

205  
179

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO



FACULTAD DE DERECHO

LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL COMO LOGRO  
~~DE LAS ORGANIZACIONES DE LOS~~  
TRABAJADORES.

T E S I S  
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE  
LICENCIADO EN DERECHO  
P R E S E N T A  
ANGELICA COUTIÑO HIGUERA

México, D. F.

11865

1979.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



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

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

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

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

## INDICE

	Pág.
PREFACIO	1
CAPITULO I	
ORIGEN DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE VIVIENDAS.	
A) ANTECEDENTES.	8
B) PROYECTO Y DEBATES EN EL CONSTITUYENTE DE -- 1917.	14
C) FRACCION XII DEL ARTICULO 123, REDACCION ORJ GINAL.	24
CAPITULO II.	
ULTIMAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTITULO 123 , - SOBRE LA MATERIA.	
A) INICIATIVA PRESIDENCIAL DE 1971 PARA REFORMAR LA FRACCION XII DEL APARTADO "A".	29
B) DICTAMEN Y DISCUSION DE LA INICITIVA.	41
C) ADICIONES DE 1978 A LA FRACCION XII	72
CAPITULO III.	
REGIMEN JURIDICO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL TRA- BAJO EN MATERIA DE VIVIENDAS PARA LOS TRABAJADORES	
A) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931	76

	Pág.
B) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.	80
C) REFORMAS DE 1972 A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO	85
a) Iniciativa Presidencial.	85
b) Dictamen de las Comisiones.	96
c) Discusión del Dictamen en lo general y en lo particular.	99
 CAPITULO IV.	
INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.	
A) FUNDAMENTACION JURIDICA.	120
a) Antecedentes jurídicos de su Ley Orgánica	120
b) Finalidades	122
c) Patrimonio.	123
B) ORGANIZACION.	124
a) Estructura Orgánica.	124
b) Bases para la Integración Sectorial de la Asamblea General.	127
c) Atribuciones y Funciones de sus Organos	132
C) DISPOSICIONES NORMATIVAS DE LAS FUNCIONES DEL INSTITUTO.	139
a) Aportación Patronal.	139
b) Depósitos en favor de los trabajadores.	144

	Pág.
c) Otorgamiento de Créditos.	148
CAPITULO V.	
DEFICIENCIAS DE LA POLITICA HABITACIONAL INFONAVIT	
A) CONSIDERACIONES GENERALES.	154
B) CAUSAS.	155
a) Insuficiencia de Recursos Financieros.	155
b) Irregularidades Administrativas.	157
C) CONSECUENCIAS.	159
a) Inmediatas.	159
b) Mediatas.	162
CAPITULO VI.	
PROPUESTA DE ADICION Y REFORMA AL PRIMER PARRAFO DE LA FRACCION XII DEL APARTADO A DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.	
A) GENERALIDADES.	166
B) CRITICA Y FUNDAMENTACION PARA SU ADICION Y REFORMA.	167
C) TEXTO PROPUESTO.	173
CONCLUSIONES.	175
BIBLIOGRAFIA.	179

## P R E F A C I O

Desde los albores de la vida animal, las inclemencias de los fenómenos meteorológicos y las asechanzas del medio biológico circundante, dieron lugar, por instinto de conservación y como una condición indispensable para la supervivencia, a la búsqueda de una forma de protección en contra de esos fenómenos y de esas asechanzas. Allí es donde tuvo su origen la vivienda como satisfactor de la necesidad de abrigo, de resguardo, llamárase cubil, madriguera o nido.

El hombre como animal, aunque racional, pero animal a fin de cuentas, no pudo desde sus orígenes, escapar de esta necesidad y sí, durante su vida nómada, instintivamente, disputó contra otros animales y aún contra sus propios semejantes la posesión de una caverna o la copa de un árbol, ya siendo sedentario hubo de acudir al raciocinio para construir su morada tosca y primitiva. Pero si en aquellas épocas ya remotas la tarea no fue nada fácil, en nuestros días tal propósito se ha vuelto cada vez más complicado y difícil debido a las distintas modalidades que ha dictado la vida social inmanente a la naturaleza del "zón politikón"-y, sobre todo, por la persistencia de "lo imperante de la ley del más fuerte" que la injusticia social prohija con el nombre de propie-

En efecto, la explotación del hombre por el hombre, que en innoble y constante evolución ha adoptado diversas formas de esclavitud al compás de las grandes convulsiones populares de repudio, persiste hasta lo presente condenando al -- desposeído --léase: clase trabajadora-- a purgar, por fatal herencia histórica, la pena impuesta por la ley biológica que -- sentencia inexorablemente al pez chico ser la proclive víctima del grande.

Nuestro México, otrora sede de conquistadores aborígenes y en nuestro tiempo aún de conquista forastera, no ha podido sacudirse del todo de los vestigios de una y otra sujeción y de los males que aparejaron, no obstante de la gesta -- libertaria rehenchida de nacionalismo por Morelos y Pavón y -- del movimiento reivindicador de los derechos y de la dignidad de las clases populares consignado en el Programa del Partido Liberal Mexicano.

Pues bien, uno de los aspectos en los que la desigualdad social se hace ostensible de manera por demás injusta y acentuada y que es del resorte fundamental de esta tesis, lo es el de la vivienda.

Ya en la época precortesiana el tipo de casa habi-

tación distinguía muy marcadamente a los diversos estratos que conformaban la sociedad de los señores que poblaron nuestro suelo. Los guerreros, los sacerdotes y los comerciantes se alojaban en hermosas y cómodas moradas, en tanto que en el resto de las capas sociales sus viviendas se iban reduciendo proporcionalmente de categoría hasta degenerar en inmundas y húmedas zahurdas, por lo común ocupadas de prestado.

Durante la dominación española la situación de las clases desheredadas se hizo cada vez más aguda en todas las manifestaciones de la vida y, por lo que toca a la vivienda, la condición del paria, del esclavo, fue rayana a las de las mansas bestias con las cuales compartía el corral o el cuchitril.

La mentalidad del insurgente anónimo no cambió en la niñez del México independiente, porque su interés en la sangrienta lucha que acababa de cubrir de gloria con el triunfo de sus armas, tuvo como acicate el revanchismo de tantas vejaciones, la venganza de múltiples afrontas. Si a ello también se añaden el patético legado del conformismo que trafa de sus ancestros por el dogma del injerto de dioses como plantas sobre sus viejas cicatrices, y el obscurantismo, su inseparable aliado y cómplice, se explica el que, a pesar de todo,

no reparará en un cambio de sistemas en los órdenes económico y social.

Destaco y reitero que después de una larga pesadilla sumergida en lo más profundo del injusto y abismal letargo en el que el fanatismo imbuído, en abuso de la fe, y la ignorancia premeditadamente indemne, cumplían cabalmente sus velados fines humedeciendo de sudores, lágrimas y sangre nuestro suelo, entero o mutilado, con repetidos conflictos armados entre hermanos acaudillados por falsos redentores, o por execrables agresiones extranjeras, se produjo, como en la eclosión de un parto gigantescos, el glorioso despertar de la conciencia social de nuestro pueblo que, arrancando de sobre sus ojos el satánico vendaje, enfocó sus baterías en contra del auténtico enemigo común que actuaba a sus espaldas, dando lugar, a su vez, al advenimiento de la más inhumana y, paradójicamente, a la más justa de las luchas: la lucha de clases.

Con ella, con la lucha de clases en incontenible marcha hacia adelante, no sólo en el reducido ámbito patrio sino en el amplio internacional, con sus naturales limitaciones, la redención de los trabajadores será una definitiva y esplendente realidad.

En México descuella, entre otras de las más señala

das conquistas de su Revolución iniciada en 1910, su legislación en materia laboral. En efecto, la Carta Fundamental de nuestro país consigna entre sus ordenamientos, además de otros, el derecho del trabajador a obtener una vivienda cómoda e higiénica y la consecuente obligación patronal de facilitar los medios para tal finalidad.

La Ley Reglamentaria respectiva y la Ley Orgánica del Instituto que de ella dimana, estarán dando óptimos frutos, ya superados, de hecho, los problemas políticos, económicos y sociales, además de técnicos, que entrañaban por sus enormes dimensiones de carácter nacional y haber sido para el Estado una seria responsabilidad.

Es de mi particular agrado el haber escogido el Tema: "LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL, COMO LOGRO DE LAS ORGANIZACIONES DE LOS TRABAJADORES" para estructurar este modesto estudio, porque con este logro de la clase laborante, México es parcialmente congruente con el espíritu de la definición que la Organización de Estados Americanos emitió en el seno del Consejo Interamericano, Económico y Social:

"VIVIENDA DE INTERES SOCIAL, ya sea urbana o rural, es aquella cuyo uso, en propiedad o alquiler, es asequible, de manera que no resulte onerosa en el presupuesto fami-

liar, a personas de escasos recursos económicos, proporcionán  
dole alojamiento en un ambiente físico y social que satisfaga  
los requisitos indispensables de seguridad, higiene, decoro y  
que esté dotada de los servicios sociales correspondientes".(1)

---

(1) Trejo, Luis Manuel. El Problema de la Vivienda en México.  
Fondo de Cultura Económica. 1974, p. 13.

C A P I T U L O I

ORIGEN DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL EN MATERIA  
DE VIVIENDAS.

## A) ANTECEDENTES.

Antes de que Juárez rescatara nuestra mexicanidad de las garras de la codicia extranjera, amamantada por la voracidad de tantos vende-patrias, y sellara vigorosamente -- nuestra nacionalidad con el triunfo de la República, cabe señalar que durante el Segundo Imperio (a despecho de la Constitución del 57 y de las Leyes de Reforma formalmente incorporadas a aquélla, que no consignaban obligaciones patronales para con sus servidores), ya en el artículo 14 del Reglamento de Decreto que concede facilidades a la inmigración extranjera, expedido por Maximiliano de Habsburgo en 5 de Septiembre de 1865, encontramos las primeras huellas de legislación laboral relacionadas con la vivienda que, en su parte conducente, reza: "...celebrarán con el patrón que los haya enganchado o -- que los enganche un contrato por el cual se obligará aquél a alimentarlos, vestirlos, alojarlos y asistirlos en sus enfermedades, así como pagarles una suma de dinero". (1)

De la misma manera en el artículo 8º. del Decreto de noviembre de 1865 para los trabajadores del campo, el empleador obliga a los hacendados: "En todas las fincas se dará a

---

(1) Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Constituciones; Tomo VIII, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, p. 616.

los trabajadores agua y habitación". (1)

Otro antecedente del artículo 123 Constitucional, en lo que a vivienda se refiere, lo encontramos en el Punto - 26 del Programa del Partido Liberal Mexicano fechado en la -- ciudad de San Luis Missouri, E.U.A., el 1º. de julio de 1906 y que a la letra dice: "Obligar a los patronos o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos propietarios o patronos". (2)

Todo lo anteriormente expresado, ya como norma jurídica "que se acata pero no se cumplimenta", ora como legítima aspiración no satisfecha, fue acumulando sentimientos de -- inconformidad colectiva, a todo lo largo y a todo lo ancho de nuestro país, hasta cobrar dimensiones de incontenible desborde: La Revolución Mexicana, cuya doctrina de contenido social toma forma y esencia en el artículo 2º. del Decreto de 12 de diciembre de 1914 y por el cual el jefe de la Revolución Constitucionalista, al adicionarlo al Plan de Guadalupe, se com-- promete a expedir y poner en vigor durante la lucha, todas -- las leyes, disposiciones y medidas encaminadas a dar satisfac

(1) Derechos del Pueblo Mexicano, México a Través de sus Cons-- tituciones; Tomo VIII, XLVI Legislatura de la Cámara de -- Diputados, p. 616.

(2) Trueba Urbina, Alberto. Nuevo Derecho del Trabajo, Edit. Porrúa, S.A. México 1970, p. 4.

ción a las necesidades económicas, sociales y políticas del país, efectuando las reformas que la opinión exige como indispensables para restablecer el régimen que garantice la igualdad de los mexicanos entre sí. Se proponía legislar para mejorar, entre otros renglones, la condición del peón rural, del obrero, del minero y, en general, de las clases proletarias.

Es el 17 de febrero de 1915 cuando los obreros organizados se incorporan al constitucionalismo. Juran luchar por el triunfo de la Revolución al lado de Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, organizados bajo las banderas de los memorables batallones rojos.

Al triunfo de la Revolución, Don Venustiano Carranza, en su calidad de encargado del Poder Ejecutivo Federal, convocó a un Congreso Constituyente el 14 de septiembre de 1916. El 1º. de diciembre de ese mismo año quedó instalada la histórica reunión, en el Teatro de la República, en Querétaro.

En esa ocasión y con motivo de haberse declarado inaugurados los trabajos del Supremo Parlamento de la Revolución Mexicana, el propio Varón de Cuatro Ciénegas hizo solemne entrega del Proyecto de Constitución Política de los Esta

dos Unidos Mexicanos.

A raíz de la discusión del artículo 5º. de ese -- proyecto, surgió la necesidad de elaborar un capítulo espe-- cial que regulara las relaciones obrero-patronales, ya que - en él no se incluían en su totalidad las legítimas aspiracio nes de la clase trabajadora, provocando una profunda decep-- ción.

En la sesión de 28 de diciembre de 1916, el dipu-- tado José Natividad Macías pronunció un brillante discurso - con motivo de la presentación de un proyecto de legislación de trabajo, elaborado por encargo de Don Venustiano Carran-- za.

Con respecto de este artículo, externó lo siguien-- te:

"No es el problema obrero tal como la Comisión lo adapta en el artículo 5º.; hay una confusión grande sobre es-- te punto y se explica perfectamente, no se ha hecho un estu-- dio detenido sobre el particular y naturalmente las ideas es-- tán vagas y de la vaguedad de las ideas va a venir después la vaguedad de las interpretaciones, cada cual se las adjudi cará y tendrán que resolverse estos problemas de una manera verdaderamente inconveniente.

... Esos dos o tres artículos que tiene el proyecto del artículo 5º. relativos al trabajo, equivalen a que a un moribundo le den una gotita de agua para calmar su sed."<sup>(1)</sup>

Al referirse al problema de la vivienda para los trabajadores, expuso:

"Ni las leyes americanas, ni las leyes inglesas, ni las leyes belgas, conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que este proyecto de ley concede a los obreros mexicanos: casas secas, aereadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas; tendrán agua, estarán dotadas de agua, y si no la hubiere a una distancia de quinientos metros, no se les podrá exigir que paguen; en caso de que no haya mercado como se establece en el artículo 27, está obligado el propietario de la negociación a llevar -- allí los artículos de primera necesidad al precio de la plaza más inmediata, recargando únicamente los gastos necesarios para el transporte; tienen ustedes, pues, una protección completa sobre el particular.

...Hay que elevar, señores diputados, al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de la postración en que se halla, hay que sacarlo de esas chozas --

(1) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 25a. - Sesión Ordinaria del 28 de diciembre de 1916, págs. 724 y 729.

inmundas en que vive en las haciendas para decirle: 'sois líbrus y merecís como ciudadano de la República, todas las -- consideraciones que merece un hombre libre'" (1)

Hasta aquí los antecedentes; sin embargo, ajustán donos a la realidad de un detenido análisis, el único y verdadero de ellos lo es el proyecto de legislación laboral que acabo de citar, pues si bien es cierto que, con una política hipócrita muy bien enmascarada, las relaciones entre el capital y el trabajo desde los comienzos de nuestra vida independiente hasta el final del porfiriato no fueron otra cosa sino la continuidad del mismo sistema imperante en la época colonial, también cierto es que cuando se habla de que se legislaba para dar alojamiento a los trabajadores, tales ordenamientos no solamente carecieron del espíritu de una prestación de tipo social sino, por lo contrario, constituyeron -- una graciosa concesión de las autoridades a los patrones, al permitirles la instalación de "encierros colectivos" para -- asegurar, en su provecho, la permanencia cotidiana del peón o del obrero en el servicio, y el pago sobre anticipos de -- los miserables estipendios que arbitrariamente le asignaban.

---

(1) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 25a. - Sesión Ordinaria del 28 de diciembre de 1916, p. 725.

Hago, pues, la salvedad de que si aquí consigno - los otros antecedentes señalados, lo hago en razón de que éstos de alguna manera, aunque indirecta, establecieron por su ejercicio una costumbre: la del trabajador el recibir el pago y la del patrón el concederlo.

#### B. PROYECTO Y DEBATES EN EL CONSTITUYENTE DE 1917.

En la cuadragésima Sesión Ordinaria celebrada por el Congreso Constituyente, el sábado 13 de enero de 1917, se dió lectura a un proyecto de bases sobre Legislación de Trabajo, elaborado por varios diputados. Este proyecto se basó en los estudios realizados por los diputados José Natividad Macías y Luis Manuel Rojas, a instancias del propio Jefe Supremo de la Revolución, presentado al Congreso en la Vigésima quinta Sesión Ordinaria de fecha 28 de diciembre de 1916.

Como elemental muestra de admiración y respeto por sus visionarios y estudiosos redactores, y por tratarse de un documento de incuestionable valor histórico, reproduzco aquí el texto íntegro y original de la Exposición de Motivos del trascendental proyecto:

"Los que suscribimos, diputados al Congreso Constituyente, tenemos el honor de presentar a la consideración

de él un proyecto de bases constitucionales para normar la legislación del trabajo de carácter económico en la República.

Nuestro Proyecto ha sido estudiado detenidamente, siguiendo un plan trazado por el C. diputado ingeniero Pastor Rouaix, en unión del señor general y licenciado José I. Lugo, Jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria.

Creemos por demás encarecer a la sabiduría de este Congreso Constituyente la alta importancia de plantear a nuestra legislación los problemas relacionados con el contrato de trabajo, toda vez que una de las aspiraciones más legítimas de la revolución constitucionalista ha sido la de dar satisfacción cumplida a las urgentes necesidades de las clases trabajadoras del país, fijando con precisión los derechos que les corresponden en sus relaciones contractuales contra el capital, a fin de armonizar, en cuanto es posible, los encontrados intereses de éste y del trabajo, por la arbitraria distribución de los beneficios obtenidos en la producción, dada la desventajosa situación en que han estado colocados los trabajadores manuales de todos los ramos de la industria, el comercio, la minería y la agricultura.

Por otra parte, las enseñanzas provechosas que nos han dado los países extraños, acerca de las favorables condiciones en que se desarrolla su prosperidad económica, debido a las reformas sociales implantadas con prudencia y acierto, bastan a justificar la iniciativa a que nos venimos refiriendo para que sea llevada a feliz efecto en esta ocasión y se llene el vacío existente en nuestros códigos, definiendo -- exactamente la naturaleza del contrato de trabajo, para mantener el equilibrio deseado en las relaciones jurídicas de -- trabajadores y patrones, subordinadas a los intereses morales de la humanidad en general y de nuestra nacionalidad en particular, que demandan la conservación de la especie y el mejoramiento de su cultura en condiciones de bienestar y de seguridad apetecibles.

En consecuencia, es incuestionable el derecho del Estado a intervenir como fuerza reguladora en el funcionamiento del trabajo del hombre, cuando es objeto de contrato, ora fijando la duración mixta que deba tener como límite, -- ora señalando la retribución máxima que ha de corresponderle, ya sea por unidad de tiempo o en proporción a la cantidad o calidad de la obra realizada, tanto para que en el -- ejercicio del derecho de libertad de contratar no se exceda

con perjuicio de su salud y agotamiento de sus energías, estipulando una jornada superior a la debida, como para que -- tampoco se vea obligado por la miseria a aceptar un jornal -- exiguo que no sea bastante a satisfacer sus necesidades normales y las de su familia, sin parar mientes en que los beneficios de la producción realizada con su esfuerzo material -- permiten, en la generalidad de los negocios, hacer una remuneración liberal y justa a los trabajadores.

En los últimos tiempos ha evolucionado notablemente el contrato del trabajo, en relación con el progreso de -- las instituciones que tienden a borrar las odiosas desigualdades entre las castas de la humana especie, tan marcadamente señaladas en la antigüedad con los regímenes de la esclavitud y de la nobleza. En el contrato de trabajo, considerado hasta hace pocos días como una de las modalidades del contrato de aprendizaje en el que se entendía por cosa el trabajo humano, era natural que se considerase al trabajador -- una verdadera condición de siervo, ya que el trabajo no puede separarse del que lo ejecuta, y sólo en fuerza de la costumbre, siempre difícil de desarraigar en un pueblo flagelado por las tiranías de las clases privilegiadas, se han mantenido hasta hoy comunmente esas ignominiosas relaciones en-

tre "amos, y peones o criados", que avergüenzan a los pueblos cultos y ofenden a la dignidad de la sociedad.

Reconocer, pues, el derecho de igualdad entre el que da y el que recibe el trabajo, es una necesidad de justicia y se impone no sólo el aseguramiento de las condiciones humanas del trabajo, como las de salubridad de locales, preservación moral, descanso hebdomadario, salario justo y garantías para los riesgos que amenacen al obrero en el ejercicio de su empleo, sino fomentar la organización de establecimientos de beneficencia e instituciones de previsión social, para asistir a los enfermos, ayudar a los inválidos, socorrer a los ancianos, proteger a los niños abandonados y auxiliar a ese gran ejército de reserva de trabajadores parados involuntariamente, que constituyen un peligro inminente para la tranquilidad pública.

Sabido es cómo se arreglaban las desavenencias -- surgidas entre los patronos y los trabajadores del país: se imponía en todo caso la omnímoda voluntad de los capitalistas, por el incondicional apoyo que les brindaba el Poder público; se despreciaba en acervo cuando se atrevían a emplear medios colectivos para disputar un modesto beneficio a los opulentos burgueses. Los códigos poco hablan de la presta--

ción de servicios y, consecuentes con los principios seculares que los inspiraron, se desatienden de la manifiesta inferioridad del trabajador respecto del principal, al celebrar los contratos correspondientes. Hoy es preciso legislar sobre esta materia y cuidar de que la ley sea observada y que las controversias sean resueltas por organismos adecuados, para que no sean interminables y onerosas las diligencias; la conciliación y el arbitraje satisfacen mejor que la intervención judicial esta necesidad, desde todos los puntos de vista que se considere este problema.

La facultad de asociarse está reconocida como un derecho natural del hombre, y en caso alguno es más necesaria la unión que entre los individuos dedicados a trabajar para otro por un salario, a efecto de uniformar las condiciones en que se ha de prestar el servicio y alcanzar una retribución más equitativa. Uno de los medios eficaces para obtener el mejoramiento apetecible por los trabajadores cuando los patrones no acceden a sus demandas, es el de cesar en el trabajo colectivamente, (HUELGA) y todos los países civilizados reconocen este derecho a los asalariados cuando lo ejercitan sin violencia.

En nuestro proyecto va incluida una novedad que -

puede sorprender a los que desconocen las circunstancias que concurren en los centros de trabajo de la República, donde ha habido invariablemente la funesta tienda de raya, trampa inexorable en la que eran cogidos los trabajadores, perdiendo no sólo el fruto que les pertenecía por el sudor de su frente, sino hasta su libertad y sus derechos políticos y civiles y encadenado por una delinciente y abominable práctica seguida en las administraciones patronales, a sus infelices descendientes, con las enormes deudas que pesaban sobre aquéllos y que aumentaban en razón directa del tiempo o de la duración de la servidumbre. La justicia exige que no sean reconocidos semejantes créditos provenientes de suministros de mercancías de mala calidad y apreciadas a un tipo exorbitante, para esclavizar a un hombre cuyo trabajo, vilmente retribuido, enriquecía extraordinariamente al amo; la ley debe ser rigurosa en esta tardía reparación, declarando extinguidas las deudas que los trabajadores, por razón de trabajo, hayan contraído con los principales o sus intermediarios y, aunque sea una redundancia, prohibir que las deudas futuras de este índole, en ningún caso y por ningún motivo, podrán exigirse a los miembros de su familia.

No tenemos la pretensión de que nuestro estudio -

sea un trabajo acabado y mucho menos de que venga a aliviar por completo los penosos males sociales que afligen a nuestro país, el que, teniendo grandes recursos naturales para prometerse un porvenir envidiable de bienestar y prosperidad, ha tropezado con obstáculos en su desenvolvimiento económico y está perdiendo una riqueza considerable con la emigración creciente de los trabajadores a la vecina República, entre otras causas, por la carencia de una saludable legislación sobre el trabajo.

Nos satisface cumplir con un elevado deber como éste, aunque estamos convencidos de nuestra insuficiencia, porque esperamos que la ilustración de esta honorable Asamblea perfeccionará magistralmente y consignará atinadamente en la Constitución Política de la República, las bases para la legislación del trabajo, que ha de reivindicar los derechos del proletariado y asegurar el porvenir de nuestra patria". (1)

El proyecto presentado contenía una serie de disposiciones en beneficio de la clase trabajadora, tales como: la duración de la jornada máxima de trabajo, salario mínimo, el derecho de huelga, la responsabilidad patronal de los ac-

(1) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 40a. - Sesión Ordinaria del 13 de enero de 1917, págs. 261 a 263.

cidentes de trabajo y de las enfermedades profesionales, sufridos con motivo o en ejercicio de la industria o trabajo que ejecuten, etc. y por lo que toca a la vivienda, en la fracción XII se estipuló lo siguiente:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquiera otro centro de trabajo, que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas. Igualmente deberán establecer escuelas, en ferreas y demás servicios necesarios a la comunidad". (1)

Al Dictamen sobre este proyecto de legislación de trabajo se dió lectura en la 57a. Sesión celebrada el 23 de enero de 1917, proponiéndose que la sección respectiva llevara por título "Del trabajo y de la Previsión Social", ya que a una y a otra se referían las disposiciones que contenía.

Con respecto de las viviendas para los trabajadores, se consideró lo siguiente:

"La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionaren a los obreros puede fijarse desde ahora en el interés de medio por ciento men-

(1) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 40a. - Sesión Ordinaria del 13 de enero de 1917, p. 264.

sual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado alojamientos higiénicos para la clase obrera". (1)

Con base en estas consideraciones, se eliminaron las excepciones que contenía el proyecto propuesto en el sentido de que las empresas situadas a dos o menos kilómetros de los centros de población y las ubicadas dentro de éstos no tendrían esta obligación, estableciéndose que estarían sujetas al ordenamiento las primeras con respecto al número de kilómetros que las separara de los centros de población, y las segundas cuando ocuparen un número de trabajadores mayor de cien. Asimismo, se determinó la tasa sobre la que los patrones podrían cobrar las rentas.

Al someterse a discusión la fracción que nos ocupa con las modificaciones que acabo de mencionar, ningún diputado objetó el contenido de la misma reservándose para su votación, la cual se llevó a cabo en la Sesión del 25 de enero de 1917 como parte integrante del artículo 123, ocasión en que fue aprobado por 163 votos.

---

(1) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 57a. - Sesión Ordinaria del 23 de enero de 1917, p. 603.

C. FRACCION XII DEL ARTICULO 123, REDACCION ORIGINAL.

Las labores del Congreso Constituyente llegaron a feliz término el 31 de enero de 1917, "aprobándose en esta fecha la primera Constitución Política Social del Mundo, la cual fue promulgada el 5 de febrero de 1917 y entró en vigor el 1º. de marzo del mismo año del 17".<sup>(1)</sup>

Efectivamente, como lo señala el Doctor Alberto Trueba Urbina, por primera vez en la historia de la humanidad, se aprobó la Primera Constitución Política Social del Mundo, porque antes de ella, "No se reconocían derechos a las masas especialmente a los obreros y a los campesinos".<sup>(2)</sup> Se consideraban únicamente los derechos del hombre como individuo, indiscutible logro del liberalismo francés en la "Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano", de agosto de 1789.

La Constitución del 17 hizo "La Declaración de los Derechos Sociales", incluyendo el título del Trabajo y de la Previsión Social a través del artículo 123, y entre otras de las conquistas de la Revolución, consigna el derecho que tienen los individuos que se sustentan con el fruto

---

(1) Trueba Urbina, Alberto. La Primera Constitución Política Social del Mundo, Edit. Porrúa, S.A., México, 1971. p. 63.

(2) Idem. p. 40.

de su trabajo, a vivir en moradas que sean cómodas y que reúnan las condiciones de higiene indispensables que protejan su salud.

La fracción XII del artículo 123, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 5 de febrero de 1917, dice así:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquiera otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermeras y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparan un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".<sup>(1)</sup>

Como puede observarse, el derecho de los trabajadores a las viviendas, se aprobó tal y como lo presentó la Comisión en el Dictamen correspondiente.

Del estudio de esta fracción, se desprende:

---

(1) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, Sesión del 25 de enero de 1917, p. 611.

1. La obligación patronal de facilitar viviendas - cómodas e higiénicas a los trabajadores -en el caso de que -- las negociaciones se encuentren ubicadas fuera de los centros de población-, nace independientemente del número de trabajadores que se encuentren a su servicio.

2. Las negociaciones ubicadas dentro de las poblaciones, sólo tendrán esta obligación cuando ocupen más de - - cien trabajadores.

3. Al señalar que las empresas podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor - catastral de las fincas, se deducen dos cosas: que las viviendas podrán entregarse gratuitamente o que la renta podía reducirse.

4. Sólo están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad, las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones.

El exentar del cumplimiento de esta obligación al sector patronal urbano que cuente con menos de cien trabajadores, me parece injusto ya que el hecho de que la empresa se - encuentre ubicada dentro de una población, no implica que sea una garantía para que las casas habitación sean accesibles a los medios con los que cuenta el trabajador, sino por el con-

trario, la renta en las ciudades aumenta precisamente por esta circunstancia.

Sin embargo, es indiscutible que los Constituyentes del 17 se adelantaron en mucho a su época, pues en ninguno de los países fuertemente industrializados de entonces existía este tipo de prestación social, a nivel de norma constitucional.

C A P I T U L O I I

ULTIMAS REFORMAS Y ADICIONES AL ARTICULO 123.  
SOBRE LA MATERIA.

A. INICIATIVA PRESIDENCIAL DE 1971 PARA REFORMAR LA FRACCIÓN XII DEL APARTADO "A".

En virtud de que el mandato Constitucional que establece el artículo 123 en su fracción XII fue letra muerta - desde 1917 hasta 1969, inclusive, toda vez que con el devenir de los años no solamente no se actualizó sino que tampoco fue objeto de un capítulo reglamentario en la Ley Federal del Trabajo, a pesar de las luchas de las organizaciones sindicales al respecto y, siendo impostergable la solución del problema habitacional de los trabajadores, por razón de que las disposiciones contenidas en la reglamentación relativa de 1970 - eran materialmente imposible de ser llevadas a la práctica, - como lo veremos en el inciso "B" del siguiente Capítulo, el día 17 de mayo de 1971 se efectuó en Palacio Nacional, a instancias del jefe del Poder Ejecutivo Federal, una reunión en la cual participaron representantes de los sectores obrero y patronal y de funcionarios de más alto nivel del Gobierno de la República, encabezados por el propio Presidente y de la -- que nació la Comisión Nacional Tripartita. "La Quinta Comisión, presidida por Martínez Chavarría (Director del INDECO), tomó a su cargo el estudio de un sistema de vivienda para los trabajadores. En sus trabajos participaron gentes relevantes

del movimiento obrero y de la iniciativa privada, además de un grupo selecto de asesores gubernamentales". (1)

Como los estudios realizados por esta Quinta Comisión determinaron que era punto menos que imposible resolver el problema habitacional de la clase laborante a la luz de la legislación entonces vigente, surgió la propuesta de una reforma constitucional y una transformación radical de la ley de 1970, dando origen a la Iniciativa Presidencial de 22 de diciembre de 1971 para reformar la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya Exposición de Motivos dice así:

"CC. Secretario de la II, Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.- Presente.

El Constituyente de 1917 decidió establecer, en diversas normas, las garantías que estimó esenciales para asegurar la dignidad en el trabajo, la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a los bienes materiales y culturales. Lo hizo viendo hacia el futuro, pero de acuerdo con las necesidades y los instrumentos de aquella época. Así, las disposiciones contenidas en el artículo 123 integran un conjunto de derechos mínimos en favor de los trabajadores que habrían de --

---

(1) Néstor, de Buen L. Derecho del Trabajo, Tomo Segundo, -- Edit. Porrúa S. A., México, 1977, p- 17.

ser ampliados progresivamente.

Con el propósito de ofrecer medios de vida decorosos a los trabajadores se pensó entonces que bastaba estipular que en las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas, cuando ocuparan un número de asalariados mayor de cien, los patrones tendrían la obligación de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas. Asimismo, se previó que éstos podrían cobrar las rentas respectivas, siempre que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las viviendas.

La clase obrera ha considerado que la solución del problema habitacional de los trabajadores constituye una condición indispensable para la elevación de su nivel de vida. Por tal motivo, las organizaciones sindicales lucharon durante varios decenios porque se reglamentara adecuadamente la disposición relativa del Artículo 123 Constitucional.

Finalmente, obtuvieron que se incluyera en la Ley Federal del Trabajo un capítulo reglamentario de dicha fracción constitucional, en el cual se consigna una fórmula que busca armonizar los derechos del trabajo con los del capital y los objetivos del crecimiento económico con los de la justicia social.

En la exposición de motivos de esa Ley se reconoce que el mandato constitucional que nos ocupa, a pesar de que sólo comprende a un número limitado de trabajadores, no ha tenido una realización satisfactoria durante su prolongada vigencia. Esto debe atribuirse, en gran medida, a los obstáculos que la mayoría de las empresas encuentran para afrontar, en forma individual, las cargas económicas que supondría dotar de viviendas a todos sus trabajadores.

En tal virtud, se establecieron diversas fórmulas a fin de resolver gradualmente ese problema. Según la legislación vigente, las empresas que no dispusieran del número suficiente de casas para proporcionar a sus trabajadores, debían celebrar con éstos convenios en los que habrían de establecerse las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones respectivas. También se previó que, en tanto no se entregaran las habitaciones a los trabajadores, éstos tendrían derecho a percibir una compensación mensual.

El sistema en vigor 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. 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 concurren 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 habitacional a la totalidad de la clase trabajadora, independientemente de la dimensión de las empresas en que sus miembros laboran o de su ubicación geográfica.

Ello sólo es factible si se establece un sistema más amplio de solidaridad social en el que la obligación que actualmente tienen los patrones respecto a sus propios trabajadores sirva de base a un organismo institucional de financiamiento e inversión de carácter nacional. Así será posible satisfacer, en el volumen y con la intensidad que se requiere, las demandas de habitación y facilitar, al mismo tiempo, el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas.

La coexistencia de negociaciones dotadas de abundantes disponibilidades de capital y poca mano de obra, con -

otras que poseen recursos financieros escasos y numerosos trabajadores; las diferencias en los niveles de salarios; la movilidad ocupacional y la desigual distribución geográfica de los centros de producción, constituyen obstáculos muy serios para el adecuado cumplimiento de una política efectiva de vivienda, si ésta se aplica exclusivamente al ámbito de cada empresa.

En cambio, la participación generalizada de todos los patrones del país hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un fondo nacional de la vivienda que otorgará préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones.

Con esto se eliminará, además, la limitación por la que sólo están obligadas, en el interior de las poblaciones, las empresas de más de 100 trabajadores a proporcionar a éstos habitaciones. No parece, en efecto, congruente con la política de empleo que se ha trazado el Gobierno de la República, el hacer recaer mayores cargas precisamente en aquellas negociaciones que absorben volúmenes más cuantiosos de mano de obra.

La operación de un fondo nacional no sólo permiti

rá 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 un patrimonio familiar; los mantendrá el margen de las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada o al cambio de patrón y ampliará considerablemente el número de las personas beneficiadas.

La realización de un plan semejante implica, necesariamente, la reforma del texto constitucional. Se propone iniciar, de este modo, un nuevo y ambicioso mecanismo de solidaridad social en favor de los trabajadores que opere mediante el reparto de las cargas económicas y la generalización de las obligaciones a escala nacional, en vez del sistema fragmentado e individualizado que existe actualmente.

El Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto -- además canalizar un volumen importante de recursos crediticios hacia este fondo, con lo que se obtendrá la dotación -- inicial necesaria para que el programa se lleve a cabo con -- la mayor celeridad. Asimismo, el flujo creciente de aportaciones que reciba posteriormente permitirá multiplicar sus -- beneficios y extenderlos a sectores más necesitados, llevando así el mecanismo solidario a diversas clases de la pobla-

ción y prolongándolo a una a otra generación de mexicanos.

El plan comprende no solo la construcción de viviendas, sino también la regeneración de las actuales y el mejoramiento permanente de las que en adelante se edifiquen. Prevé tanto el aprovechamiento de las zonas ya urbanizadas como el desarrollo de otras futuras mediante la constitución de reservas territoriales. El organismo responsable de la ejecución de este programa podrá coordinarse además con otras instituciones públicas a fin de que, dentro de una política integrada, se amplíen los servicios municipales, desarrollen armoniosamente las ciudades y se eviten, en lo posible, los traslados innecesarios de los trabajadores por las largas distancias entre sus centros de trabajo y sus domicilios.

Un proyecto de esta magnitud permitirá asimismo crear fuentes de trabajo adicionales en los sectores más necesitados de la población. Se traducirá igualmente en una mayor demanda de artículos de consumo y alentará todas las actividades económicas, en particular con las que se relacionan con la industria de la construcción.

Las acciones que habrán de derivarse de esta reforma constitucional parten de la convicción de que las ca-

crecientes en materia de vivienda, aceleradas por -- la expansión demográfica, generan un problema de tales proporciones que no se le puede hacer frente, en nuestro tiempo, a través de sistemas de arrendamiento o de ayudas parciales, ni confiarse por entero a los convenios que aisladamente celebren entre sí los obreros y los patrones. Se hace necesaria la adopción de un plan que movilizara recursos masivos durante un periodo indefinido de tiempo y de un programa financiero de carácter revolvente que permitiera auspiciar, en todas las regiones de la República, una política integral de vivienda.

Estas son las conclusiones a que ha llegado el Ejecutivo a mi cargo, después de haber recibido los puntos de vista de los factores de la producción. El plan que se ha formulado y que exige la reforma de la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución recoge, pues, una petición coincidente de las organizaciones de trabajadores y empresarios que, de este modo, han mostrado su visión del futuro y su espíritu de solidaridad social.

Se ha considerado conveniente declarar 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. Así se afirmará, en una institución tan importante como la que se pretende -- crear, el espíritu de nuestra legislación laboral que busca la participación conjunta de las empresas y los trabajadores en las cuestiones que vitalmente les atañen.

Dicha Ley reglamentaria regulará las formas y -- procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir las habitaciones y creará los organismos necesarios para que puedan resolverse, en la práctica, los problemas que habrán de presentarse. En particular, los que suponen la coordinación, el financiamiento de los programas de construcción y su justa distribución entre las clases obreras.

La modificación constitucional que se propone corresponde a una evolución del Derecho Social que tiende a -- garantizar las condiciones mínimas del bienestar para la población mediante sistemas de solaridad, más que a través de la exigencia directa a una empresa determinada. Se consideró, no obstante, que deberían conservarse en el nuevo texto de la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123, las -- obligaciones consignadas para las empresas que se encuentran

fuera de las localidades urbanas en el sentido de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comu nidad. Esto, tanto porque, de lo contrario, se hubiesen -- afectado otras disposiciones legislativas y realidades social es, como porque no estimó prudente mantener vigentes los de rechos respectivos de los trabajadores frente a empresas cu ya ubicación geográfica los coloca en situaciones particula res.

Se pensó también que, en aquello que no fuera estrictamente indispensable modificar, se mantuviera la redac ción original de la fracción relativa, en señal de respeto -- al Constituyente de 1917.

Con las soluciones a que dará lugar esta reforma habrán de lograrse sólidos avances dentro del programa so cial de la Revolución Mexicana. A un sistema limitativo su cederá otro generalizado; mecanismos que previeran originalmen te la dotación en renta de las habitaciones, serán reemplaza dos por otros que las otorgarán en propiedad y un sistema in dividualizado de obligaciones será substituído por otro más dinámico y equitativo, que repose sobre la contribución de -- todos los patrones.

Finalmente, se habrá encontrado una fórmula de --

crecimiento económico que amplíe automáticamente la redistribución de los beneficios de la riqueza y creado una institución perdurable y de grandes alcances, capaz de hacer frente a los requerimientos del porvenir.

Por los motivos precedentes y en ejercicio de la facultad que al Ejecutivo de mi cargo confiere la fracción I de el Artículo 71, de la Constitución Política de la República, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión, por el digno conducto de ustedes, la presente

INICIATIVA DE REFORMA DE LA FRACCION XII DEL APARTADO  
"A" DEL ARTICULO 123 DE LA CONSTITUCION POLITICA  
DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

Artículo Unico. Se reforma la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un siste

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

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

#### TRANSITORIO

Unico. La presente reforma entrará en vigor quince días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación". (1)

#### B. DICTAMEN Y DISCUSION DE LA INICIATIVA.

Debido a su importancia y complejidad, las Comi--

---

(1) Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, XLVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, págs. 1, 2 y 3.

siones de Puntos Constitucionales, Trabajo, Desarrollo de la Vivienda y Estudios Legislativos, se unieron para el estudio y dictamen de la Iniciativa de Reforma a la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que, con fundamento en la fracción I del artículo 71 del propio Ordenamiento, envió al Ejecutivo Federal a la Cámara de Diputados y con la que la Secretaría dió cuenta el día 24 de diciembre de 1971.

El dictamen de referencia fue pronunciado el 28 de diciembre del mismo año por el C. Secretario en turno. En él se establece:

"El Derecho del Trabajo, en su concepción moderna, nace con la Revolución Industrial enmarcada en un sistema liberal individualista en que la ley, informada de los principios doctrinarios de esa filosofía política y económica trataba igual a quienes en la realidad eran desiguales.

La igualdad formal consagrada en las primeras Constituciones de los estados modernos y en el derecho civil, traducía un falso concepto de libertad y de posibilidades de realización individual, dado que ponía a merced del capital a las clases económicamente débiles que no tenían otra forma de subsistencia que la de su trabajo contratado -

en condiciones de inequidad y sin ninguna garantía derivada de la propia ley. A medida que se agudizaron las condiciones de explotación de que era víctima la clase obrera, ésta fue buscando los medios de atenuarla y de conseguir prestaciones que, por la forma en que fueron obtenidas, significaron verdaderas conquistas de los asalariados.

La jornada máxima de trabajo, el derecho de asociación sindical y el de huelga, entre otros, constituyen pasos trascendentales hacia una nueva forma de regulación de las relaciones obrero-patronales, desconocida entonces por el derecho privado.

En México, la Revolución Social llevó hasta el seno del Constituyente de 1916-1917 las inquietudes de una clase obrera, que, aunque incipiente, había tenido un importante papel en el desarrollo de la lucha que abría nuevos cauces del desarrollo del pueblo de México. Las huelgas de Cananea y Rfo Blanco, así como la participación de los Batallones Rojos de la Casa del Obrero Mundial, fueron factores importantes en el diseño de las nuevas instituciones sociales consagradas por la revolución triunfante en la Carta de Querétaro.

El Artículo 123 de nuestra Carta Fundamental jun-

to con el 27, le imprimen a ésta, peculiares características que la distinguen de las Constituciones clásicas. En efecto, a la parte orgánica y a la dogmática de nuestro Código Supremo, se le agregan instituciones sociales que fundamentan nuevas disciplinas jurídicas tales como el Derecho Agrario y el Derecho Laboral.

La Ley de 18 de agosto de 1931, reglamentaria del Apartado "A" del artículo 123 Constitucional, consagra en sus disposiciones los derechos mínimos de que disfruta el trabajador en la relación obrero-patronal, buscando el equilibrio de los factores de la producción sin perder de vista la necesidad de iniciar el tránsito de una economía eminentemente agrícola a otra de creciente industrialización.

La Ley Federal del Trabajo que entró en vigor el 1º de mayo de 1970 actualiza las disposiciones de la primera y amplía el marco jurídico de la relación obrera-patronal, de acuerdo con la evolución experimentada durante los años en que estuvo en vigor la Ley de 1931.

Pero desde 1917 quedó plasmada en el Artículo 123 Constitucional una de las prestaciones más importantes conseguidas por los diputados progresistas del Congreso Constituyente: el derecho a que las empresas cuyo personal fuese ma-

por de cien trabajadores les proporcionara a los trabajadores casas para habitación.

La necesidad de capitalización que afrontan todos los países con características similares al nuestro, provocó que en la realidad fueran pocas las empresas que pudieran -- cumplir con eficacia el mandato constitucional.

Pero a medida que la población ha venido creciendo, el problema de la habitación popular se ha agudizado. En el pasado, se crearon algunos organismos con escasos recursos, para tratar de aliviar la creciente falta de habitaciones decorosas en las ciudades. Asimismo, algunas dependencias u organismos del sector paraestatal realizaron, y lo siguen haciendo hasta la fecha, algunas inversiones que propiciaron soluciones parciales del grave problema habitacional.

El aspecto de vivienda popular es uno de los más angustiosos de nuestro desarrollo y en el campo, al igual -- que en las ciudades, muchos millones de compatriotas viven en condiciones de promiscuidad y de ausencia de la más elemental higiene en casas que no poseen ninguna de las características que exige la vivienda decorosa a que todos los mexicanos tienen derecho.

El Gobierno de la República ha externado en múltiples ocasiones, pero particularmente en la actual administración, su preocupación por resolver este problema canalizando los recursos adecuados para ello y buscando los medios que permitan soluciones a corto plazo.

La Iniciativa materia de este dictamen propone un mecanismo en el que con espíritu de solidaridad concurren -- los factores de la producción a fin de hacer realidad la disposición de la fracción XII del apartado A del Artículo 123 Constitucional.

La imposibilidad de que los empresarios puedan, -- individualmente considerados, cumplimentar el mandato constitucional que los obliga a dotar de casa habitación a sus -- obreros, obliga a la búsqueda de soluciones de factible realización y que coadyuven a la solución del problema de la vivienda popular.

El agrupamiento de todos los patrones del país, -- para los efectos señalados, en un organismo destinado a financiar la construcción de casas para obreros, permitirá disponer de recursos para impulsar la construcción del tipo de habitaciones referido mediante créditos a los trabajadores a fin de que las puedan adquirir en propiedad y construir un --

patrimonio propio que los deje a salvo de las fluctuaciones de la empresa o del cambio de patrón. Además, en el texto que se propone desaparece la limitación consignada actualmente, consistente en que la obligación de proporcionar casas a los trabajadores está a cargo únicamente de las empresas con más de cien empleados. De aprobarse la iniciativa propuesta, la expresada obligación correrá a cargo de todas las empresas, independientemente del número de trabajadores que en ellas presten sus servicios.

Al crearse un fondo nacional con las aportaciones patronales para la construcción de viviendas para trabajadores, se fortalece la política del Gobierno de la Revolución de distribuir más equitativamente la riqueza del país. Indudablemente que la adquisición de casas por los grandes núcleos de trabajadores mexicanos, ayudará a cerrar grandes brechas que existen entre los diversos sectores de nuestra población.

La reforma propuesta va a permitir también que al ponerse en marcha los planes de construcción con el fondo nacional creado para este efecto, se generen un considerable número de empleos y una demanda que propiciará el fortalecimiento de la economía de grandes núcleos de población. El

efecto multiplicador de las inversiones canalizadas hacia la construcción de la vivienda obrera provocará efectos favorables en nuestra economía, creando fuentes adicionales de trabajo en sectores bajos de ingresos y, por consiguiente una mayor demanda de artículos de consumo ampliando nuestro mercado interno.

Estas Comisiones unidas quieren subrayar que el fondo nacional cuya formación se prevé no está destinado únicamente a la construcción de viviendas, sino también a su rehabilitación y ampliación por lo que independientemente de que se hace factible la adquisición de una casa, se asegura su conservación y su eventual modificación para constituir una morada digna de la familia obrera.

Los miembros de las Comisiones Dictaminadoras aplauden el procedimiento que el Ejecutivo ha encontrado para hacer efectiva la obligación que ya el Constituyente de 1917 plasmó para las empresas en el proyecto que nos ocupa, y aplauden también el sentido de solidaridad y cabal entendimiento con que los factores de la producción están dispuestos a concurrir a su realización.

Sólo mediante soluciones globales, que permitan contemplar el futuro del país sin otro interés que el de la

colectividad, podremos resolver con eficacia los problemas - que nos aquejan. Las soluciones parciales y los criterios - sectarios no coadyuvan a nuestro desarrollo ni tienen una -- clara perspectiva del futuro de México.

La Iniciativa propone considerar de utilidad so- cial la expedición de una ley para la creación de un organis- mo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones que administre los recursos - del fondo nacional de la vivienda. En esa ley se expondrán los procedimientos conforme a los cuales los trabajadores po- drán adquirir en propiedad habitaciones decorosas.

La participación tripartita en la administración de ese fondo, seguramente hará que el mismo se maneje con la eficacia y orientación necesarias para cumplir con el objeti- vo de la reforma constitucional.

Los miembros de las Comisiones que suscriben teng- mos la certeza de que esta Iniciativa constituye un paso - - trascendental en nuestro desarrollo y un eficaz instrumento de redistribución de la riqueza que, generada con el esfuer- zo de todos, debe servir para que los mexicanos, sin distin- ción de clase, tengan una existencia en que las oportunita- des que la Revolución ha propiciado, se traduzcan en realida-

des tangibles de la vida cotidiana.

No concebimos el desarrollo fincado en el empobrecimiento de grandes sectores de la población. El desarrollo requiere el equilibrio y de armonía no sólo entre los distintos grupos conacionales, sino también entre las diversas regiones de nuestra geografía.

Esperamos que el esfuerzo de todos los mexicanos y particularmente el de los obreros y empresarios, haga realidad el espíritu de la Iniciativa que el Presidente Echeverría ha enviado al Constituyente Permanente, y creemos que el desarrollo del país y el esfuerzo denodado de la actual generación de compatriotas hará posible que en corto plazo contemplemos la realización de un proyecto similar que beneficie a la familia campesina.

Por las razones anteriormente expuestas y por las aducidas en la Exposición de Motivos de la Iniciativa materia de este dictamen, las Comisiones Unidas que suscriben se permiten someter a la consideración de esta H. Asamblea el siguiente

Proyecto de Reforma de la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo Único.- Se reforma la Fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para quedar como sigue:

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

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

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, situadas fuera de las poblaciones, es

tán obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

### TRANSITORIO

Unico. La presente reforma entrará en vigor quince días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación". (1)

No se requiere de modo alguno el detenerse siquiera un instante para dedicar un pequeño estudio sobre el dictamen presentado por las Comisiones Unidas a este respecto, pues claramentealta a la vista que éstas apoyaron la Iniciativa Presidencial ratificando con mayor abundamiento de argumentos sus motivos y, sin modificación alguna de su texto, la aprobaron íntegramente.

#### Discusión de la Iniciativa.

En la misma Sesión de 28 de diciembre de 1971, se sometió a discusión el artículo único del Proyecto de Decreto.

De las intervenciones de cada uno de los diputados en la discusión, he juzgado prudente hacer mención de los párrafos más sobresalientes, pues de otra guisa esta ex-

---

(1) Diario de los Debates de la XLVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, Sesión del 28 de diciembre de 1971, - Pags. 6, 7 y 8.

posición se haría cansada por la amplitud de sus conceptos.

El uso de la palabra, el diputado José María Martínez expuso:

"Pensemos que todo miembro de la sociedad tiene - como derecho inalienable, el derecho a contar con una vivienda decorosa e higiénica suficiente para él y para su familia. Es un derecho humano de igual condición que el derecho a la alimentación, al vestido, a la educación, al ejercicio del voto y al empleo.

La iniciativa privada se comprometió a entregar - el 5% del costo de sus nóminas para constituir y mantener -- junto con el gobierno federal un fondo permanente para el financiamiento de la vivienda obrera. Para su inicio inmediato y para acelerar este programa de construcción, el gobierno federal ha decidido aportar el capital inicial de dos mil millones de pesos.

Significación especial adquiere este plan de vivienda por cuanto representa la movilidad de los recursos internos del país, sin acudir a las fuentes externas del capital...

Cuando queremos conceptualizar el desarrollo económico señalamos generalmente que significa producir riqueza y -

repartirla con justicia. Esto se traduce en la elevación de los niveles de vida de la población, representa de igual modo con el otorgamiento de la vivienda, la superación al trabajador mejorando sus ingresos -entre otros- por los pagos de renta que se exigen y que ahora habrán de orientarse a -- otros consumos beneficiándose otros renglones económicos del país y el propio bienestar social del trabajador.

Creemos necesario destacar que el nuevo enfoque de proporcionar viviendas en propiedad para todos los trabajadores sin atender la escala de planta, ni su localización geográfica, ni su capacidad de emplear mano de obra que, de hecho limitaba la solución del problema, tiene una significación social y económica. Ahora, todos por igual tienen derecho, incluyendo los trabajadores de salario mínimo quienes - ya de por sí son marginados por sus ingresos de miseria, para que en un plazo no mayor de quince años y dedicando una cifra de 15% de sus ingresos, logren un patrimonio familiar, y se incorporen a las ventajas que el progreso del país brinda a la comunidad en general".

La voz del diputado Juan Barragán:

"No sólo el detentador de la riqueza debe tener el privilegio de vivir en un lugar en donde los hijos no son

prendan las intimidades de los padres, en donde puedan adquirir hábitos de limpieza y de principios morales. Igualmente los hijos de los trabajadores les corresponden esas ventajas, que no dependen de mayores o menores posibilidades, se imponen por la sola condición humana de las personas, ambas son comunes para el hombre de piel blanca y suave que para el de tez tostada y dura por el clima, que es la de los más de los mexicanos.

Podrán tener mejores salarios, más prestaciones contractuales, pero mientras se amontone en una pocilga de las ciudades perdidas o en un cuarto redondo de las inmundas vecindades, a una familia obrera que en la promiscuidad son fuente de delincuencia y desviaciones morales, la justicia social del señor Carranza no se habrá cumplido".

Durante su intervención el diputado Noé Ortega, - entre otras cuestiones, asentó:

"Así como a los industriales y a la iniciativa -- privada se le proporcionan las facilidades e incentivos para que concurren con sus productos a los mercados internacionales para competir decorosamente con su producción, a la clase trabajadora se le reconoce el derecho a elevar su nivel - de vida mediante la solución del problema habitacional y pa-

na cuya solución se ha buscado un principio solidario del -- que participen en proporcional compromiso las empresas en la medida de sus capacidades económicas facilitándoles el cumplimiento de sus obligaciones, mediante la creación de un mecanismo de financiamiento e inversión de carácter nacional -- en el que el Ejecutivo Federal aportará y canalizará un volumen importante de recursos crediticios para echar a funcionar de inmediato este programa.

La magnitud del proyecto permite prever la creación de una amplísima fuente de trabajo, así como la aparición de fuentes adicionales o conexas que den ocupación a -- los sectores más necesitados de la población y una mayor actividad económica en todas las ramas relacionadas con la industria de la construcción".

En su turno, el C. diputado Jorge Garabito Martínez:

"Este es un aspecto transitorio de solución inmediata. Hay en el fondo un aspecto doctrinal que nosotros -- consideramos orientado correctamente. Es el que se refiere a la posibilidad de acceso a la propiedad individual de las casas habitación. En repetidas ocasiones hemos expuesto -- nuestros puntos de vista sobre diversos problemas que coinci

den en este punto. En 1969, en esta tribuna, al discutirse la Ley Federal del Trabajo, la diputación de Acción Nacional expresó su manera de pensar en el sentido de que el problema de las habitaciones para los trabajadores, siendo principalmente a cargo del sector empresarial, rebasaba el marco sectorial para convertirse realmente en un problema nacional en el que sin desviar la carga fundamental en el sector patronal deberfa incidir los intereses gubernamentales y particulares para contemplar un problema de índole nacional.

... Una casa para cada trabajador. Es una meta ambiciosa pero muy humana y legítima.

Otro aspecto positivo que tiene la Iniciativa Presidencial, es el cambio de relación que establece de clase a clase.

De acuerdo con la legislación actual, el problema habitacional para los trabajadores establece una relación de empresa con sus trabajadores particularmente; es una relación intersecretarial. Son los trabajadores concretamente de una empresa y frente a una empresa concreta, los que tienen derecho a la habitación en los términos de la Constitución en su texto actual.

La Iniciativa Presidencial varfa el sentido de la

relación y la cambia para establecer una relación general de la clase patronal frente a la clase obrera, de tal manera, -- que es la clase patronal toda, como grupo, como clase, la -- que concurre a la solución de un problema, no de un grupo de trabajadores en sí, sino de la clase de los trabajadores como grupo social, como clase.

Es muy positiva la Iniciativa en este sentido, -- porque establece la colaboración de las clases en un alejamiento cada vez más decisivo de la ya obsoleta lucha de clases. Ahora se establece una solidaridad de clases, de tal + manera que haya una mejor conciencia para un acercamiento hacia la unidad nacional. Sí, hace tiempo, cuando se hablaba de una participación de las utilidades, los líderes de los trabajadores dijeron que los trabajadores no querían la participación de utilidades porque ésta era contraria a la lucha de clases. Y cuando la Iniciativa Presidencial hizo -- efectiva la participación de utilidades, los líderes de los trabajadores se olvidaron de la lucha de clases para aplaudir la participación de utilidades. Ahora sucede lo mismo.

Pero no podemos pasar por alto aspectos insatis-- factorios de la modificación que se pone a la consideración de esta asamblea. El primero de estos aspectos insatisfacto

rios, es el hecho de que se cambia el derecho actual que tienen los trabajadores para tener casas cómodas e higiénicas a renta de tasa fija, fijada por la Constitución al medio por ciento mensual. Este es el derecho actual y se pretende cambiarlo por un derecho a un crédito, no derecho a la propiedad, se le cambia el derecho de habitación por derecho a un crédito oneroso, no va a ser gratuito, crédito oneroso a una tasa indeterminada, porque no se fija en el texto constitucional, sino que se deja a una ley posterior.

Creemos sinceramente que poniendo en una balanza los dos derechos: el derecho de habitación a renta de tasa fija frente a un derecho a crédito oneroso de tasa indefinida, es mucho más valioso el derecho a la habitación a tasa fija que actualmente tienen los trabajadores; pero no vemos la necesidad de cambiar un derecho por otro, si se conservara la conquista de 1917 de derecho a los trabajadores a ocupar casa con renta barata de tasa del  $\frac{1}{2}\%$  mensual, y además de conservar este derecho se les diera a los trabajadores la posibilidad de acceder a la propiedad, sería un paso adelante muy plausible y en beneficio real de la clase trabajadora. - ¿Qué fue lo que pasó? ¿Por qué no se ha cumplido la obligación patronal de construir casas para los trabajadores esta-

blecida en 1917? El sector patronal se ha venido resistiendo alegando imposibilidad para cumplir con esta obligación. En 1969, previa a la discusión de la Ley Federal del Trabajo, la Confederación Nacional de Cámaras de Comercio, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, la Confederación Patronal de la República Mexicana y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguro, elevaron diversas consideraciones acerca de la Ley Federal del Trabajo, entonces a discusión, y dijeron concretamente, respecto a la construcción de casas para trabajadores: el sector particular, sin considerar agricultura, silvicultura y pesca, el sector particular ocupa 7,772,000 trabajadores a 1967, y considerando un costo mínimo de \$ 25,000.00 por casa, dice el sector patronal, se necesitaría una inversión de \$ 194 500'000,000.00 (ciento noventa y cuatro mil quinientos millones de pesos), que no es posible invertir.

...El derecho de huelga de los trabajadores es el derecho que le da solidaridad y cohesión y es el que le puede permitir un plano de igualdad para la defensa de sus intereses. Y de acuerdo con la Constitución de Carranza, de acuerdo con la Constitución aprobada en 1917, los trabajadores tienen el derecho de exigir la construcción de sus casas

habitación incluso mediante la huelga.

Muy bien, en buena hora que los trabajadores de - ingresos más o menos superiores al mínimo que les permiten - adquirir la propiedad de la casa lo hagan; pero los trabaja- dores de salario mínimo y los trabajadores que no tienen ni el salario mínimo tengan derecho a una casa de renta barata que les permita habitación cómoda, como lo quería Venustia- no Carranza en 1917.

No vemos la necesidad de suprimir el derecho de - habitación y cambiarlo por el derecho a un crédito que vamos a ver la legislación secundaria, en qué condiciones lo conca- de. No vemos la antinomia entre los derechos; pensamos y queremos que ambos se conserven, que se dé el acceso y la po- sibilidad de la propiedad para los trabajadores en sus ca- - sas, pero que no se prive el derecho actual de tener su casa cómoda e higiénica a renta fija; a renta de tasa fijada por la Constitución, y que no se coarte el derecho de coalición de los trabajadores para exigir este derecho".

Concedido que le fue el uso de la palabra, el dipu- tado Alejandro Peraza Uribe, se hizo oír en la asamblea:

"...En otro orden de cosas, la reforma constitu- cional, frente a los argumentos del señor diputado garabito,

va mucho mas allá; él pide que se siga conservando el  $\frac{1}{2}\%$  para que los patronos den la prestación que nunca dieron en el pasado completamente; la prestación que han esquivado de entregar vivienda a los trabajadores, pero vivienda con la -- cual estaban en la disposición legal de recibir una contra-- prestación, es decir, que vamos a hacer la vivienda, que vamos a cobrar la renta; esta reforma va mucho más allá, no -- van a ser los patronos los que van a hacer la vivienda y a cobrar la renta, como en el trasfondo de la proposición del señor diputado, todos hemos entendido que quiere mantener esa proposición; sino que el Estado, mediante esta ley, al -- crear un órgano financiero y con las aportaciones de los propios trabajadores, les va a dar en propiedad a cada uno de -- esos trabajadores, para siempre, después de 10 a 15 años, transcurso en el cual se haya pagado la vivienda y para siempre en propiedad, casa a cada uno de los trabajadores. Esto tiene hondura social, esto es conveniente, no puede ser lo -- mismo que ahora que el Estado aporta 2 mil millones de pesos para iniciar este gigantesco programa de vivienda, quisieran también los señores del partido Acción Nacional, que se les permita a los patronos hacer viviendas y cobrar la renta, -- porque en la próxima sesión también nos va a pedir que se --

les permita a los patrones hacer viviendas y cobrar la renta, porque en la próxima sesión también nos van a pedir que se les presten un poquito de estos recursos que se están creando con esta modificación constitucional en este Fondo Nacional para la Vivienda.

...Van a contribuir, de acuerdo con esta ley, todas las empresas grandes y pequeñas, tratando de crearse con este fondo financiero una gigantesca y general movilización masiva de todos los recursos, que permitirán la construcción de estos programas de viviendas. Quiere decir esto que un trabajador asalariado, como bondad que tiene la iniciativa, si es grande o si es pequeña su empresa, si tiene muy poco capital esa empresa, y en cuyo caso, de acuerdo con la Constitución vigente, estaría fuera del derecho de una casa digna, independientemente del tamaño del capital de la empresa, de que sea grande o chica, de pocos o muchos recursos, independientemente del sitio donde se encuentre en el país, sea en la provincia, sea en el campo, sea en las grandes zonas urbanas, esta disposición legal, la reforma constitucional establece que ese trabajador tendrá derecho a la vivienda.

En segundo término, obligadamente la Constitución, el precepto vigente, no les entrega la vivienda a los

trabajadores, ya que por medio de una contraprestación de interés bajo puede estarles cobrando toda la vida la renta, -- que es lo que en el fondo propone el partido de Acción Nacional que siga ocurriendo.

La realidad nos ha enseñado que la Constitución vigente no se ha cumplido en su totalidad, que esta norma sólo ha beneficiado a un reducido sector de los trabajadores..."

Al término de la intervención del diputado Peraza Uribe, a nombre de la Comisión el diputado Cuauhtémoc Santa Ana pidió la palabra para orientar más ampliamente sobre el tema a discusión y, habiéndolo conseguido, pidió a los representantes de todas las corrientes políticas allí reunidas su apoyo unánime al dictamen, toda vez que se trataba de hacer realidad una vieja aspiración de las clases proletarias, en estos términos:

"¡Vamos a unirnos todos, diputados de uno y otro sector; vamos a unirnos todos los mexicanos para hacer realidad proyectos como éste!

En la realización de este tipo de trabajos, en el cumplimiento de este tipo de programas, se basa en muy buena parte el desarrollo del país, en cuya aceleración todos estamos empeñados.

Las comisiones que suscriben el dictamen les piden a ustedes, por mi modesto conducto, su adhesión, entusiasta y decidida, para hacer realidad una conquista que, desde 1917, pudieron plasmar los Batallones Rojos de la Casa del Obrero Mundial y los diputados progresistas, en la fracción XII apartado A del artículo 123 de nuestra Constitución".

A continuación suena en el Recinto Parlamentario la voz del diputado Manuel Stephens García:

"Señor Presidente, compañeros diputados, compañeros trabajadores: cada quien se califica por las ideas que maneja; cada quien se califica por los intereses económicos, políticos y sociales que defiende; nosotros, miembros del Partido Popular Socialista, creemos en la lucha de clases, creemos que mientras exista una sociedad dividida en clases, mientras haya explotados y explotadores, la lucha de clases tendrá su más amplia vigencia.

...Yo sé que el derecho de huelga es una de las más sentidas expresiones de la lucha de clases: ¿dónde está entonces lo obsoleto de la lucha de clases? Quien lo vino a sostener aquí entra en una grave contradicción, se niega a sí mismo e incurre en la actitud que llamamos demagogia; negar el papel de la lucha de clases es negar el motor de la

historia universal, es negar el papel que la clase obrera ha representado en la historia de nuestro país.

No, compañeros. El Fondo de la Vivienda Obrera no es el fruto de la colaboración de clases. Es una conquista de la clase obrera, y debemos de verla todos nosotros. Es el fruto de la lucha de clases dada en todas partes de nuestro país, con altibajos, a veces con claudicaciones, a veces cediendo, pero la lucha de clases rige la vida histórica de nuestro país. No es obsoleta, es falso. Solamente los ideólogos de la clase patronal se atreven y pueden sostener que ésta es obsoleta. Nosotros vemos esta reforma y la integración del Fondo Nacional de la Vivienda Obrera como el inicio, como una de las bases que se están sentando para que más tarde ésta se convierta en una empresa estatal. Es cierto que los patrones van a colaborar ahí, van a contribuir, pero no lo han hecho, no lo han hecho por su cristiana voluntad. Lo han hecho porque las condiciones económicas del país así lo exigen y porque la presión de la clase obrera también se los exige. Van a colaborar ahí obligadamente, y esto nos va a servir más tarde para sentar las bases de una futura empresa estatal que se pronuncie por una política más dinámica, que resuelva el grave problema de la vivienda obrera.

ra y popular en México, y que permite, además, que todos vivan con decoro. Que se utilicen nuevos métodos en la construcción, nuevas técnicas, para poder así, poder así librar de las garras de los banqueros, de los agiotistas y de los explotadores, a los trabajadores que demandan desde hace muchos años el derecho a la vivienda".

Por último, entresacando lo fundamental para este propósito, tal y como lo he estado haciendo, concluyo estas transcripciones apuntando lo expuesto por el postrer orador inscrito, el diputado Celso Delgado H.:

"...Se defiende la propiedad, y luego se dice que la Iniciativa va más allá del Constituyente porque no nos deja la posibilidad de rentar las habitaciones. No entiendo; se quiere a la propiedad, y se quiere que se renten las habitaciones, que se minimice una conquista, cuando se esté avanzando por medio de la reforma hacia una gran apertura; cuando se procura a través de esta reforma que no sean exclusivamente los obreros que presten sus servicios en las empresas de más de cien trabajadores, sino que sean todos los obreros del país, y presten sus servicios en una empresa de tres, de cinco trabajadores, que estén dentro o fuera de las ciudades; sino que es a todos los obreros esta medida profundamente re

volucionaria.

El problema de la habitación en México lastima -- fundamentalmente a la mayoría nacional, la que no tiene los medios económicos suficientes para hacerse de un pedazo de tierra o de habitación; la que ha sufrido mediante el crecimiento absurdo de las rentas de la ciudad de México y de los sectores urbanos, el problema de la habitación llega fundamentalmente a quienes tienen un salario limitado; a quienes sufren día con día el nivel de vida; a quienes tienen que sufrir mes con mes la cara del casateniente que llega a exigirles la renta y cuando ésta se ha acumulado en demora, porque no puede pagar las elevadas rentas, llega auxiliado de un abogado patronal a sacarlo de su casa a través de los juicios inhumanos de desahucio; el problema de la habitación en México, en los sectores urbanos lo encontramos en las azoteas de los edificios de la capital; en las azoteas de los edificios urbanos; ...

El problema de la habitación en México --repito--, hay que verlo en los cinturones de miseria, en las ciudades perdidas,...

Esta reforma constitucional al 123, esta reforma que garantiza la posibilidad, la hace asequibles, real, no

imaginario de que todos los trabajadores, ganen lo que ganen, desde el salario mínimo, hasta el salario máximo que pudiera lograrse, estén en la posibilidad de obtener un crédito para tener su casa..."(1)

Una vez que la Asamblea, en votación económica, declaró suficientemente discutido el dictamen, se procedió a recoger la votación nominal del artículo único del proyecto, el cual fue aprobado por unanimidad de 192 votos y, siguiendo el trámite legal correspondiente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación de 10 de noviembre de 1972.

El Constituyente de 1971 elevó a la categoría de Norma Constitucional el derecho de los trabajadores a la vivienda, mediante el pago de una cuota previamente determinada por concepto de renta, condicionando la obligación patronal correspondiente al número de trabajadores que tuviera a su servicio.

Es indiscutible que las organizaciones de trabajadores vieran realizadas entonces, por lo menos en teoría, -- sus legítimas aspiraciones, pero no es sino hasta el año de 1971 cuando se exige la reforma a la fracción XII del Artículo

---

(1) Diario de los Debates de XLVIII Legislatura de la Cámara de Diputados, Sesión del 28 de diciembre de 1971. Pags. 9 a la 29.

lo 123 Constitucional, por motivo de que el problema habitacional alcanzaba, como en lo presente, alarmantes magnitudes en razón directa de la explosión demográfica y de que el enfoque individualista del texto de esta fracción no permitía adoptar soluciones en forma global.

Del estudio comparativo de ambas fracciones y -- aceptando sin conceder, por estar reñidos lo que se dice con lo que se pretende decir, deduzco:

1. La obligación patronal de conceder viviendas a los trabajadores se hace extensiva a todas las empresas, independientemente del número de sus laborantes.

2. Los trabajadores inicialmente tienen el derecho de que los patrones los provean de casa habitación en -- arrendamiento, ahora tienen derecho a un crédito que les permite adquirir en propiedad tales casas habitación.

3. El patrón cumplimenta esta obligación, ya no -- entregando directamente al trabajador una vivienda en alquiler, sino mediante aportaciones periódicas a un fondo nacional de la vivienda, con las que se constituirán depósitos en favor de los trabajadores; es decir, ya no existe una relación directa de patrón-trabajador, sino que nace una obligación más generalizada de clase a clase.

4. Se conserva la obligación patronal de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad, con respecto de las empresas situadas fuera de los centros de población.

El maestro de la Cueva analiza ampliamente la magnitud de esta reforma, exponiendo:

"... suprimió el derecho de los trabajadores en contra de las empresas, introdujo en la Constitución la mayor mentira constitucional de nuestra historia -y hasta donde sabemos, de la historia universal-, condonó graciosamente la obligación de las empresas e impuso al pueblo la obligación de constituir un fondo en beneficio de los trabajadores.

...No hay una relación de acreedor a deudor, en virtud de la cual pudiera el primero exigir un algo al segundo, pues la frase segunda y las disposiciones de la nueva ley reglamentaria, únicamente obligan a las empresas a aportar una suma de dinero a un fondo nacional de la vivienda...

Las consecuencias del despojo:

... los trabajadores perdieron un derecho actual, plenamente definido y exigible ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

... La aportación de la empresa al fondo nacional

de la vivienda, será pagado con las compensaciones de que fueron despojados los trabajadores.

... nada podrán reclamar de las empresas y tendrán que esperar diez años para reunir el anticipo primero en la adquisición de una habitación". (1)

Estas y otras apreciaciones del maestro Mario de la Cueva serían válidas si realmente el texto de la fracción que he venido analizando estipulara claramente la obligación patronal de entregar en arrendamiento viviendas cómodas e higiénicas a los trabajadores; pero lamentablemente tales apreciaciones no tienen cabida, por las razones que expondré al hacer una propuesta de reforma al respecto, con el propósito de evitar que lo logrado de hecho se pierda de derecho.

#### C. ADICIONES DE 1978 A LA FRACCIÓN XII.

A raíz de la discusión del dictamen que recayó a la Iniciativa Presidencial de 4 de octubre de 1977, que propuso reformar la fracción XIII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, que eleva al rango de garantía social el derecho de las clases trabajadoras para obtener su capacitación para el mejor desempeño de sus labores, la Diputación -

(1) De la Cueva, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Edit. Porrúa, S.A. México 1972, Págs. 389 a 394.

Obrera de la 'L' Legislatura de la Cámara de Diputados, sin otro espíritu que el de mejorar la técnica legislativa, advirtió, después de un estudio detenido, que el último párrafo de dicha iniciativa guardaba una estrecha relación de identidad y aún de complemento, en su materia, con la de la fracción XII, de tal suerte que podía trasladarse íntegra y textualmente a ésta y dar así a la disposición mucha mayor unidad y congruencia.

Con estas consideraciones presentadas en la Sesión de 9 de noviembre de 1977, la H. Asamblea aceptó dicha propuesta, retirando el dictamen recaído a la fracción XIII y posponiéndose para el día siguiente el dictamen englobando a ambas fracciones.

En la Sesión del 15 de noviembre de ese mismo año, se aprobó por unanimidad de 172 votos el artículo único del proyecto, pasando al Senado de la República para sus efectos constitucionales, habiéndose publicado el Decreto correspondiente, en el Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 1978 y puesto en vigor al día siguiente.

El texto de la adición a la fracción XII es como sigue:

"además, en esos mismos centros de trabajo, cuan-

do su población exceda de descientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos.

"Queda prohibido en todo centro de trabajo, el establecimiento de expendios de bebidas embriagantes y de casas de juegos de azar". (1)

Resumiendo todo lo anterior, se llega a la conclusión de que el texto íntegro de la fracción XIII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, vigente hasta el 9 de enero de 1978, fue trasladado, dispuesto en dos párrafos y con carácter de adición, a la fracción XII.

Por lo demás, es obvio que la fracción XIII renació con un nuevo espíritu: Las empresas estarán obligadas a dar a sus trabajadores capacitación o adiestramiento para el trabajo.

---

(1) Diario Oficial de la Federación de 9 de enero de 1978, p. 9.

C A P I T U L O   I I I

REGIMEN JURIDICO DE LA LEY REGLAMENTARIA DEL TRABAJO EN MATE-  
RIA DE VIVIENDAS PARA LOS TRABAJADORES.

## A. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

Las disposiciones relativas al artículo 123 Constitucional no pudieron hacerse efectivas inmediatamente después de expedida la Carta Magna en 1917, porque, como es lógico suponer, faltábase por dictar sus leyes reglamentarias, toda vez que un mandato constitucional no puede ser muy expreso y amplio, pues tan solo se limita a fijar las reglas y principios generales de la materia de que se ocupa.

Tomando en cuenta que la variada índole del tema tratado precisaba de una reglamentación adecuada a las necesidades particulares de cada Entidad Federativa, el Constituyente dictaminó:

"El primer artículo, a nuestro juicio, debe imponer al Congreso y a las legislaturas la obligación de legislar sobre el trabajo, según las circunstancias locales, dejando a esos cuerpos la libertad de adoptar algunas bases más, que no contravengan a las consignadas".

Con base en éstas y en otras consideraciones los constituyentes redactaron el primer párrafo del texto del artículo 123 en los siguientes términos: "El Congreso de la --

---

(1) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 57a. - Sesión Ordinaria de 23 de enero de 1917, p. 603.

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". (1)

Para cumplimentar la obligación contenida en el mandato anteriormente expuesto, entre 1918 y 1926 las entidades políticas de la República expidieron leyes del trabajo, destacando por su importancia las de Veracruz de 1918, las de Yucatán del mismo año y las de Tamaulipas de 1925.

Casi doce años más adelante, para hacerlo más preciso, el 31 de agosto de 1929, se reformó la fracción X del artículo 73 Constitucional facultando al Congreso de la Unión para "...expedir las leyes del trabajo, reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. La aplicación de las leyes del trabajo a las autoridades de los Estados, en sus respectivas jurisdicciones, excepto cuando se trate de asuntos relativos a ferrocarriles y demás empresas de transporte amparadas con concesión federal, minería, hidrocarburos y, por último, los trabajos ejecutados en el mar y

(1) Diario de los Debates del Congreso Constituyente, 58a. Sesión Ordinaria de 23 de enero de 1917, p. 609.

en las zonas marítimas, en la forma y términos que fijen las disposiciones reglamentarias". (1) Consecuentemente, a la -- par de esta disposición, en esa misma fecha se expidió la re -- forma del preámbulo del artículo 123, con el siguiente tex -- to: "El Congreso de la Unión sin contravenir a las bases si -- guientes, deberá expedir leyes sobre trabajo, las cuales re -- girán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general sobre todo contrato de tra -- bajo". (2)

El Congreso de la Unión legalmente facultado para el caso, al expedir la Ley Federal del Trabajo el 18 de ago -- sto de 1931, federalizó la legislación del trabajo, dejando a los Estados del país la facultad de aplicarla, excepción he -- cha en ciertos ramos que se reservaron a la exclusiva compe -- tencia de la federación. De esta Ley, en lo que corresponde al enfoque primordial de la presente tesis y como resultado de la reglamentación de la fracción XII, en el Capítulo VIII, denominado "DE LAS OBLIGACIONES DE LOS PATRONES", fracción -- III del artículo 111, estableció: "Proporcionar a los traba -- jadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que po --

---

(1) Diario Oficial de la Federación de 6 de septiembre de -- 1929, Sección Primera, Tomo LVI Núm. 5, p. 1.

(2) Idem.

deán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones están situadas dentro de las poblaciones y ocupan un número de trabajadores mayor de cien, los patrones deberán cumplir con la obligación que les impone esta fracción.

El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrón, fijarán las condiciones y plazos dentro de los cuales éste deba cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción. (1)

Como puede observarse, este precepto no reglamenta sino que transcribe, en su mayor parte, el texto de la fracción XII y, al dejar a los criterios del Ejecutivo Federal y de los Estados fijar las condiciones y plazos dentro de los cuales los patrones cumplimentarán esta obligación, en relación con la capacidad económica de estos últimos, las necesidades de los trabajadores y otras consideraciones relativas a la naturaleza del trabajo, contraviene, en favor del capital, una disposición que legítimamente beneficia a la clase laborante, pues dicho ordenamiento señala una obligato

(1) Diario Oficial de la Federación de 28 de agosto de 1931, Sección Segunda, Tomo LXVII, Núm. 51, p. 22.

riedad patronal, la de "proporcionar" habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, que nace por el vínculo jurídico existente entre ambos factores de la producción.

#### B. LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

La Ley Federal del Trabajo de 1970, puesta en vigor como un homenaje a la clase laborante de nuestro país el día 1º de mayo, Día del Trabajo, del año citado, tiene el señalado mérito de constituir la primera reglamentación propiamente dicha de la fracción XII del apartado "A" de nuestra Carta Fundamental, pues las disposiciones que sobre la materia dictó el jefe del Ejecutivo, a partir del 8 de octubre de 1941, no dejaron de ser meramente un fallido buen intento, toda vez que la Suprema Corte de Justicia de la Nación las declaró inconstitucionales por el hecho indiscutible de ser la de legislar sobre trabajo función de la exclusiva competencia del Congreso de la Unión.

La ley que nos ocupa, en su Capítulo III, titulado "HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES", consta de 18 artículos, del 136 al 153, inclusive. En ellos se dispone:

a) Que se entiende que las empresas están situadas fuera de las poblaciones cuando entre unas y otras media

una distancia mayor de tres kilómetros o cuando, si es menor, no hay un servicio de transportación de personas ordinario y regular.

b) Que la obligación se extienda a cada establecimiento y a la totalidad de la empresa, si se compone de varios de ellos.

c) Que tienen derecho a habitación los trabajadores de planta permanente, con una antigüedad de por lo menos un año y que, para sus efectos, deberán hacer su solicitud a la empresa directamente o por conducto del sindicato.

d) Que se acuda ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo dispuesto en el artículo -- 782 y siguientes, en caso de controversia entre empresas y -- trabajadores, por lo que toca a que si es o no suficiente el número de habitaciones de que dispone la empresa.

e) En caso de que la empresa no disponga de habitaciones en número suficiente, lo pondrá en conocimiento del sindicato o de los trabajadores, con el objeto de que se establezcan convenios para el cumplimiento de la obligación, -- dentro del término de tres años, contado a partir de la vi-- gencia de la ley, o desde el inicio de las operaciones, tra-- tándose de empresas de nueva creación. Ahora bien, si no --

existen sindicatos en las empresas o establecimientos, los trabajadores podrán acudir ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ante los gobernadores de los Estados o territorios, o ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal, para que estas autoridades promuevan la celebración de los convenios.

f) Que los convenios que se celebren contendrán: un listado de trabajadores con derecho a habitación y de ellos los que hubiesen externado su deseo de adquirirlas; -- la forma y término a que se ajustarán las empresas para cumplir la obligación; cuando la empresa tenga que construir habitaciones, se especificarán sus características; si las habitaciones construídas son para darlas en arrendamiento a los trabajadores, la empresa podrá cobrar hasta el 6% anual del valor catastral de éstas; si las habitaciones se construyen para que sean adquiridas en propiedad por los trabajadores, deberán fijar la aportación de la empresa y la forma de financiamiento para completar su costo por los trabajadores y las modalidades entre las partes; y, el número de habitaciones que deberá construirse anualmente o dentro del término convenido, y fechas para la construcción de otras nuevas, hasta satisfacer las demandas de los traba

jadores en su totalidad.

g) Que se considerará el tabulador de salarios de la empresa para construir habitaciones unitarias y multifamiliares de diferentes características y costos.

h) Que para asignar habitaciones a los trabajadores tendrán preferencia los más antiguos y, en igualdad de antigüedad, se preferirá a los jefes de familia, primeramente, y luego a los sindicalizados.

i) Que si el trabajador ya es propietario de alguna habitación y ésta la adquirió en aplicación del artículo 123, en su parte conducente; no tendrá este derecho, aún si se tratara de diferentes empresas; y si la propiedad proviene independientemente de sus relaciones de trabajo, tendrá este derecho una vez de satisfechas, en este sentido, las necesidades de sus compañeros.

j) Que si las habitaciones se dan en arrendamiento, las empresas están obligadas a mantenerlas en condiciones de habitabilidad y a hacer las reparaciones necesarias y convenientes oportunamente; los trabajadores se obligarán a pagar las rentas, cuidar de las habitaciones como si fueran propias, poner en conocimiento de la empresa los defectos o deterioros que observen, desocupar las habitaciones a la ter

minación de las relaciones de trabajo dentro de un término de 45 días; además se prohíbe a los trabajadores usar la habitación para fines distintos a los estipulados, lo mismo -- que subarrendarlas.

k) Que los trabajadores tendrán derecho, entretanto se les entregan las habitaciones, a una compensación mensual fijada en los convenios que celebren con los patrones o, en su defecto, la compensación se fijará considerando el tipo de habitaciones que deberá ofrecer la empresa y la diferencia entre la renta que podría cobrar y la que tengan que pagar aquéllos por una habitación similar.

l) Que los trabajadores y las empresas tendrán derecho de ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones que les corresponden y que deriven del incumplimiento de las obligaciones que les impone este Capítulo.

Si esta ley no fue gloriosa por lo fugaz de su vigencia, es incuestionable que su paso por los anales históricos de nuestra legislación dejó una indeleble huella que sentó las bases de una vida más justa, y por justa muy humana, para la clase obrera de nuestro país, ya que estableció la posibilidad de hacer de cada uno de sus componentes un orgulloso propietario de la humilde vivienda en que se aloja con la grata

compañía de los suyos.

## C. REFORMAS DE 1972 A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

### a). Iniciativa Presidencial.

Ya en el inciso "B" del Capítulo anterior hicimos una amplia exposición sobre las últimas reformas a la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123. Como se recordará, tal hecho ocurrió a raíz de la presentación de la Iniciativa Presidencial de 22 de diciembre de 1971, ocasión en que también el propio jefe del Ejecutivo Federal propuso reformar los artículos 97, fracción II; 110, fracciones II y III; 136 al 151, inclusive; 782 y Adición al Artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo.

La exposición de motivos de la Iniciativa a que hago referencia, se hizo en los siguientes términos:

"La reforma a la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución, que con esta misma fecha he iniciado, en caso de ser aprobada, vendría a modificar -- tanto a la naturaleza de las obligaciones que los patrones -- tienen respecto de sus trabajadores en materia de vivienda, como a extender a la totalidad de las personas sujetas a una relación de trabajo los beneficios que se derivan de tales --

obligaciones.

Crearía, además, el Fondo Nacional de la Vivienda con recursos aportados por las empresas a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad viviendas cómodas e higiénicas.

La obligación de contribuir a este fondo por parte de los patrones, así como las modalidades mediante las cuales habrá de extenderse la posibilidad de que los trabajadores adquieran sus habitaciones, requiere, entre otras medidas, reformar el Título Cuarto, Capítulo III, de la Ley Federal del Trabajo y los artículos 97 y 110 del propio ordenamiento, en los términos de la presente iniciativa".<sup>(1)</sup>

Continúa la exposición con una copiosa gama de razonamientos de orden legal y humanístico que fundamentan las reformas a que se hace alusión, para finalizar:

"Por los motivos precedentes y en ejercicio de la facultad que al ejecutivo de mi cargo confiere la fracción I del artículo 71 de la Constitución Política de la República, me permito someter, por el digno conducto de ustedes, al H.

(1) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados, de 24 - de diciembre de 1971, p. 25.

Congreso de la Unión, para que se considere, en el caso de que sea aprobada la reforma propuesta a la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, la presente:

INICIATIVA DE REFORMAS A LOS ARTICULOS...

Artículo primero. Se reforman los artículos 97, fracción II; 110, fracciones II y III; 136 a 151, inclusive, y 782 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 97 .....

I. ....

II. Pago de rentas a que se refiere el artículo

151. Este descuento no podrá exceder del diez por ciento del salario.

Artículo 110. ....

I. ....

II. Pago de la renta a que se refiere el artículo 151 que no podrá exceder del quince por ciento del salario.

III. Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador.

IV: .....

V. ....

VI. ....

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

Artículo 137. El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Artículo 138. Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda serán administrados por un organismo integrado en forma tripartita por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patronos.

Artículo 139. La Ley que cree dicho organismo re

regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener los créditos a que se refiere el artículo 137.

Artículo 140. El organismo a que se refieren los artículos 138 y 139, tendrá a su cargo la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los -- trabajadores.

Artículo 141. Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social de las empre-- sas y se aplicarán en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores que se sujetarán a las bases si-- guientes:

I. Cuando un trabajador recibe financiamiento -- del Fondo Nacional de la Vivienda, el 40% del importe de los depósitos que en su favor hayan acumulados hasta esa fecha -- se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito conce-- dido.

II. Durante la vigencia del crédito, se continuará aplicando el 40% de la aportación patronal al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el trabajador.

III. Una vez liquidado el crédito otorgado a un

trabajador, se continuará aplicando el total de las aportaciones empresariales para integrar un nuevo depósito en su favor.

IV. El trabajador tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubiere hecho a su favor con 10 años de anterioridad.

V. Cuando el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo y en caso de incapacidad total permanente o de muerte, se entregará el total de los depósitos constituidos al trabajador o a sus beneficiarios en los términos de la ley a que se refiere el artículo 139.

VI. En el caso de que los trabajadores hubieren recibido crédito hipotecario, la devolución de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieran aplicado al pago del crédito hipotecario en los términos de las fracciones I y II de este artículo.

Artículo 142. Cuando una empresa se componga de varios establecimientos, la obligación a que se refiere el artículo 136 de esta ley se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto.

Artículo 143. Para los efectos de este capítulo, se entiende por salario la cantidad que perciba cada trabaja

dor en efectivo por cuota diaria.

Artículo 144. Se tendrá como salario máximo, para el pago de las aportaciones, el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate.

Artículo 145. Los créditos que se otorguen, por el organismo que administre el Fondo Nacional de la Vivienda, 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 del crédito.

Artículo 146. Los patrones no estarán obligados a pagar las aportaciones a que se refiere el artículo 136 de esta ley por lo que toca a los trabajadores domésticos.

Artículo 147. El Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del organismo que se constituya para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, determinará las modalidades y fechas en que se incorporarán al régimen establecido por este capítulo:

- I. Los deportistas profesionales, y
- II. Los trabajadores a domicilio.

Artículo 148. El Ejecutivo Federal podrá 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. Estas resoluciones po-- drán revisarse total o parcialmente cuando a su juicio exis-- tan circunstancias que lo justifiquen.

Artículo 149. El organismo que se cree para ad-- ministrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, de-- terminará las sumas que se asignarán al financiamiento de -- programas de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores y los que se aplicarán para -- la adquisición, construcción, reparación o mejoras de dichas casas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Al efectuar la aplicación de recursos, se distri-- buirán equitativamente entre las distintas regiones y locali-- dades del país, así como entre las diversas empresas o gru-- pos de trabajadores.

Para el otorgamiento individual de los créditos, se procederá, en caso necesario, conforme a un sistema de -- sorteos, en los términos que establezca la ley a que se re-- fiere el artículo 139.

Artículo 150. Cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores casa en comodato o arrendamiento, no están

exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda, en los términos del artículo 136. Tampoco quedarán exentas de esta aportación respecto de aquellos trabajadores que hayan sido favorecidos por créditos del fondo.

Artículo 151. Cuando las habitaciones se den en arrendamiento a los trabajadores, la renta no podrá exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca y se observarán las normas siguientes:

I. Las empresas están obligadas a mantenerlas en condiciones de habitabilidad y a hacer oportunamente las reparaciones necesarias y convenientes;

II. Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:

- a) Pagar las rentas.
- b) Cuidar de la habitación como si fuera propia.
- c) Poner en conocimiento de la empresa los defectos o deterioros que observen.
- d) Desocupar las habitaciones a la terminación de las relaciones de trabajo dentro de un término de cuarenta y cinco días, y

III. Está prohibido a los trabajadores:

- a) Usar la habitación para fines distintos de los

señalados en este Capítulo.

b) Subarrendar las habitaciones.

Artículo 782. Las disposiciones de este Capítulo rigen la tramitación de los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de los artículos 28, fracción III; - 151; 158; 204, fracción IX; 209, fracción V; 210; 236, fracción III; 389; 418; 424, fracción IV; 427, fracciones I, II, y VI; 434, fracciones I, III y V; 439, 503 y 505 y los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan del importe de tres meses de salario.

Artículo segundo. Se adiciona el artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo, con una fracción III, para quedar como sigue:

Artículo 97. ....

I. ....

II. ....

III. Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del veinte por ciento del

salario.

### T R A N S I T O R I O S

Artículo primero. Estas reformas entrarán en vigor, en toda la República, al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo segundo. La obligación de enterar las aportaciones a que se refiere el nuevo Capítulo III del Título IV, empezará a correr a partir de la fecha que señale la Ley que cree el organismo encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Artículo tercero. Las empresas que con anterioridad a esta ley están otorgando cualquier prestación en materia de habitación, la seguirán dando a sus trabajadores si el monto de las mismas es igual o superior al porcentaje consignado en el artículo 136 y no pagarán la aportación a que dicho artículo se refiere. Si por el contrario, el valor de las prestaciones fuere inferior al porcentaje de la aportación, las empresas pagarán al Fondo Nacional de la Vivienda la diferencia correspondiente. En cualquier momento los trabajadores beneficiarios a que se refiere este artículo podrán optar por prescindir de la prestación y que la empresa entregue la aportación completa al Fondo Nacional de la Vi-

vienda. Si hubiere controversia sobre el valor de las prestaciones, el problema será resuelto por el organismo tripartita responsable de la administración del fondo.

Artículo cuarto. Por lo que toca a aquellos trabajadores que hayan adquirido en propiedad casas habitación antes de la reforma de esta Ley, en aplicación a las disposiciones contenidas en el Artículo 123 de la Constitución o en los contratos individuales y colectivos, las empresas estarán obligadas a aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el equivalente al 60% correspondiente al depósito a que se refiere el artículo 141, y en esa virtud los trabajadores seguirán siendo sujetos de crédito." (1)

b). Dictamen de las Comisiones.

Durante el Período Extraordinario de Sesiones de la XLVIII Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, del 11 de abril de 1972, -- las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Primera Sección; de Trabajo y de Estudios Legislativos, Sección Asuntos Generales, dieron lectura al Dictamen sobre el proyecto de Decreto que reforma y adiciona varios artículos de la Ley Federal del Trabajo reglamentario de la Fracción XII del --

---

(1) Idem. pags. 28, 29 y 30.

Apartado "A" del Artículo 123 de la Constitución Federal.

Del contenido de este histórico documento entresaco los conceptos que, a mi humilde juicio, tienen especial interés:

"... se tiene la convicción de que la Iniciativa objeto de nuestro estudio, es congruente con el nuevo mandato Constitucional, pues los artículos de la Ley Federal del Trabajo, reglamentarios del texto anterior, resultan impropios e inoperantes en razón de que sus disposiciones se ubican dentro de la obligación de los patrones a proporcionar a sus trabajadores habitaciones en alquiler, venta o comodato, según los convenios singulares con cada empresa, cuando éstas se encuentren fuera de las poblaciones o estando dentro de ellas ocupen más de 100 trabajadores. En cambio, atendiendo a los términos vigentes de la fracción XII correspondiente al Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, la obligación patronal de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, se ha hecho extensiva a todos los trabajadores mediante sistemas operantes que les darán acceso a la propiedad de su casa habitación, a través de la creación de un fondo nacional que les ha de permitir, además, mejoramiento y reparación de las que tengan, coordinándose con la integra-

ción de un fondo de ahorro disponible en los plazos que la Iniciativa considera, a fin de que aquéllos fortalezcan su economía y aumenten su poder adquisitivo. ...

Se advierte por los antecedentes, la bondad y sentido de la reforma constitucional vigente que comparten íntegramente las reformas y adiciones legales que contiene la Iniciativa, que con una concepción moderna y conforme a una determinación equívoca de efectiva distribución del ingreso, se funda en un concepto de solidaridad nacional que confiere iguales derechos en lo concerniente a la habitación obrera, a los trabajadores de altos y bajos salarios. Además de crear una capitalización interna que excluye la adquisición de créditos exteriores, se afronta al grave problema ocupacional. ...

Las Comisiones Unidas que dictaminan la Iniciativa que nos fue turnada, consideran que los artículos de la Ley Federal del Trabajo cuya reforma y adición se proponen, son indispensables y consecuentes con el mandato constitucional que reglamentan y a pesar de que las mismas consideran conveniente modificar algunos por razones de claridad y no de fondo se advierte que el artículo 136 concreta que la aportación de las empresas al Fondo Nacional de la Vivienda, será

el cinco por ciento de los salarios de los trabajadores a su servicio, prestándose esta redacción a interpretaciones confusas, y dando lugar a que el porcentaje pretendiera deducirse del salario del trabajador y no aportarse como es la intención del precepto y la disposición de la fracción XII del artículo 13<sup>a</sup> Constitucional, que consideran cumplida la obligación de los patrones de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas con dicha aportación al Fondo Nacional. Así, entonces, para las Comisiones es prudente agregar la palabra "sobre" a continuación del "cinco por ciento" con lo cual se entiende, sin equívocos que la aportación es de las empresas y no de los trabajadores". (1)

Hasta aquí finalizo la transcripción parcial del documento que me ocupa, pues hecha la salvedad de la modificación referida, el resto del texto virtualmente ratifica y aprueba íntegramente el que corresponde a la Iniciativa.

c). Discusión del Dictamen en lo general y en lo particular.

Una vez de leído por el Diputado Secretario, se procedió a la discusión del dictamen en lo general, habiendo

---

+ Error mecanográfico, en lugar de "123", contenido en el documento que a continuación cito; p. 23.

(1) Diario de los Debates de la Cámara de Diputados del 11 de abril de 1972, Pags. 22 y 23.

sido aprobado por unanimidad de 182 votos, resultado que es de juzgarse normal desde todos puntos de vista, porque en -- las intervenciones oratorias de los diputados que representa -- ban las distintas corrientes políticas hubo coincidencia en afirmar que las reformas y adiciones propuestas no eran sino una mera adecuación de la Ley a la reforma constitucional -- que ya había sido aprobada en esta materia. Así lo manifes -- taron los CC. diputados Juan Landerreche Obregón, Francisco -- Ortiz Mendoza, Rafael Argüelles Sánchez y Rodolfo Martínez -- Moreno, con la salvedad de que se dejaría para la discusión en lo particular, la exposición de las observaciones a que -- hubiere lugar.

Al abrirse el debate para discutir en lo particular el contenido del citado documento, el C. dip. Juan Moisés Ca -- lleja García, a nombre de las Comisiones Unidas, hizo uso de la palabra para proponer esta adición al párrafo final del -- artículo cuarto transitorio:

"... No quedan comprendidas dentro de esta excep -- ción las empresas cuyos trabajadores de su salario hayan o -- estén pagando sus casas habitación. Los casos de controver -- sia se resolverán por el organismo tripartita a que se refie -- re el artículo anterior". (1)

(1) Id. Idem. págs. 34 y 35.

Las Comisiones Unidas fundamentaron la propuesta de adición acabada de citar, con base en las siguientes consideraciones de orden legal:

"... el artículo mencionado dispone que las empresas cuyos trabajadores hayan adquirido en propiedad casas habitación en aplicación de las disposiciones del artículo 123 o de los contratos individuales y colectivos, estarán obligadas a aportar el Fondo Nacional de la Vivienda el equivalente al 50% correspondiente al depósito a que se refiere el artículo 141.

Esta disposición es de estricta justicia, dado que en otra forma se obligaría a la empresa a cumplir doblemente la obligación de proporcionar habitación a sus trabajadores; es decir, que habiendo ya cumplido la prestación habitacional consignada, se les obligaría a contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda en la misma proporción que si la obligación no estuviera cumplida. De ahí, pues, la excepción que el Legislador consigna.

Pero por otro lado, es menester reconocer que en algunos casos los trabajadores de ciertas empresas han adquirido sus casas habitación sin que el patrón haya hecho aportación alguna; es decir, los propios trabajadores han resuel

to su problema de vivienda invirtiendo sus propios salarios.

De ahí, la necesidad de aclarar la situación consignada en el artículo cuarto transitorio, evitando así que los patrones que no han cumplido la obligación consignada en el artículo 123 o en los contratos individuales o colectivos, - pero cuyos trabajadores han adquirido, a su costa, casas habitación, puedan acogerse a la excepción consignada. Asimismo, se fija la competencia del organismo tripartita administrador del Fondo Nacional de la Vivienda para resolver las controversias que se susciten con motivo de la aplicación -- del artículo cuarto transitorio."<sup>(1)</sup>

Al ser incluida en el dictamen la propuesta de la adición hecha por las Comisiones Unidas, por haber sido admitida en votación económica de la Asamblea, se procedió a someter a discusión, en lo particular, los artículos 97, fracción II; 97, en su conjunto; 110, 136, 141, 143, 144 y 149, ya que fueron impugnados por los representantes de los partidos de la oposición.

Sin ser de mi particular pretensión hacer alardes de haber descubierto el Mare Nostrum en las postrimerías de la presente centuria, por ser cosa tan sabida como averigua-

---

(1) Id. Idem. p. 34.

da, la organización política de nuestro país, triste es reconocerlo y más patético aún no remediarlo, es la de un centralismo, de tal suerte absoluto y asfixiante ejercido por el Ejecutivo sobre los otros dos poderes de la Unión, que, al despojarlos de sus investiduras constitucionales, los confina a los simples papeles de comparsa y los reduce a la más deplorable y vergonzosa inoperancia. Esto viene a cuento porque es de todos conocido el hecho de que la enorme mayoría que compone al Congreso de la Unión representa los intereses del partido oficial y, por tal virtud, todo proyecto de legislación que emana de su jefe nato en turno, recibe la incondicional bendición de esa mayoría, sin mengua, lógicamente, de los indiscutibles méritos que algunos de tales proyectos, por bien intencionados, contengan. Esta es uno de esos clásicos casos que, no por ventura sino por la fuerza misma del Derecho, encauza sus fines para favorecer en algo a la clase trabajadora del país, no obstante de la bien fundamentada solidez de los argumentos esgrimidos en pro de ciertas modificaciones a determinadas partes de los artículos sujetos a discusión, expuestos, repito, en varias intervenciones por los diputados Francisco Ortiz Mendoza y Jesús Luján Gutiérrez, representantes del Partido Popular Socialista.

Hecha la anterior pertinente aclaración, la votación nominal arrojó los siguientes resultados:

ARTICULOS	VOTOS A FAVOR	VOTOS EN CONTRA
97	152	23
110	170	15
136	177	8
141, 143 y 149	169	16
144	175	10

Los artículos no impugnados, incluyendo la adición al artículo cuarto transitorio, fueron aprobados por unanimidad de 187 votos.

Conforme a lo dispuesto por el artículo primero -- transitorio de esta reforma a la Ley Federal del Trabajo, en su parte conducente, la misma entró en vigor el día 25 de -- abril de 1972; esto es, al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

d). Disposiciones definitivas.

La Ley Federal del Trabajo en vigor, en su parte -- reglamentaria de la fracción XII del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, regula las formas y procedimientos conforme a los cuales los patrones cumplimentarán la obligación habitacio--

nal para con los trabajadores a su servicio.

Con ese propósito destina, del Título Cuarto: "DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES Y DE LOS PATRONES", el Capítulo III: "HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES"; las fracciones II y III del artículo 97 y la parte relativa del 782.

A título de exposición del contenido de esos ordenamientos y de no hacerla tediosa en el empeño de una transcripción textual e íntegra, sintetizó aquí, en lo posible, la parte medular de cada uno de ellos:

**Artículo 136.-** Parte del principio de que toda empresa está obligada con sus trabajadores a facilitarles la obtención de viviendas cómodas e higiénicas, aportando al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios que éstos perciban.

**Artículo 137.-** El Fondo Nacional de la Vivienda creará sistemas de financiamiento para que los trabajadores obtengan crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad viviendas cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación o mejoras de sus habitaciones y pa-

na el pago de pasivos surgidos por estos conceptos.

Artículo 138.- Se crea un organismo compuesto de representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, para administrar -- los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Artículo 139.- La ley que cree dicho organismo regulará los procedimientos y formas para los efectos del artículo 137.

Artículo 140.- La coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas habitación para que los trabajadores adquieran en propiedad tales inmuebles, estará a cargo -- del organismo tripartita del Fondo Nacional de la Vivienda.

Artículo 141.- Los depósitos constituidos por la aplicación total de las aportaciones de las empresas, -- consideradas como gastos de previsión social, en favor de los trabajadores, se sujetarán a las siguientes bases: cuando el trabajador -- reciba financiamiento del Fondo Nacional de

la Vivienda, se aplicará como enganche del 40% del importe de los depósitos acumulados en su favor hasta esa fecha y se continuará aplicando el 40% de la aportación patronal como complemento del pago de los abonos subsecuentes que el trabajador haga durante la vigencia del crédito; una vez finiquitado el crédito obtenido, la aportación patronal se destinará a constituir un nuevo depósito en favor del trabajador; el trabajador tendrá derecho a que el 60% restante de los depósitos constituidos en su favor con 10 años de anterioridad, le sean devueltos periódicamente y, en el caso de que no haya recibido financiamiento del Fondo, tendrá derecho a la devolución total del depósito; en caso de terminación de la relación de trabajo, de incapacidad total permanente o de muerte, el trabajador o sus beneficiarios tendrán derecho a que se les entregue el total de los depósitos constituidos, de conformidad con lo dispuesto en la ley que crea al organismo --

tripartita.

- Artículo 142.- Cuando varios establecimientos componen una empresa, la obligación, para los efectos del artículo 136 de esta ley, se hace extensiva a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto.
- Artículo 143.- Se entiende por salario, para los efectos de este capítulo, la cantidad que por cuota diaria perciba cada trabajador en efectivo.
- Artículo 144.- El equivalente al décuplo del salario mínimo general de la zona económica de que se trate, será tenido como salario máximo para el pago de las aportaciones.
- Artículo 145.- Se cubrirán por un seguro, para los casos de invalidez total permanente o de muerte del trabajador, los créditos otorgados por el organismo que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Así quedarán liberados el trabajador o sus beneficiarios de las obligaciones derivadas del crédito.
- Artículo 146.- Cuando se trate de trabajadores domésticos, los patrones no estarán obligados a pagar --

las aportaciones que establece el artículo 136 de esta ley.

Artículo 147.- Los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio serán incorporados al régimen establecido por este capítulo, con las modalidades y fechas determinadas por el Ejecutivo Federal, previo estudio y dictamen del organismo que será constituido para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Artículo 148.- Si las empresas tienen un capital o un ingreso inferior a los mínimos que determine el Ejecutivo Federal, podrá éste dictar las modalidades necesarias para facilitar las aportaciones, y revisar estas resoluciones, total o parcialmente, cuando considere que existan circunstancias que lo justifiquen.

Artículo 149.- Para los efectos de los artículos 136 y 137 de esta ley, el organismo que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda determinará las sumas que se destinarán para tales objetivos, distribuyéndolas equitativa

mente entre las diferentes regiones y localidades del país, lo mismo que entre las diversas empresas o grupos de trabajadores.

El otorgamiento individual de los créditos - si es necesario se hará por sorteos, conforme a lo que disponga la ley de que habla el artículo 139.

Artículo 150.- No están exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda, en los términos del artículo 136, las empresas que den en comodato o arrendamiento casas habitación a los trabajadores; así como tampoco respecto de aquellos trabajadores que hayan obtenido crédito del fondo.

Artículo 151.- La cuota mensual que las empresas podrán cobrar a los trabajadores por concepto de renta, no excederá del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, obligándose se a mantener las viviendas en buen estado. Los trabajadores, por su parte, deberán pagar las rentas, cuidar de la vivienda como propia, avisar a la empresa de los defectos

o deterioros que observen y desocuparla dentro de un término de cuarenta y cinco días - en caso de la terminación de las relaciones de trabajo.

Se prohíbe a los trabajadores usar la vivienda para fines distintos de los señalados en este capítulo, de la misma manera que subarrendarla.

Artículo 152.- En caso de incumplimiento de las obligaciones que este capítulo impone, los trabajadores ejercitarán ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales y colectivas que de aquél deriven.

Artículo 153.- Cuando el incumplimiento sea imputable a los trabajadores, las empresas tendrán derecho a ejercitar, ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las acciones que les correspondan en contra de aquéllos.

### TITULO TERCERO

#### CONDICIONES DE TRABAJO.

##### CAPITULO VI.- SALARIO MINIMO.

Artículo 97.- Los salarios mínimos no podrán ser objeto de

compensación, descuento o reducción, salvo en los casos siguientes:

- I.- .....
- II.- Pago de rentas a que se refiere el artículo 151. Este descuento no podrá exceder del diez por ciento del salario.
- III.- Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda destinados a los fines que establece el artículo 149 de esta ley. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del veinte por ciento del salario.
- IV.- .....

#### CAPITULO VII.

##### NORMAS PROTECTORAS Y PRIVILEGIOS DEL SALARIO.

Artículo 110.- Los descuentos en los salarios de los trabajadores están prohibidos, salvo en los casos y con los requisitos siguientes:

- I.- .....
- II.- Pago de la renta a que se refiere el artículo 151 que no podrá exceder del quince por ciento del salario.
- III.- Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del

Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a los fines que establece el artículo 149 de esta ley. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador.

- IV.- .....  
 V.- .....  
 VI.- .....  
 VII.- .....

#### Título Catorce.

#### DERECHO PROCESAL DEL TRABAJO.

##### Capítulo VI.

##### PROCEDIMIENTOS ESPECIALES.

Artículo 782.- Las disposiciones de este Capítulo rigen la tramitación de los conflictos que se suscitan con motivo de la aplicación de los artículos 151 y otros.

#### T R A N S I T O R I O S

Artículo Primero.- Estas reformas entrarán en vigor en toda la República al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- La obligación de enterar las aportaciones a que se refiere el nuevo Capítulo III del Título IV, em

pezará a correr a partir de la fecha que señale la Ley que cree el organismo encargado de administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Artículo Tercero.- Las empresas que con anterioridad a esta Ley estén otorgando cualquier prestación en materia de habitación, la seguirán dando a sus trabajadores si el monto de las mismas es igual o superior al porcentaje consignado en el artículo 136 y no pagarán la aportación a que dicho artículo se refiere. Si por el contrario, el valor de las prestaciones fuere inferior al porcentaje de aportación, las empresas pagarán al Fondo Nacional de la Vivienda la diferencia correspondiente. En cualquier momento los trabajadores beneficiarios a que se refiere este artículo podrán optar por prescindir de la prestación y que la empresa entregue la aportación completa al Fondo Nacional de la Vivienda. Si hubiere controversia sobre el valor de las prestaciones, el problema será resuelto por el organismo tripartita responsable de la administración del fondo.

Artículo Cuarto.- Por lo que toca a aquellos trabajadores que hayan adquirido en propiedad casas habitación antes de la reforma de esta Ley, en aplicación a las disposiciones contenidas en el Artículo 123 de la Constitución o en los

contratos individuales y colectivos, las empresas estarán -- obligadas a aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el equivalente al 60% correspondiente al depósito a que se refiere el artículo 141, y en esa virtud los trabajadores seguirán -- siendo sujetos de crédito. No quedan comprendidas dentro de esta excepción, las empresas cuyos trabajadores de su salario hayan o estén pagando sus casas habitación. Los casos -- de controversia se resolverán por el organismo tripartita a que se refiere el artículo anterior.

Para finalizar este Capítulo, a fuer de ser sincera, no podría iniciar mis comentarios sin rendir, "in primis", un señalado y cumplido reconocimiento a los legítimos precursores de la parte medular de la reforma de 1972 a la Ley Federal del Trabajo, en materia de vivienda obrera. Me refiero a los ilustres maestros de nuestra muy querida y nunca -- bien ponderada Facultad: ALBERTO TRUEBA IIRBINA y JORGE TRUEBA BARRERA quienes, animados de encomiable empeño al servicio de la clase trabajadora, con espíritu visionario y claridad meridiana, de sus oportunas observaciones a las fracciones I y II del artículo 136 de la propia Ley vigentes en -- 1970, expusieron:

"Aún cuando se reproduce esencialmente la fracción

XII del artículo 123 constitucional, no se resuelve adecuadamente el problema habitacional de los trabajadores, ya que - debió generalizarse el pensamiento del Constituyente de 1917, a fin de que todos gocen del beneficio de tener habitaciones, sin hacer distinciones injustas y tomando en cuenta el desarrollo industrial que se ha operado en nuestro país; por lo que es conveniente darle una solución adecuada y práctica al problema: 1°. Debe crearse el Instituto Social de la Vivienda Obrera, con representación de trabajadores, patronos y gobierno.- 2°. El Patrimonio del Instituto se formará con la aportación de las empresas o patronos y el Estado, tomando en cuenta el número de trabajadores que laboran en cada empresa y el salario de los mismos, a semejanza del sistema de cuotas del Instituto Mexicano de Seguro Social. 3°. Deberán hacerse los estudios e investigaciones que sean necesarios para la resolución del problema habitacional dentro del término de tres años a que se refiere el artículo 143, así como la cooperación económica de los trabajadores para adquirir las habitaciones en propiedad o en arrendamiento". (1)

Después de satisfacer el mandamiento que nobleza -

---

(1) Trueba Urbina, Alberto y Trueba Barrera, Jorge. Nueva -- Ley Federal del Trabajo. Edit. Porrúa, México, 1970. -- Págs. 77 y 78.

obliga -"honor se otorga a quien honor merece"-, me aplico a pergeñar un estudio que permita discernir los avances en materia de conquista obrera entre las reformas de 1970 y 1972 sobre el tema que motiva este trabajo.

Mientras que en la Ley de 1970 la obligación habitacional de las empresas dependía de su ubicación y del número de trabajadores que ocuparen, con estas reformas se eliminan estas limitaciones dando lugar a una obligación general que nace por la existencia misma de la relación de trabajo. Por otra parte, también queda desechada la restricción contenida en la Ley anterior en el sentido de que sólo tendrían este beneficio los trabajadores de planta permanente con una antigüedad de por lo menos un año, al determinar que todos los trabajadores tienen derecho a que las empresas aporten por ellos al Fondo Nacional de la Vivienda, independientemente del tipo de contratación a que estén sujetos.

Al constituirse un organismo que administre los recursos del fondo Nacional de la Vivienda, contando para el inicio de sus actividades con la gracia de la aportación de dos mil millones de pesos hecha por el Gobierno Federal, la Ley pasa, en su generalidad, de la condición pasiva a la condición activa y, desde luego, se advierten logros sustanti-

vos, por ser la Ley en cuestión, con sus nuevas modalidades, aplicable a la realidad del ámbito económico en que nos desenvolvemos. Esto, actualmente en la práctica, resulta más positivo que lo que "in illo tempore" se estableció con visos de reivindicación quimérica.

C A P I T U L O I V

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA  
PARA LOS TRABAJADORES.

## A. FUNDAMENTACION JURIDICA.

## a) Antecedentes jurídicos de su Ley Orgánica.

El fundamento jurídico del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores lo encontramos en lo dispuesto en la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 de nuestra Constitución. En efecto, la citada fracción en su segundo párrafo establece:

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

Para dar cumplimiento al mandato constitucional antes expresado, el Ejecutivo Federal, en ejercicio de la facultad que le confiere la fracción I del Artículo 71 de nuestra Carta Magna, presentó ante el II. Congreso de la Unión -- con fecha 27 de marzo de 1972, la Iniciativa de Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Una vez de leídos y sometidos a discusión los dic-

támenes respectivos, con las reformas y adiciones a los artículos 10, fracción VII; 27, fracción III; 42, fracción II; - 43, 44, 46, 47, 48, 57 y 58, fue aprobada esta Iniciativa de Ley con fecha 21 de abril de 1972 y promulgada por Decreto - de 22 del mismo mes y año, publicado dos días después en el Diario Oficial de la Federación, fijando así las bases de - este organismo de servicio social.

De conformidad con el artículo de su Ley Orgánica, el Instituto de referencia es un organismo:

1.- Descentralizado, de servicio social, por cuanto fue creado por Decreto del Ejecutivo Federal y su patrimonio se constituye parcialmente con fondos federales y, además, no opera con ánimo de lucro sino que se dirige a objetivos institucionales en beneficio de una clase social.

2.- Con personalidad jurídica propia, porque tiene el carácter de persona moral, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 2º de su propia ley, en relación con los artículos 25, fracción II, y 27 y 28 del Código Civil.

3.- Con patrimonio propio, toda vez que tiene autonomía para manejar sus recursos; esto es, tiene libertad - financiera para desarrollar su capital y aplicarlo a sus propósitos estrictamente específicos, sin supervisión adminis-

trativa de carácter externo.

4.- Federal, porque su origen normativo es de observancia general en toda la República.

5.- Fiscal autónomo, porque tiene la facultad de determinar, en caso de incumplimiento patronal, el importe de las aportaciones y sentar las bases para su liquidación y cobro; y,

6.- Financiero, en cuanto a la naturaleza de sus funciones, ya que tiene por objeto captar recursos para operar un sistema de otorgamiento de créditos individuales para vivienda y financiar programas para su construcción. Además es una institución de ahorro individual para cada trabajador derecho-habiente.

b). Finalidades.

El INFONAVIT, forma abreviada que de aquí en adelante emplearé para designar al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 3º. del ordenamiento legal que me ocupa, del Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal de Trabajo y de la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, tiene por objeto:

1.- Administrar el Fondo Nacional de la Vivienda;

es decir, los recursos que, por diversos conceptos, integran su patrimonio.

2.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener de él crédito barato y suficiente para adquirir, construir y mejorar sus viviendas y para pagar los pasivos adquiridos por los conceptos anteriores.

3.- Financiar la construcción de viviendas a adquirirse por trabajadores que hayan obtenido un crédito INFONAVIT; y,

4.- Entregar a los trabajadores inscritos los depósitos de ahorro, en los casos previstos por la ley.

#### c). Patrimonio.

De acuerdo con lo que sobre el particular establece el artículo 5º. de su propia ley, el patrimonio del INFONAVIT se integra con:

1.- Las aportaciones del 5% que bimestralmente hacen las empresas sobre los salarios ordinarios de sus trabajadores.

2.- Las aportaciones en numerario, servicios y subsidios del Gobierno Federal.

3.- Los rendimientos de sus recursos, mayormente

los intereses que causen las reservas, los créditos individuales y el financiamiento de obras.

4.- Subsidios, donaciones y otros ingresos provenientes de otras personas públicas o de particulares; y,

5.- Cualquier otro ingreso que forme parte de sus servicios o circulantes.

El patrimonio con que cuenta el INFONAVIT hasta el segundo bimestre del presente año de 1979, según informe del Departamento de Coordinación, de Información y Sistemas del propio instituto, es de 40 mil millones de pesos.

## B. ORGANIZACIÓN.

### a). Estructura orgánica.

El INFONAVIT es una institución tripartita, por cuanto que sus órganos de Administración, Operación y Vigilancia se integran con representantes del Gobierno Federal y de los sectores obrero y empresarial.

Son siete los órganos que conforman la estructura del Instituto:

Asamblea General.

Consejo de Administración.

Comisión de Vigilancia.

El Director General.

Dos Directores Sectoriales.

Comisión de Inconformidades y de Valuación; y

Comisiones Consultivas Regionales.

Asamblea General. -- Es la autoridad suprema del -- Instituto integrada en forma tripartita con 45 miembros, 15 de los cuales son designados por el Ejecutivo Federal, 15 -- por el sector obrero y 15 por el patronal, con sus respectivos suplentes en igual número.

Este Organó deberá reunirse por lo menos dos veces al año y sus miembros, que durarán en su cargo seis años, podrán ser removidos libremente por quien los designe.

Consejo de Administración. -- Está integrado por -- quince miembros designados por la Asamblea General, a proposición de los representantes del Gobierno Federal, de los -- trabajadores y de los patrones, a razón de cinco por cada -- uno. Por cada consejero propietario se designa un suplente.

Los miembros del Consejo de Administración no lo -- podrán ser de la Asamblea General.

Este Consejo sesionará por lo menos dos veces al -- mes y sus miembros durarán en su cargo seis años, pudiendo -- ser removidos por la Asamblea General, a petición que, por --

conducto del Director General, presente el sector que los ha ya propuesto.

En tanto se reúne la Asamblea General, los consejeros cuya remoción se haya solicitado, quedan de inmediato -- suspendidos en sus funciones.

Comisión de Vigilancia. -- Se integra con nueve -- miembros designados por la Asamblea General. Cada una de -- las representaciones propondrá el nombramiento de tres miembros, con sus correspondientes suplentes.

Los integrantes de esta Comisión no podrán serlo -- de la Asamblea General ni del Consejo de Administración y duran en su cargo seis años. Únicamente serán removidos por -- la Asamblea General, a petición de la representación que los propuso, por conducto del Director General.

Los miembros de esta Comisión cuya remoción se haya solicitado, quedarán de inmediato fuera de sus funciones, en tanto se reúne la Asamblea General.

El Director General. -- Es nombrado por la Asamblea General, a proposición del Presidente de la República. Para ocupar este cargo se requiere ser mexicano por nacimiento, -- de reconocida honorabilidad y tener experiencia técnica y administrativa.

Este funcionario no podrá ser miembro de la Asamblea General, del Consejo de Administración, ni de la Comisión de Vigilancia.

Dos Directores Sectoriales.- Son nombrados por la Asamblea General, uno por cada sector, a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patronos. Asistirán a las sesiones del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto, y no podrán ser miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración, ni de la Comisión de Vigilancia.

Comisión de Inconformidades y de Valuación.- Se integra en forma tripartita con un miembro por cada representación y son designados en el propio Consejo de Administración, con sus respectivos suplentes.

Comisiones Consultivas Regionales.- Se integran con representantes del Gobierno Federal y de los sectores obrero y empresarial, en número equitativamente proporcional. Actúan en las áreas territoriales que señale la Asamblea General.

b). Bases para la Integración Sectorial de la Asamblea General.

Las disposiciones para determinar las organizacio-

nes nacionales de trabajadores y patrones, que deben intervenir en la designación de los miembros de la Asamblea General del INFONAVIT y el número de representantes que a cada sector corresponde atendiendo a su membresía, fueron establecidas por el Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, con fundamento en los artículos 7º. y 8º. de su Ley Orgánica y publicadas en el Diario Oficial de la Federación de 25 de abril de 1972.

Dichas organizaciones deberán reunir los siguientes requisitos:

1.- Estar registrados ante las autoridades correspondientes; y,

2.- Que sus afiliados sean titulares de depósitos constituidos en el INFONAVIT, en el caso de organizaciones de trabajadores, o que estén obligados a hacer aportaciones al Fondo Nacional, en el caso de organizaciones patronales.

Los quince representantes del Sector Obrero ante la Asamblea General, serán designados en forma decreciente, según su membresía. Así a la confederación nacional mayoritaria corresponderá designar ocho; a la que le siga en número de afiliados corresponderá dos; uno por cada una de las dos confederaciones nacionales inmediatamente inferiores en

número de afiliados; los tres restantes serán designados por otros tantos sindicatos nacionales que no estén afiliados a ninguna de las confederaciones nacionales ya representadas.

Los quince representantes patronales se designarán en el orden siguiente: ocho y cuatro, por las organizaciones nacionales de industriales, y de comerciantes, constituidas de acuerdo con la ley, respectivamente; y los tres faltantes, por la organización sindical mayoritaria de patronos.

Son requisitos para ser miembro de la Asamblea General, además de ser mexicano por nacimiento y persona de reconocida honorabilidad, estar al corriente del cumplimiento de las obligaciones que se tengan con el INFONAVIT.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social está facultada para:

- 1.- Calificar las designaciones de representantes;
- 2.- Designar o cubrir las vacantes de representantes, si no lo hacen oportunamente las organizaciones a las que corresponden o en el caso de desaparición de cualquiera de ellas;
- 3.- Publicar un mes antes de renovarse la Asamblea General, en el Diario Oficial de la Federación y en - -

tres periódicos de circulación nacional, la relación de las organizaciones obreras y patronales con derecho a designar representantes, y el número que de éstos les corresponde;

4.- Resolver dentro del término de diez días, sobre las reclamaciones que surjan por inclusiones o exclusiones en la relación a que se contrae el punto anterior;

5.- Publicar en el Diario Oficial de la Federación los nombres de los representantes designados, con cinco días de anticipación a la fecha de la primera reunión de la Asamblea General renovada, citándolos para que asistan a ella. Esta designación de representantes deberá comunicarla al Instituto y hará la instalación de la Asamblea General; y

6.- Modificar cualquiera de estas bases, cuando cambien las situaciones que consideró para establecerlas.

Las organizaciones obreras y patronales deberán:

1.- Prestar dentro del plazo de cinco días a partir de la publicación en el Diario Oficial de la Federación, aportando las pruebas documentales pertinentes, sus reclamaciones sobre inclusiones o exclusiones en la relación que publique la Secretaría de Trabajo y Previsión Social; y,

2.- Hacer los nombramientos de sus respectivos representantes ante la Asamblea General, dentro de los ocho - -

das siguientes a la publicación en el Diario Oficial de la Federación, de la relación en que hayan sido incluidos por designación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social. De la misma manera que nombrará los sustitutos de aquellos representantes que no hayan sido aprobados por la propia Secretaría.

De acuerdo con las Bases que acabo de mencionar, - la Secretaría del Trabajo y Previsión Social publicó en el Diario Oficial de la Federación de 26 de abril de 1972, cuales son las organizaciones de trabajadores y patrones que tienen derecho a designar miembros titulares y suplentes para la integración de la Asamblea General del INFONAVIT y el número que a cada uno de ellas corresponde, en relación con su membresía.

De esta manera, el Sector Obrero está representado ante la Asamblea General, por las siguientes organizaciones nacionales:

I. La Confederación de Trabajadores de México, - con ocho miembros;

II. La Confederación Revolucionaria de Obreros y Campesinos, con dos miembros;

III. La Confederación Nacional Obrera Mexicana y -

la Confederación Obrera Revolucionaria, con un miembro cada una; y,

IV. El Sindicato Industrial de Trabajadores Mineros Metalúrgicos y Similares de la República Mexicana, el Sindicato de Trabajadores Ferrocarrileros de la República Mexicana y el Sindicato Mexicano de Electricistas, también con un miembro representante cada uno.

El Sector Patronal con derecho a designar miembros propietarios y sus respectivos suplentes ante la Asamblea General, está representado por:

I. La Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, con ocho miembros;

II. La Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, con cuatro miembros; y,

III. La Confederación Patronal de la República Mexicana, con tres miembros.

c). Atribuciones y Funciones de sus Organos.

De conformidad con lo que dispone el articulado de la Ley del INFONAVIT, las atribuciones y funciones de sus organos, son como sigue:

De la Asamblea General:

1.- Examinar y en su caso aprobar el presupuesto

de ingresos y egresos y los planes de labores y de financiamiento del Instituto para el año próximo venidero, así como los estados financieros del ejercicio inmediato anterior y los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el informe de actividades de la Institución respectivos.

2.- Expedir los reglamentos del Instituto.

3.- Establecer, modificar o suprimir las Comisiones Consultivas Regionales.

4.- Reglamentar el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos.

5.- Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, cuidando de que no exceda del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje.

6.- Determinar las reservas que deban constituirse e invertirse en Valores de Instituciones Gubernamentales para asegurar que el Fondo Nacional de la Vivienda opere y el Instituto cumpla con los demás fines para los que fue creado.

7.- Nombrar a los miembros del Consejo de Administración, de la Comisión de Vigilancia, a los Directores Sectoriales y al Director General; este último, a propuesta del

Presidente de la República.

Del Consejo de Administración:

- 1.- Decidir, a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los fondos y financiamientos.
- 2.- Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales.
- 3.- Resolver sobre las operaciones del Instituto, excepto de aquellas que, por su importancia, ameriten acuerdo expreso de la suprema autoridad de la propia Institución.
- 4.- Formular los reglamentos del Instituto y presentarlos para su aprobación a la Asamblea General.
- 5.- Estudiar y en su caso aprobar, los nombramientos del personal directivo y de los delegados regionales, lo mismo que los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal del Instituto, ambos propuestos por el Director General.
- 6.- Examinar y en su caso aprobar, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamiento, así como los estados financieros y el informe de actividades formulados por la Dirección General.
- 7.- Presentar a la Asamblea General para su apro-

bación, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto.

8.- Proponer a la Asamblea General la reglamentación para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos a que se refiere esta ley.

9.- Designar en el propio Consejo, a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación; y,

10.- Las demás que le señale la Asamblea General.

De la Comisión de Vigilancia;

1.- Vigilar la adecuada utilización de los recursos y que las operaciones se ajusten a la ley del propio Instituto y sus Reglamentos.

2.- Auditar los estados financieros y comprobar los avalúos de los bienes.

3.- Proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración en su caso, las medidas que tiendan a mejorar las funciones del Instituto.

4.- Citar a Asamblea General en los casos que así se requiere; y,

5.- Designar a un Auditor Externo que será Contador Público en ejercicio de su profesión, para auditar y certificar los estados financieros del Instituto.

Esta Comisión contará con todas las facilidades para el eficaz desempeño de sus funciones.

De el Director General:

1.- Representar legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la ley, en los términos de los tres primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito Federal. Estas facultades las ejercerá en la forma en que acuerde el Consejo de Administración.

Podrá otorgar y revocar poderes generales a especiales; pero cuando sean en favor de personas ajenas al Instituto, deberá obtener previamente el acuerdo del Consejo de Administración.

2.- Asistir a las sesiones de la Asamblea y del Consejo con voz, pero sin voto.

3.- Ejecutar los acuerdos del Consejo.

4.- Presentar anualmente al Consejo, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior.

5.- Presentar a la consideración del Consejo de -

Administración, un informe mensual sobre las actividades del Instituto y los proyectos concretos de financiamiento para su aprobación por parte de aquél.

6.- Presentar al Consejo de Administración, a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamiento para el siguiente año.

7.- Nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones; y,

8.- Las demás que le señalen esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

De los Directores Sectoriales:

1.- Servir de enlace entre el sector que representan y el Director General; y,

2.- Asistir a las sesiones del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto.

De la Comisión de Inconformidades y de Valuación:

1.- Conocer, substanciar y resolver los recursos que promuevan ante el Instituto los patrones, los trabajadores o sus causa-habientes y beneficiarios, sujetándose a los reglamentos y a los criterios que establezca el Consejo de Administración; y,

2.- Conocer de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores en cuestiones de casa habitación, para decidir si son justas en cuanto al tanto por ciento consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y poder así determinar las aportaciones que deban enterar al Instituto, o si quedan exentas de ellas, debiendo presentar un dictamen sobre esas controversias al Consejo de Administración.

De las Comisiones Consultivas Regionales:

1.- Sugerir al Consejo de Administración, por conducto del Director General, la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región, que pueden ser financiadas.

2.- Opinar sobre los proyectos de casas habitación a financiar en sus respectivas regiones.

3.- Las administrativas establecidas en su propio Reglamento específico; y,

4.- Las demás de carácter consultivo encomendadas por el Director General.

## C. DISPOSICIONES NORMATIVAS DE LAS FUNCIONES DEL INSTITUTO.

## a). Aportación patronal.

La obligación patronal de facilitar la obtención de casa habitación a los trabajadores, conforme a lo dispuesto por la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional y su Ley Reglamentaria, es una obligación social orientada a beneficiar a la clase trabajadora del país.

Las empresas cumplimentan esta obligación habitacional mediante las aportaciones que hacen al Fondo Nacional de la Vivienda. Estas aportaciones provienen de erogaciones adicionales que la ley impone a éstas sobre el 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

Para los efectos del pago de las aportaciones, se entiende por salario ordinario la cantidad que en efectivo y por cuota diaria percibe el trabajador, con exclusión de ingresos por tiempo extra, gratificaciones, viáticos y gastos de representación, primas de vacaciones, de retiro, aguinaldo y otros conceptos.

Como las aportaciones se enterarán bimestralmente y con el objeto de que correspondan al número de días del año de calendario, deberá tomarse en cuenta el número de días de cuota diaria efectiva de cada bimestre:

<u>BIMESTRE</u>	<u>MESES</u>	<u>NUMERO DE DIAS DE CALENDARIO</u>
Primero	enero-febrero	59
Primero (año bisiesto)	enero-febrero	60
Segundo	marzo-abril	61
Tercero	mayo-junio	61
Cuarto	julio-agosto	62
Quinto	septiembre-octubre	61
Sexto	noviembre-diciembre	61

El monto de la aportación bimestral tomando como base el Salario Mínimo General de la zona económica 74, que corresponde al área metropolitana del D.F., será:

<u>SALARIO MINIMO GENERAL</u>	<u>SALARIO BIMESTRAL</u>	<u>MONTO DE LA APORTACION</u>
\$ 138.00 x 59 =	\$ 8,142.00	\$ 407.10
\$ 138.00 x 60 =	\$ 8,280.00	\$ 414.00
\$ 138.00 x 61 =	\$ 8,418.00	\$ 420.90
\$ 138.00 x 62 =	\$ 8,556.00	\$ 427.80

De conformidad con el artículo 89 de la Ley Federal del Trabajo, cuando el salario se fije por semana o por mes, para calcular el salario ordinario se dividirá entre siete o entre treinta la percepción semanal o mensual.

En las empresas que pagan por semana, los bimes-

tres constarán de 8 a 9 semanas y al final del año se hará el ajuste de días correspondientes, para que las aportaciones correspondan al número de días calendario.

Los bimestres de 8 semanas, por 7 días de cuota en efectivo, dan un total de 56 días, y los de 9 semanas dan un total de 63.

<u>SALARIO SEMANAL</u>	<u>SALARIO ORDINARIO</u>	<u>SALARIO BIMESTRAL</u>	<u>MONTO DE LA APORTACION</u>
\$ 994.00 ÷ 7 =	\$ 142.00	x 56 = \$ 7,952.00	\$ 397.60

SALARIO MENSUAL.

\$ 4,500.00 ÷ 30 =	\$ 150.00	x 63 = \$ 9,450.00	\$ 472.50
--------------------	-----------	--------------------	-----------

El salario máximo para el pago de las aportaciones será igual al décuplo del salario mínimo general de la zona económica de que se trate. Para calcularlo bimestralmente se multiplica por el número de días de que éste conste; Vgr.:

<u>SALARIO MINIMO GENERAL, ZONA 74, AREA METROPOLITANA.</u>	<u>SALARIO MAXIMO BIMESTRAL.</u>	<u>MONTO DE LA APORTACION</u>
\$ 138.00	x 10 x 59 = \$ 81,420.00	\$ 4,071.00
\$ 138.00	x 10 x 60 = \$ 82,800.00	\$ 4,140.00
\$ 138.00	x 10 x 61 = \$ 84,180.00	\$ 4,209.00
\$ 138.00	x 10 x 62 = \$ 85,560.00	\$ 4,278.00

Los símilos ilustrativos anteriores manifiestan -- percepciones bimestrales con cero centavos, pero en el caso

de que los hubiere, en acatamiento a lo dispuesto por el Ofi-  
cio Circular 162-1245 publicado en el Diario Oficial de la  
Federación de 6 de junio de 1972, la percepción bimestral ha-  
se deberá redondearse a pesos, para los efectos de cálculo  
de la aportación patronal.

Para inscribir a los trabajadores y cubrir las  
aportaciones, los patronos deberán llenar las formas HISR-80  
y sus anexos, aprobados por la Secretaría de Hacienda y Cré-  
dito Público, y entregarlas en las oficinas receptoras de la  
propia Secretaría a más tardar el día 15, o al día siguiente  
hábil, si aquél no lo fuere, del mes subsecuente al bimestro  
por el que deba hacerse la aportación correspondiente al Ins-  
tituto.

Los anexos a que se refiere el párrafo anterior --  
contendrán estos conceptos:

- 1.- Nombre e razón social del patrón.
- 2.- Giro.
- 3.- Ubicación del centro de trabajo o estableci-  
miento.
- 4.- Registro Federal de Causantes del patrón.
- 5.- Nombre y apellidos completos del trabajador.
- 6.- Cantidad bimestral en efectivo percibida por

el trabajador en relación con su salario.

7.- Registro Federal de Causantes del trabajador.

Esta Forma y sus anexos tienen, además, la función de documento probatorio del cumplimiento de la obligación patronal y del monto de las aportaciones hechas a favor de los trabajadores ante el Instituto.

El importe de las aportaciones correspondientes a cada trabajador, deberá ser registrada en cuentas individuales por el Instituto, debiendo enviar anualmente al domicilio de cada trabajador un informe del total acumulado a su favor, a través de un "Estado de Cuenta". Esto sin perjuicio del derecho que el trabajador o, en su caso sus beneficiarios, tienen de solicitar y obtener en cualquier tiempo información directa del Instituto o a través de su patrón, sobre el particular.

De conformidad con lo dispuesto por el artículo -- 141 de la Ley Federal del Trabajo, las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social de -- las empresas y, por lo tanto, deducibles del impuesto sobre la renta, de acuerdo a lo establecido por los artículos 18, primer párrafo; 25, fracción II; y 26, fracción VII, de la -- Ley del Impuesto Sobre la Renta.

### Infracciones y Sanciones.

La Secretaría del Trabajo y Previsión Social, sujeta a los reglamentos respectivos, podrá imponer multa - de \$100.00 a \$ 10,000.00 a los patrones que infrinjan la Ley del INFONAVIT en perjuicio de los trabajadores o del Instituto, independientemente de las sanciones específicas que les correspondan.

La impuntualidad en el entero de las aportaciones causará recargos y gastos de ejecución, de conformidad con - lo que establecen los artículos 22 y 24 del Código Fiscal de la Federación.

La persona que haga uso de engaño, aproveche error o simule algún acto jurídico u oculte datos, para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones, cometerá delito equiparable al de defraudación fiscal, en los términos del - artículo 72 del Código Fiscal de la Federación, y será sancionada de acuerdo con las penas señaladas para dicho ilícito en el artículo 73 del ordenamiento legal citado.

#### b). Depósitos en favor de los trabajadores.

El artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo establece que las aportaciones patronales al Fondo Nacional de - la Vivienda se aplicarán, en su totalidad, a constituir depó

sitos en favor de los trabajadores.

El objeto primordial de estos depósitos consiste en beneficiar a sus titulares con un crédito barato y suficiente que les permita adquirir, construir, reparar o mejorar -- sus casas habitación, así como para pagar los pasivos adquiridos por esos conceptos y constituir un fondo de ahorro recuperable en los casos previstos por esta misma Ley.

La ley prevé que los depósitos a que hago referencia están exentos de toda clase de impuestos y además, no podrán ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trate de créditos INFONAVIT.

Casos en que procede la devolución de los depósitos:

1. Devolución periódica:

Conforme a lo dispuesto por el artículo 40 de la Ley Federal del Trabajo, los trabajadores tendrán derecho a que se les entregue periódicamente el saldo de los depósitos constituidos a su favor con 10 años de antelación.

2. Devolución anticipada.

1.- Por disolución de la relación de trabajo.

En caso de que el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo; es decir, cuando concluya

la prestación de sus servicios a un patrón por un período mínimo de doce meses, tendrá derecho a que se le entregue el saldo de los depósitos constituidos a su favor, a menos que exista litigio pendiente sobre la existencia de la relación de trabajo.

(El trabajador también podrá optar por la continuación voluntaria dentro del Régimen INFONAVIT, de acuerdo con lo establecido por el artículo 1º. del Reglamento respectivo).

II.- Por jubilación o por incapacidad total permanente.

De acuerdo con lo previsto por el artículo 40 de la Ley del INFONAVIT, a los trabajadores jubilados o a los que sufren de incapacidad total permanente, se les entregará el total de los depósitos que tengan a su favor.

(Los trabajadores que se encuentren en estos casos, podrán optar por la devolución antes mencionada o por la continuación voluntaria dentro del Régimen INFONAVIT, de conformidad con el artículo 2º. del Reglamento respectivo, mismo que, para sus efectos, entiendo como trabajador jubilado al que se le haya concedido pensión por el Instituto Mexicano del Seguro Social por vejez, cesantía en edad avanzada,

invalidez permanente no profesional o por incapacidad total permanente derivada de un riesgo de trabajo; y, al que se le haya concedido por su patrón o patronos o por un sistema de pensiones y jubilaciones pagado por el patrón o patronos que hubiere tenido, una pensión, cuando la misma se genere por cualquiera de las causas señaladas anteriormente).

### 3. Por muerte.

En el caso de fallecimiento del titular de los depósitos, la entrega de los mismos se hará en el orden de prelación siguiente a sus beneficiarios:

I.- Los designados por el trabajador ante el Instituto.

II.- La viuda o el viudo, en su caso, y los hijos que dependan económicamente del trabajador en el momento de su muerte.

III.- Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en el inciso anterior, cuando dependan económicamente del trabajador.

IV.- A falta de viudo o viuda, concurrirán con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, el supérstite con quien el derecho-habiente vivió como si fuera su cónyuge durante los cinco años que precedieron inmediata

mente 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 dependan económicamente del trabajador, y

VI.- Los ascendientes que no dependan económicamente del trabajador.

c). Otorgamiento de Créditos.

En acatamiento a las reglas generales específicas, el otorgamiento de créditos por el INFONAVIT se someterá a estas disposiciones:

1.- Solamente se hará a los trabajadores titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto y, con un interés del 4% anual sobre los saldos insolutos, se aplicará a la:

- I. Adquisición o construcción de casas habitación cómodas e higiénicas para los trabajadores, a un plazo que no será menor de 10 ni mayor de 20 años; y,
- II. Reparación, ampliación o mejoramiento de habi

taciones de los trabajadores y pago de pasivos contraídos por éstos con terceros, por algunos de los conceptos señalados en ésta y en el inciso anterior, a plazos menores a los estipulados, que podrán fijarse a propuesta del Consejo de Administración.

2. Los trabajadores podrán ejercer el crédito en la localidad que ellos designen y no estarán obligados a pagar enganche alguno.

3.- El 40% de los depósitos acumulados a favor del trabajador será de inmediato aplicado al pago inicial de su crédito y, durante su vigencia, igual tanto por ciento de las aportaciones patronales que se hagan a su favor, se continuará aplicando al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer.

4.- Los descuentos o abonos que se hagan a los trabajadores que perciban salarios mínimos o superiores a éstos para el pago de los créditos que les haya otorgado el Instituto, deberán haber sido aceptados por escrito por los propios trabajadores y no podrán exceder del 20 y 25%, respectivamente, de sus salarios ordinarios mensuales.

5.- Los descuentos a que se refiere la disposición

que antecede, deberán hacerse por los patrones y enterados - juntamente con la aportación del 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores y, para los casos de incapacidad total permanente o muerte, tales documentos o abonos deberán estar cubiertos por un seguro cuyo costo quedará a cargo del Instituto.

6.- El plazo para redimir los préstamos será voluntario para los trabajadores y obligatorio para el Instituto; esto es, los acreditados podrán en cualquier momento hacer pagos sobre el saldo insoluto que tengan hasta la fecha en que lo liquiden, estando el Instituto obligado a recibirlos y a liberar de gravamen, si fuere el caso, al inmueble correspondiente, cuando el trabajador liquide el crédito.

7.- Los trabajadores no podrán recibir otro crédito mientras no hayan liquidado el anterior.

8.- Los créditos estarán protegidos mediante otorgamiento de garantía legal suficiente, a juicio del Instituto, y los gastos de escrituración que de aquéllos resulten, serán pagados por los propios acreditados cargándose al importe del crédito otorgado.

9.- El valor de los terrenos urbanizados no excederá del 35% del importe total de los créditos otorgados, en -

el caso de viviendas unifamiliares o, proporcionalmente, en el de las en condominio, que los trabajadores adquirieran en propiedad o para su construcción.

10.- Los créditos deberán darse por vencidos anticipadamente, si los deudores, sin el consentimiento del Instituto, enajenan las viviendas, gravan los inmuebles garantizados de aquéllos o incurren en las causas de rescisión consignadas en los contratos respectivos.

11.- Los créditos y financiamientos deberán ser -- destinados precisamente al fin para el que fueron otorgados, lo mismo que deberán apegarse a las normas y calidades que -- de antemano acuerde el Instituto, el cual vigilará el cumplimiento de estas disposiciones.

12.- En el otorgamiento de los créditos a los trabajadores, el Instituto tomará las consideraciones establecidas en el artículo 9º del Reglamento respectivo; y,

13.- El Consejo de Administración determinará:

I. Los montos máximos de los créditos que -- otorgue y su relación con el salario de los trabajadores -- acreditados.

II. Los precios máximos de venta de las habitaciones cuya adquisición o construcción pueda ser objeto de

los créditos que también otorgue el Instituto; y,

III.- La protección o garantía de los préstamos y los sistemas de amortización de los mismos.

**C A P I T U L O V**

**DEFICIENCIAS DE LA POLITICA HABITACIONAL INFONAVIT.**

## A) CONSIDERACIONES GENERALES.

Ya en los comienzos de este modesto trabajo establecí que en México, por efecto de la lucha de clases, y con -- más precisión como resultado de su Revolución Social, la legislación laboral contempla la creación del Instituto del -- Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores como fórmula para la resolución más práctica del problema habitacional de la clase obrera organizada.

Habida cuenta de que las aportaciones patronales -- constituyen, por lo constantes, la total fuente de ingresos del propio Instituto, para acelerar el advenimiento de éste con la mágica simultaneidad de hacerlo ya fructificando, la Iniciativa Presidencial que le dió vida, solemnemente prometió: "El Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto además canalizar un volumen importante de recursos creditivos hacia este fondo, con lo que se obtendrá la dotación inicial -- necesaria para que el programa se lleve a cabo con la mayor celeridad". Este párrafo fielmente transcrito se plasmó en la fracción II del artículo 5º, de la Ley Orgánica del -- --- INFONAVIT, el cual establece que cuenta, entre otros de los integrantes de su patrimonio, con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal.

Bajo los mejores auspicios nació, pues, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Sin embargo, pese a las buenas intenciones y mejor voluntad para hacerlo operativamente eficiente las repercusiones imprevistas de crisis económicas de orden externo, las propias y, por cima de todo, los desórdenes administrativos que con vergonzosa frecuencia se producen en nuestro país, espléndido paraíso de arribistas sexenales y de líderes charros, - en donde las leyes y los reglamentos cuando no se violentan se omiten, son las causales de que los frutos apetecidos todavía no sean cosechados en la medida que la esperanza ha abrigado.

## B) CAUSAS.

### a) Insuficiencia de Recursos Financieros.

La principal fuente de financiamiento del INFONAVIT, como lo establece la fracción I del artículo 5º. de su Ley Orgánica, proviene de las aportaciones patronales, equivalentes al 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores; pero como resultado de la crisis inflacionaria que actualmente vive el mundo, tales aportaciones resultan muy raquíticas debido a la enorme desproporción que existe entre la escalada alarmante de los precios y el pobre incremento -

que, como compensación, se otorga a los trabajadores en sus salarios.

Particularizado lo anterior a la elevación de los precios de los materiales de construcción, la cual incide en el de la propiedad raíz, agravada con el aumento de la tasa impositiva, además de los gastos indirectos que incluyen partidas destinadas a licencias y permisos, gastos notariales, gastos de financiamiento, supervisión, adjudicación del crédito, etc., se robustece mi opinión cuando afirmo que los recursos financieros del INFONAVIT son insuficientes, si se parte del principio de que de esos recursos las aportaciones patronales constituyen su potencial más importante.

A mayor abundamiento y para colmo de males, las aportaciones del Gobierno Federal que en importancia forman la segunda fuente de ingresos del Instituto, apenas y se ha manifestado con la exhibición del 10% del numerario comprometido: "Numerario: dinero en efectivo aportado por el Gobierno Federal (de los 2,000 millones de pesos prometidos sólo se aportaron 200 millones). Subsidios: Exenciones o subsidios propiamente dichos (no se han aportado). Servicios: Pueden ser terrenos o bien derechos (no se han aportado)".<sup>(1)</sup>

(1) Garza, Gustavo; Schteingart, Martha. La acción habitacional del Estado en México, El Colegio de México, México 1978, p. 151.

Por lo expuesto en el párrafo anterior, salta a la vista que por lo menos desde abril de 1972 hasta noviembre de 1978, el patrimonio del Instituto no ha contado, sino en mínima parte, con los rendimientos de la inversión de los recursos a que se refiere la fracción IV del artículo 5º, de su propia ley.

#### b) Irregularidades Administrativas.

Apunto en este renglón algunas contradicciones en las normas jurídicas que rigen su funcionamiento, así como las violaciones que de ellas se hacen para beneficiar intereses de recomendados políticos o los muy personales de funcionarios y dirigentes sindicales.

Entre las primeras de ellas podemos citar el hecho de que el Instituto tiene como uno de sus objetivos el establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de viviendas cómodas e higiénicas, etc., mismas que se restringen si observamos que dentro de las reglas generales para el otorgamiento de los créditos se establece que estarán protegidos con la garantía legal suficiente a juicio del Instituto, la cual no deja de ser una trabas si se toma en cuenta que debe darse preferencia a los trabajadores de más bajos salarios.

Es de estimarse, por otra parte, que únicamente el pago de honorarios por servicio de Notaría -procurándolo lo más reducido posible-, debe cargarse al crédito otorgado a -- aquellos trabajadores cuyos salarios oscilan entre el mínimo y el doble de éste, excluyéndose, por concesión del Estado, los otros cargos que entrañan los demás gastos de escrituración, tales como pagos de impuestos sobre traslación de dominio, del timbre y de derechos de inscripción en el Registro Público de la Propiedad y del Comercio. De esta guisa -- la vivienda se hará más accesible al obrero y su logro debe ser obligada gestión del INFONAVIT y no ser, como hasta ahora, otra fuente de ingresos del Erario Público.

Entre las violaciones comprobables a la Ley Orgánica del Instituto están las que se confiesan en los propios -- informes de actividades anuales cuyos gastos de administración, operación y vigilancia, aprobados por la Asamblea General, se exceden con mucho del 1.3% autorizado.

La práctica ha demostrado que las obras de construcción se otorgan a empresas privadas seleccionadas de un padrón de contratistas que posee el INFONAVIT, según el criterio de solvencia y capacidad económica determinado por el -- Consejo de Administración, que puede ser interpretado como --

una medida de seguridad que adopta el Instituto; pero que se aparta de los señalamientos de su propia Ley cuando establece que la construcción de obras debe realizarse por sistemas de concurso entre las empresas del ramo, lo cual da lugar a la sospecha de que la selección sirve a intereses distintos a los de los trabajadores. Es más, se dice que las empresas constructoras seleccionadas se desentiendan de la obligación de adquirir con preferencia materiales que provengan de empresas ejidales.

### C). CONSECUENCIAS.

#### a) Inmediatas.

##### 1. Limitado programa de construcciones.

De los datos aportados por los doctores Gustavo Garza y Martha Schteingart, de El Colegio de México, se desprende que el total de viviendas terminadas -no asignadas-, por el INFONAVIT, desde el comienzo de su actuación hasta noviembre de 1976, es de 101 mil unidades, resultando una producción media anual de 25 mil 250 unidades en los primeros cuatro años. Sin embargo, según el informe de actividades por el ejercicio de 1977 (último hasta hoy publicado), -del propio INFONAVIT, la construcción de viviendas terminadas fue de 20 mil 544, disminuyendo la producción media a-

nual en 4 mil 706 unidades. Si se toma en cuenta el ritmo de construcción de los primeros cuatro años, siendo como son hasta 1977, 4 millones 40 mil trabajadores los derechohabientes, sin tomar en cuenta el descenso de dicho ritmo, estimado en 18.63%, como tampoco el incremento en la membresía, se necesitarían más de 40 años para satisfacer sus necesidades de vivienda, en el caso inverosímil de que los créditos fueran todos de la Línea I y también asignados en su totalidad.

## 2. Despilferro de recursos.

El INFONAVIT ha canalizado importantes sumas para sus gastos de administración, operación y vigilancia, excediéndose del 1.5% del total de sus recursos; asimismo ha destinado partidas presupueatarias elevadas a personal innecesario y a publicaciones e instalaciones lujosas que tienen poca importancia dentro de los objetivos institucionales.

## 3. Alto costo de la vivienda.

Este es el resultante del concurso de múltiples factores: la escalada de los precios de los terrenos y de los materiales de construcción, la carga de los gastos de escrituración al crédito adjudicado, y la falta de selección, por concurso, de las empresas constructoras.

4. Inadecuación de la vivienda a las necesidades futuras de la familia.

No se ha planteado en las dimensiones internas de la vivienda la posibilidad de su ampliación o cambio, de acuerdo con el crecimiento y las necesidades de la familia y, por lo general, el usuario no participa directamente en su diseño; y,

5. Restringido e injusto otorgamiento de los créditos.

Se infiere lógicamente que la insuficiencia de sus recursos financieros, incide en la programación de los créditos que maneja el INFONAVIT, las cuales estratifica en cinco diferentes líneas: I.- Adquisición de vivienda nueva; II.- Adquisición de vivienda de terceros; III.- Construcción en terreno propio; IV.- Ampliación, reparación y mejoramiento; y, V.- Liberación de pasivos.

Desde el inicio de sus actividades hasta el 31 de Diciembre de 1977, el INFONAVIT ha asignado un total de 120 mil 887 créditos, distribuidos así:

Línea I	108,433
Línea II	869
Línea III	1,106

Línea IV	985
Línea V	267

Siendo hasta esa fecha el total de derechohabientes 4 millones 40 mil trabajadores, solamente se ha beneficiado el 3.16% de ellos en cinco años, o sea el 0.63% por año, menos de las dos terceras partes del 1%.

Ante tan restringida asignación de los créditos, es evidente que, como resultado de las irregularidades administrativas, los primeros en aprovecharse de la situación son los políticos en el candelerito y los líderes sindicales, al igual que sus recomendados, operándose así el injusto otorgamiento a que me refiero.

#### b). Mediáticas.

##### 1. Frustración de las aspiraciones del trabajador.

El trabajador, ante la cruda realidad de ver con amargura rotas sus ilusiones, al quedar sin efecto sus propósitos por una vida mejor, no siente otra cosa más que sufrir una tremenda decepción que posteriormente acrece y deriva en un complejo de frustración que trasmite a los suyos inconscientemente, la cual tiende a buscar diferentes válvulas de escape, las más de las veces totalmente inconvenien

tes.

## 2. Insalubridad.

Alojarse con la familia en viviendas carecientes de los más elementales servicios de higiene y salubridad, da pie para la adquisición y contagio de enfermedades endémicas y - la rápida propagación de las epidémicas.

## 3. Promiscuidad.

Viviendas reducidas e incómodas por lo insuficientes para dar cabida separadamente a los distintos componentes de la familia, forzosamente se constituyen en fuente de una vida promiscua que degenera la moral y ataca las buenas costumbres.

## 4. Bajo rendimiento.

Un organismo enfermo y agotado, como lo es el del - trabajador que se aloja en insanas e incómodas viviendas, no responde a las exigencias de una jornada normal de trabajo, pues menguado en sus energías, disminuye la capacidad de su fuerza productora.

## 5. Alianación: desconfianza en el orden social y - político constituido.

Las personas alienadas en tal sentido son el principal elemento de que se nutren los movimientos sociales, pues

ante la desesperación y la angustia provocadas por el acoso de múltiples carencias, la mente del individuo es fácil presa de ideas y actitudes de promisoría redención.

C A P I T U L O V I

PROPUESTA DE ADICION Y REFORMA AL PRIMER PARRAFO DE LA  
FRACCION XII DEL APARTADO A DEL ARTICULO 123 CONSTITU-  
CIONAL.

## A) GENERALIDADES.

El problema de la vivienda es tan antiguo como antiguo lo es el hombre. En México, en los últimos años, el problema ha alcanzado alarmantes dimensiones derivadas de su explosión demográfica y la emigración de la población rural a los centros urbanos, en la búsqueda de mejores condiciones de vida en todos los órdenes, provocando grandes hacinamientos humanos en casas redondas, jacales en las faldas de los cerros y la proliferación de ciudades perdidas.

Recientes informes revelan la triste y desconsoladora realidad de que hay en el país un déficit superior a cinco millones de viviendas que afecta la calidad de la vida a más de la mitad de la población nacional; pues de más de diez millones de viviendas que existen, más de cinco han sido consideradas como no aceptables y, lo que es peor todavía, el contemplar de que, para fines del presente sexenio, es de urgencia adicionar cerca de dos millones de viviendas para atender su enorme incremento de población, si es que se quiere mantener la estabilidad social y política de la nación, ya que día con día el problema se agrava por la creciente alza de los precios de los terrenos y de los materiales de construcción, por la edificación de condominios dejan

do de lado la de inmuebles para alquiler, por la corrupción en materia de construcción de viviendas de interés social y por los cada vez más empequeñecidos ingresos de los trabajadores asalariados y de los no asalariados.

Tratándose de los trabajadores asalariados agrupados en las grandes centrales obreras incorporadas al partido en el poder y que suman más de cuatro millones, la resolución del asunto que se cuestiona está a la vista a relativo corto plazo, por cuanto que tiene sólida base en nuestra Carta Fundamental que dió lugar a la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Sin embargo, el precepto constitucional que lo establece, tiene en su primer párrafo, a mi juicio, lagunas y errores de orden gramatical que lo hacen jurídicamente impreciso y que no se justifican, pese al artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo. Además, existe una señalada contradicción entre los dos períodos de que consta el primer párrafo de la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, que es al que concretamente hago referencia.

#### B. CRITICA Y FUNDAMENTACION PARA SU ADICION Y REFORMA.

Vayamos por partes y veamos en orden de importancia

las razones que me asisten para fundamentar lo que anteriormente asiento:

El primer párrafo de la fracción de marras, dice -- textualmente:

"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 obliga -- ción 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 siste -- ma de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito ba -- rato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habi -- taciones".

Ahora bien, aceptando sin conceder, que el vocablo PROPORCIONAR se le atribuyan las acepciones de DAR, BRINDAR u OFRECER, no veo el cómo las empresas puedan cumplimentar -- cabalmente la obligación que se establece en el primer perfo -- do de la susodicha fracción, si en el segundo de la misma se señala que tal imperativo quedará satisfecho tan sólo con -- las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda y de las cuales derivará, finalmente, crédito

barato y suficiente que se otorgará a sus trabajadores para que adquieran en propiedad sus habitaciones. He aquí la contradicción, pues al hablar de crédito otorgado al trabajador se infiere que aquél será cubierto por éste, dejando al respecto una mínima de responsabilidad para el principal obligado, llámese patrón o empresario.

Como quiera que el planteamiento engendre práctica fórmula para la resolución del problema obrero en materia de vivienda; ¿no resultaría más congruente y lógico dar otra forma a la disposición legal cuestionada?

No obstante de que tanto en el seno del Constituyente como en la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma se habla del trabajador como cabeza de célula social, inexplicablemente no se incluyó en el texto primitivo de la fracción XII, ni en el vigente, la importante consideración del trabajador como jefe de familia, porque de otra suerte - podría interpretarse que la vivienda es exclusivamente para él, a la antigua usanza de la época colonial en cuyos obrajes (nombre con que se conoció primitivamente a las fábricas manufactureras o de maquinaria incipiente), se alojaba a los obreros en moradas incómodas y nada higiénicas, a manera de encierro para asegurar su presencia en el trabajo y el pago

de sus adeudos por concepto de anticipos, circunstancia que persistió hasta el final del porfiriato con la sola concesión hecha por el dictador en el laudo que entró en vigor el 7 de enero de 1907: "IV.- Los obreros podrán recibir en sus habitaciones a las personas que estimen conveniente, quedando a cargo de la autoridad dictar los reglamentos necesarios para la conservación del orden, de la moral y de la higiene, y la manera de hacerlos cumplir." (1)

Ante tales consideraciones es incuestionable que cabe la adición respectiva.

Rindiendo culto a la propiedad en el lenguaje, propongo substituir la expresión: "PROPORCIONAR a los trabajadores HABITACIONES", por: "COADYUVAR para que sus trabajadores... adquieran VIVIENDAS", en virtud de que acepto sin reservas esta docta opinión: "Durante los años felices de nuestro idioma, cuando los malos traductores no asomaban todavía ni las narices por las casas editoras, nunca el verbo PROPORCIONAR se usó como equivalente de DAR, BRINDAR u OFRECER, sino en la castiza acepción de 'disponer y ordenar una cosa -- con la debida correspondencia en sus partes', como cuando de

---

(1) Mancisidor, José. Síntesis Histórica del Movimiento Social en México. Edit. Popular de los Trabajadores, México 1976. p. 30.

cimos: "El carpintero debe proporcionar las puertas al tamaño de la casa". (1)

El vocablo COADYUVAR que empleo, en vez de PROPORCIONAR, es a mi juicio el más congruente con el espíritu de la ley reglamentaria, ya corroborada de hecho, y cuyo significado por sí solo se explica: "Contribuir, ayudar al logro de algo." (2)

Por idénticos motivos he resuelto reemplazar la voz HABITACIONES por la de VIVIENDAS, porque según el diccionario del cual ya hice citación, jurídicamente, HABITACION significa: "Derecho de vivir o disponer de una vivienda en edificio ajeno, sin pagar retribución alguna." (3) En cambio, VIVIENDA quiere decir: "Morada, domicilio, habitación" (4) (Esta última acepción no corresponde al lenguaje forense).

Por otra parte, también propongo la substitución -- del término CUMPLIRA por la palabra CUMPLIMENTARA, porque este futuro del verbo CUMPLIMENTAR es de exclusivo uso jurídico: "Dar cumplimiento a una orden, ponerla en ejecución". (5)

Como OTORGAR significa: "Establecer, disponer, esti

(1) Fentanes, Benito. Espulgos de Lenguaje. Impresora Vera cruz, México, 1952, p. 27.

(2) Enciclopedia SOPENA. Nuevo Diccionario Ilustrado de la Lengua Española. Tomo I. Editoriales Reunidas, S.A. Argentina, Buenos Aires, 1941, p. 634.

(3) Idem. p. 1308

(4) Idem. Tomo II. p. 1329

(5) Idem. Tomo I. p. 758.

pular o prometer algo con autoridad pública"<sup>(1)</sup>-en legítimo léxico forense-, para evitar redundancia, incoherencia o anfibología, reemplazo en mi propuesta tal vocablo por la voz OBTENER: "Conseguir, lograr, alcanzar alguna cosa// Tener, - conservar, guardar y mantener,"<sup>(2)</sup> operándose para el efecto y por razones de la forma, el cambio del caso dativo al acusativo de: "a éstos", (sus trabajadores).

La postrera proposición que formulo es la de sustituir el adjetivo indefinido CUALQUIER por el también indefinido CUALQUIERA. Fundo esta determinación en la misma en -- que se basó el Constituyente del 17 al emplear CUALQUIERA y no CUALQUIER en la redacción del texto original. Me refiero a la observancia de la regla gramatical que establece que únicamente debe emplearse el término CUALQUIERA y no CUALQUIER, en tres casos que el uso autoriza, uno de los cuales y que viene a cuento, lo es "cuando entre el adjetivo y el nombre existe la interposición de alguna o algunas palabras; V. gr.: 'cualquiera que sea la causa'".<sup>(3)</sup>

Quiero dejar perfectamente establecido que mi propósito único, indeclinable y definitivo, lo es el de servir in

(1) Idem. Tomo II. p. 461.

(2) Idem. p. 413.

(3) De la Peña, Rafael Angel. Gramática de la Lengua Castellana, p. 53.

condicionalmente a la clase laborante de mi país, y a la - - vez, tributar rendido reconocimiento al diputado JOSE NATIVIDAD MACIAS, cuando en el seno del Constituyente del 17, al referirse al Artículo 5º. del Proyecto de Constitución presentado por Carranza, como se recordará, advirtió: "No es el problema obrero tal como la Comisión lo adapta en el Artículo 5º.; hay una confusión grande sobre este punto y se explica perfectamente, no se ha hecho un estudio detenido sobre el particular y naturalmente las ideas están vagas y de la vaguedad de las ideas va a venir después la vaguedad de las interpretaciones, cada cual se las adjudicará y tendrán que resolverse estos problemas de una manera verdaderamente inconveniente".

### C) TEXTO PROPUESTO.

Con base en lo anteriormente señalado, me atrevo a formular la propuesta de modificar el texto vigente del primer párrafo de la Fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, para quedar redactado en los siguientes términos:

TODA EMPRESA AGRICOLA, INDUSTRIAL, MINERA O DE -  
CUALQUIERA OTRA CLASE DE TRABAJO, ESTARA OBLIGADA, SEGUN LO  
DETERMINEN LAS LEYES REGLAMENTARIAS, A COADYUVAR PARA QUE --  
SUS TRABAJADORES, CONSIDERADOS COMO JEFES DE FAMILIA, ADQUIE  
RAN VIVIENDAS COMODAS E HIGIENICAS. ESTA OBLIGACION SE CUM-  
PLIMENTARA MEDIANTE LAS APORTACIONES QUE LAS EMPRESAS HAGAN  
A UN FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA, A FIN DE CONSTITUIR DEPO  
SITOS EN FAVOR DE SUS TRABAJADORES Y ESTABLECER UN SISTEMA -  
DE FINANCIAMIENTO QUE PERMITA A ESTOS OBTENER CREDITO BARATO  
Y SUFICIENTE PARA QUE ADQUIERAN EN PROPIEDAD TALES VIVIENDAS.

CONCLUSIONES

- PRIMERA.- La vivienda, como satisfactora de la necesidad de abrigo y de refugio, es tan antigua como el hombre.
- SEGUNDA.- El elevado incremento de zonas de hacinamiento, como resultado de la alta tasa demográfica y la significativa movilidad geográfica de individuos y familias de comunidades rurales a centros urbanos, reclaman una pronta atención de las cuestiones de vivienda.
- TERCERA.- La problemática de la habitación representa para nuestro país uno de los más grandes retos, lo que origina que el Estado rectifique con frecuencia su política habitacional.
- CUARTA.- El primer antecedente de la obligación patronal para proveer de viviendas a los trabajadores, se encuentra en el proyecto presentado en el Constituyente de 1917, por el diputado José Natividad Macías.
- QUINTA.- El derecho de los trabajadores a la vivienda fue reconocido por nuestra Ley Fundamental de 1917, en la fracción XII del artículo 123; sin

embargo, por carencia de normaciones reglamentarias, este derecho, durante varios lustros, no pudo cristalizarse.

SEXTA.- La Ley Federal del Trabajo de 1931, no reglamentó, sino que transcribió el texto de la fracción constitucional, adicionando cuestiones intrascendentes.

SEPTIMA.- Las bases para que la clase laborante adquiriera en propiedad sus viviendas, se establecieron -- por la Ley Federal del Trabajo, vigente desde -- el 1º de mayo de 1970, al preceptuar la fijación de un sistema de financiamiento para la adquisición de viviendas unitarias o multifamiliares.

OCTAVA.- Es en el año de 1972 cuando se opera la Reforma a la fracción XII del artículo 123 constitucional, naciendo una obligación habitacional generalizada para la clase patronal, cumplimentándose ésta mediante aportaciones periódicas a un fondo nacional de la vivienda, que deberá ser administrado por un organismo tripartita.

NOVENA.- Con las reformas de 1972 se superaron los obs--

táculos que impedían el cumplimiento de la obligación patronal, en materia de vivienda, ya que éste dependía de la ubicación de las empresas y de su número de trabajadores; -- además el beneficio sólo lo tendrían aqué-- llos de planta permanentes con una antigüe-- dad de por lo menos un año.

DECIMA.- Como consecuencia de la reforma a la Ley Fe-- deral del Trabajo vigente, se crea el -- -- -- INFONAVIT, como un organismo descentraliza-- do de servicio social, con personalidad ju-- rídica y patrimonio propios.

UNDECIMA.- Las finalidades del INFONAVIT son:

- a) Administrar los recursos del Fondo Nacio-- nal de la vivienda; y,
- b) Establecer y operar un sistema de finan-- ciamiento que permita a los trabajadores obtener de él crédito barato y suficien-- te para adquirir, construir y mejorar -- sus viviendas y para pagar los pasivos -- adquiridos por esos conceptos.

DUODECIMA.- Debido a fallas internas de orden reglamen--

tario y a flaquezas de la naturaleza humana, el INFONAVIT no ha cumplido con sus objetivos institucionales.

DECIMA TERCERA.- A los factores negativos anteriores deben agregarse los externos, derivados de la espiral inflacionaria que siguió a la devaluación y flotación del peso.

DECIMA CUARTA.- Como en los tres últimos años se han operado en nuestro país cambios fundamentales en los órdenes político, económico y social, se impone la necesidad de adecuar a tales cambios las leyes y reglamentos que rigen el INFONAVIT.

BIBLIOGRAFIA

179.

DE LA CUEVA, MARIO

El Nuevo Derecho Mexicano -  
del Trabajo, Edit. Porrúa,  
S.A. 1972.

DE LA PEÑA, RAFAEL

Gramática de la Lengua Cas-  
tellana.

FENTANES, BENITO

Espulgos de Lenguaje. Im-  
presora Veracruz, 1952.

GARZA, GUSTAVO, y SCHTEINGART,  
MARTHA.

La acción habitacional del  
Estado en México. El Cole-  
gio de México, 1978.

INFONAVIT.

Primero a Sexto Informes --  
Anuales de Labores.

MANCISIDOR, JOSE

Síntesis Histórica del Mov-  
miento Social en México.  
Edit. Popular de los Traba-  
jadores, México. 1976.

NESTOR, DE BUEN L.

Derecho del Trabajo. Tomo  
II, Edit. Porrúa, S.A., --  
1977.

NUEVO DICCIONARIO ILUSTRADO DE  
LA LENGUA ESPAÑOLA.

Tomos I y II. Enciclopedia  
Sopena. Editoriales Reuni-  
das, S.A. 1941.

TREJO, LUIS MANUEL.

El problema de la vivienda  
en México. Fondo de Cultu-  
ra Económica, 1974.

TRUEBA URBINA, ALBERTO

Nuevo Derecho del Trabajo.  
Edit. Porrúa, S.A. 1974.

TRUEBA URBINA, ALBERTO

La Primera Constitución Po-  
lítica Social del Mundo. -  
Edit. Porrúa, S.A. 1971.

TRUEBA URBINA, ALBERTO; TRUEBA Nueva Ley Federal del Trabajo.  
BARRERA, JORGE. Edit. Porrúa, S.A. --  
1976 y 1979.

DOCUMENTACION DE LA H. CAMARA DE DIPUTADOS.

DIARIO DE LOS DEBATES DEL CON- 25a., 40a., 57. y 58. Se-  
GRESO CONSTITUYENTE DE 1917. siones Ordinarias.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA - Sesiones del 24 y 28 de di-  
XLVIII LEGISLATURA DE LA CAMARA ciembre de 1971 y del 11 de  
DE DIPUTADOS. abril de 1972.

DIARIOS OFICIALES DE LA FEDERA- Del 6 de septiembre de 1929,  
CION. Sección I, Tomo LVI; de 28  
de agosto de 1931, Sección  
II, Tomo LXVII y de 9 de ene-  
ro de 1978.

XLVI LEGISLATURA DE LA CAMARA Derechos del Pueblo Mexica-  
DE DIPUTADOS. no, México a Través de sus  
Constituciones. Tomo VIII.

LEGISLACION.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ES-  
TADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NA-  
CIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS  
TRABAJADORES.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1972.

## FE DE ERRATAS

Las palabras "SATISFACOTE" y "SATISFACTORA" usadas en las páginas 1 y 175 de esta tesis son incorrectas.

En ambos casos debe usarse el vocablo:

"SATISFACIENTE"

La Autora.