMICOS, SECRETARIA DE LA PRESIDENCIA, MEXICO 1973.

EXPOSICION DE MOTIVOS DE LA INICIATIVA DEL C. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA SOBRE LA LEY DEL INFONAVIT - 1972.

INFONAVIT, BOLETIN INFORMATIVO No. 12, MEXICO 1973.

INVESTIGACION SOBRE VIVIENDA II, LA PRODUCCION DE VIVIENDAS EN LA ZONA METROPOLITANA DE LA CIUDAD DE MEXICO, INFONAVIT, MEXICO 1975.

LAS INSTITUCIONES DE CREDITO PRIVADAS Y LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL, INFONAVIT, MEXICO 1975.

POLITICA DEL ESTADO EN MATERIA DE VIVIENDA EN AMERICA LATINA, INFONAVIT, MEXICO 1972.

REGLAS PARA HACER USO DE LOS BENEFICIOS ESTABLECIDOS EN EL ARTICULO 42 DE LA LEY DEL INFONAVIT, INFONAVIT, MEXICO 1981.

.

REGLAS PARA EL USO DE VIVIENDAS FINANCIADAS POR EL INFONAVIT, INFONAVIT, MEXICO 1980.

UNA FORMULA MEXICANA PARA EL FINANCIAMIENTO DE LA VIVIENDA, CONGRESO INTERAMERICANO DE VIVIENDA. (50, LIMA 1975).
MEXICO INFONAVIT 1975.