
FACULTAD DE DERECHO



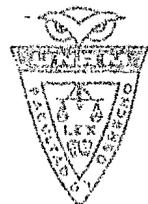
**Comentario a la Ley que Crea el Instituto
del Fondo Nacional de la Vivienda para los
Trabajadores**

T E S I S

Que para obtener el título de:
LICENCIADO EN DERECHO

p r e s e n t a :

MANUEL ANTONIO LEYVA ACUÑA





Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A mi Madre: Como testimonio
de gratitud al cariño del que
siempre he sido objeto.

A mi Hermano con fraternal estimación.

A mi Padre: Como el mejor hombre,
amigo y consejero de la vida, honesto
ejemplo a seguir.

A mis amigos, de quienes siempre
he recibido amistad y apoyo.

Al Arq. Joaquín Martínez Chavarría,
con mi sincera admiración y afecto.

I N D I C E

C A P I T U L O I.

P A G S.

DERECHO HABITACIONAL DE LOS TRABAJADORES MEXICANOS.

- | | | |
|----|---|----|
| A) | El Derecho Habitacional en la Teoría Integral del Derecho del Trabajo: como protección y como reivindicación de la clase trabajadora. | 1 |
| b) | La Habitación como medio de desarrollo social. | 8 |
| c) | Breve análisis de los tipos de habitación existentes en México; Organismos oficiales dedicados a la construcción de vivienda. | 17 |

C A P I T U L O II

EVOLUCION LEGISLATIVA DEL DERECHO HABITACIONAL EN MEXICO.

- | | | |
|----|---|----|
| A) | Antecedentes de este Derecho en la Constitución de 1917 (Morelos, Plan de Guadalupe, Río Blanco, Cananea, etc.) | 26 |
| B) | Evolución legislativa del Artículo 123 Constitucional. | 52 |

	PAGS.
C) Nacen las garantías sociales con el constituyente de 1917 en México y para el Mundo.	58
D) Nacimiento del Derecho Habitacional.	66
E) Evolución legislativa de la Reglamentación de las Fracciones 12 y 30 del Artículo 123 Constitucional:	69
1.- Ley Federal de 1931.	
2.- Ley Federal de 1970.	

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

REFORMA AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, APARTADO "A", FRACCION XII.

A) Comisión Nacional Tripartita.	74
B) Función y Reglamentación de la Comisión Nacional Tripartita.	75
C) Integración de la V Comisión para el Estudio de la Vivienda Popular.	85
D) Alcances y Conclusiones de la Comisión Nacional Tripartita.	89
E) Reforma a la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional.	100

C A P I T U L O I V

PAGS.

LEY QUE CREA EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

A)	Objeto del Instituto.	127
B)	Patrimonio del Instituto.	127
C)	Organos del Instituto (Asamblea General, Consejo de Administración y Comisión de Vigilancia).	129
D)	El Director General.	131
E)	Obligaciones de los Patrones.	134
F)	Derechos de los Trabajadores.	136
G)	Canalización de Recursos.	138
H)	De la Inconformidad.	142
I)	De los Trabajadores.	144
J)	Operaciones del Instituto.	146
	C O N C L U S I O N E S	148
	B I B L I O G R A F I A	151

INTRODUCCION

Vivienda significa habitación para vivir y vivir es el desarrollo armónico de todas las facultades del ser humano, en las mejores condiciones posibles para obtener un rendimiento óptimo. La familia necesita espacio vital de acuerdo con sus necesidades presentes y futuras próximas. El área habitacional no debe propiciar el hacinamiento, con el objeto de evitar la promiscuidad y la pérdida de los valores sociales, que se traducen en respeto mutuo. Debe evitarse la trasgresión del espacio vital, con el propósito de suprimir las humillaciones que forman la base de la agresividad, la culpabilidad, la sumisión, el sadismo y el masoquismo. Efectos nocivos que, lamentablemente abundan, en los conjuntos habitacionales ya en funcionamiento.

El crecimiento desmedido, que el mundo ha experimentado en las últimas décadas, ha traído como consecuencia el problema habitacional, constituyendo al momento presente uno de los más generalizados y álgidos de resolver en todo el orbe. México no ha podido substraerse a este fenómeno, su incremento de población en los últimos treinta años ha triplicado el número de sus habitantes.

El Congreso Constituyente de Querétaro, al sentar las bases de la legislación del trabajo, concedió atención especial al --

problema de la vivienda obrera. 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 habían de ser ampliados progresivamente.

En el presente año de 1977 el déficit de vivienda en México es de 3 a 3.5 millones, o sea que de 18 a 25 millones de mexicanos carecen de una morada digna.

Es meta impostergable de nuestras Instituciones sociales y del actual programa del Gobierno Federal, el que los Sectores populares se beneficien del progreso que alcance el país y que puedan obtener una vivienda decorosa, servicios públicos y -- una integración a la vida nacional.

En el mes de mayo de 1971, a iniciativa del Gobierno Federal, se creó la Comisión Nacional Tripartita, la cual fué integrada por obreros, patronos y sector público. La Comisión ha dado pasos muy firmes en el progreso económico social de nuestro país, al asesorar al Poder Ejecutivo Federal y hacerle proposiciones encaminadas a buscar y encontrar un mayor bienestar para los mexicanos.

La Quinta Comisión de Estudio de Vivienda Popular, de la Co-

misión Nacional Tripartita, entre los graves problemas por resolver, fué destacado el de la vivienda, los representantes de los sectores empresarial y obrero, tras de prolongadas reuniones llegaron a puntos de acuerdo respecto a la reforma a la fracción XII, del Apartado A del artículo 123 Constitucional. Esta reforma fué aprobada por el H. Congreso de la Unión, con lo cual fué creado el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Con el 5% sobre salarios de los trabajadores, que canalizará el INFONAVIT, se esperan resultados altamente satisfactorios para el movimiento obrero de México y asimismo como coadyutor del problema habitacional en México.

CAPITULO I

DERECHO HABITACIONAL DE LOS TRABAJADORES MEXICANOS.

A) EL DERECHO HABITACIONAL EN LA TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO DEL TRABAJO: COMO PROTECCION Y COMO REIVINDICACION DE LA CLASE DEL TRABAJADOR.

La teoría integral del insigne maestro Alberto Trueba Urbina va en contra de la clase burguesa, la clase opresora, tratando de hacer conciencia revolucionaria en la clase obrera, impulsando de manera fehaciente la dinámica social del precepto 123 Constitucional en el presente y para el futuro.

"El derecho del trabajo y de la previsión social, así como el derecho agrario tuvieron su nacimiento bajo situaciones completamente diferentes a la de cualquier rama del derecho; en virtud de que ambos ordenamientos tienen como destinatarios a los trabajadores y campesinos, sectores de la población, que siempre han sido objeto de injusticias despojándolos de sus más elementales derechos". (1)

El maestro Alberto Trueba Urbina anota: "A la luz de la Teoría Integral, nuestro DERECHO DEL TRABAJO no nació del derecho privado, o sea, desprendido del Código Civil, sino de la dialéctica sangrienta de la Revolución Mexicana; es un producto genuino de ésta, como el derecho agrario, en el momento

cumbre en que se transformó en social para plasmarse en los artículos 123 y 27; no tiene ningún parentesco o relación con el derecho público o privado: Es una norma eminentemente - autónoma que contiene derechos materiales e inmanentes y exclusivos para los trabajadores que son las únicas personas humanas en las relaciones obrero-patronales. Por tanto, el jurista burgués no puede manejarlo lealmente en razón de que - está en pugna con sus principios, por lo que incumbe al abogado social luchar por el derecho del trabajo". (2)

"En general todas las disposiciones sociales del artículo 123 son proteccionistas de los trabajadores y de la clase obrera. La --- aplicación de las mismas tiene por objeto el mejoramiento de -- sus condiciones económicas y por consiguiente alcanzar cierto bienestar social en función niveladora."

"La protección de la tutela jurídica y económica de los trabajadores industriales o de los prestadores de servicios en general, ya sean obreros, jornaleros, empleados privados y públicos, artesanos, profesionales, técnicos, etc., a través de la legisla-- ción de la administración y de la jurisdicción, y otro, la rei- vindicación de los derechos de la clase trabajadora por medio - de la revolución o de la revolución proletaria".

"Tal es la Función Revolucionaria del Derecho Mexicano del --

Trabajo, en cuanto protege a los débiles, elevándolos a cierto nivel que los iguala con los fuertes, pero también tiene un fin mediato: La socialización del capital, mediante el ejercicio legítimo del derecho a la revolución proletaria que el mismo -- consigna, para suprimir el régimen de explotación del hombre por el hombre". (3)

La Teoría Integral, eminentemente laboral que adopta características de cualquier otra que pudiera referirse a esta materia, empero hasta ahora parece ser el más serio estudio que se ha intentado para mostrar el derecho del trabajo.

El mérito que apoya esta teoría, consiste en su originalidad y su origen netamente mexicano. Es menester hacer hincapié en que toda teoría laboral que pretende constituirse, deberá - contener los elementos imprescindibles a la naturaleza del trabajo en lo que se refiere al aspecto humano y medio social. - Es eminentemente laboral porque permite la interpretación de un orden económico y una fuerza económica de acuerdo con la dignidad humana.

Dícese que la Teoría Integral es además de económica, laboral, porque comprende temas y datos que escapan al estudio de la Economía.

La obra "Nuevo Derecho del Trabajo Teoría Integral" del maes-

tro Alberto Trueba Urbina, puede considerarse sin reservas, como creadora en México de un derecho constitucional del trabajo y una de las mejores fuentes de información para dar fisonomía y justificación a la ciencia política mexicana.

La Teoría Integral implica una interpretación del artículo 123 - Constitucional en el que se identifica el derecho del trabajo con el derecho social. Descansa en la idea de principios de dignificación, tutela y reivindicación de los derechos del trabajador, - incluyendo no sólo al hombre que participa en la economía, sino a cualquier individuo que desempeña una actividad de que otra pueda aprovecharse y hasta el trabajador autónomo.

"La Teoría integral será fuerza material cuando llegue con todo su vigor a la conciencia de los trabajadores mexicanos, cuando sea prolijado por los jóvenes estudiantes de derecho del trabajo y los juristas encargados de aplicarla, pero especialmente cuando las leyes del porvenir y una judicatura honesta la convierta en instrumento de redención de los trabajadores mexicanos, materializándose la socialización del Capital, aunque se conserven los derechos del hombre que consagra la dogmática de la Constitución política, porque de no ser así sólo queda un camino: - LA REVOLUCION PROLETARIA". ⁽⁴⁾

"Es indispensable que la clase obrera recupere todo aquello que le pertenece y que ha sido objeto de explotación secular".

"Así redondeamos la teoría integral en el libro y en la cátedra y excátedra, en conferencias y en diálogos con estudiosos, re-descubriendo el artículo 123, en el cual se consignan tanto -- las normas igualadoras y dignificadoras, en una palabra proteccionistas de los trabajadores, así como los derechos reivindicatorios encaminados a consumir la revolución proletaria que, de acuerdo con nuestra Constitución social, sólo implicaría el cambio de la estructura económica, socializando las empresas y el capital, por no haberse conseguido por medio de la evolución jurídica, pues ni la legislación ni la jurisdicción del trabajo lo han logrado hasta hoy, ni se lograrán con la nueva Ley Laboral de 1970".⁽⁵⁾

De lo expuesto y en concordancia con los principios de la teoría integral del maestro Trueba Urbina, se advierte claramente el carácter proteccionista que reviste la reglamentación del derecho habitacional, toda vez que se significa como un instrumento de tutela y dignificación proletaria, como una ascensión de la clase trabajadora a la obtención de una vida decorosa y humana.

Pero cabe agregar, amén de señalar el carácter eminentemente tuitivo de dicho Derecho Habitacional, que entraña una clara esencia reivindicatoria, toda vez que se traduce en una forma de reintegración de la plusvalía para la clase trabajadora, en --

virtud de que corre a cargo de los patrones proporcionar a los trabajadores, además del pago de su salario, habitaciones cómodas e higiénicas, según los postulados del artículo 123.

Consecuentemente, si a cargo del capital corre la gestión necesaria para el otorgamiento de habitaciones para los trabajadores, independientemente del pago de su salario, resulta evidente que se les está reivindicando, aunque la aspiración suprema del Derecho Social.

ORIGEN DE LA NECESIDAD HABITACIONAL.

La salud de los habitantes de una ciudad tiene una estrecha relación con las casas en que viven. Todo estudio de las condiciones de la vivienda en ciudades de América y Europa ponen en relieve índices de mortalidad espantosamente altos, y una cantidad de enfermedades casi increíbles.

Esto sucede principalmente en barrios formados en su mayoría por casas de vecindad, en las que los hombres, mujeres y niños viven hacinados como ganado, donde el aire fresco y la luz del sol son casi desconocidos. En estas áreas congestionadas, las enfermedades contagiosas se propagan como fuego en la pradera, puede decirse que la tuberculosis se ha convertido en una enfermedad característica de los barrios pobres y que dichos barrios con un criadero de enfermedades, un destructor de la vitalidad -

y un enemigo de la salud.

Así mismo las habitaciones en malas condiciones constituyen también una amenaza para la vida de la familia, pues derrumban los niveles de la moral llevando en la mayoría de los casos a la perversión sexual. Cuando una familia de cinco o seis y en ocasiones más personas, incluyendo tal vez muchachos y muchachas ya crecidos, tienen que vivir en uno o dos cuartos, se hace imposible el mínimo grado de privacidad, o cuando como es frecuente, las escasas entradas de la familia, el resultado más probable es el deterioro moral. Los jóvenes, hombres y mujeres de corta edad, adquieren conocimientos morbosos de los asuntos sexuales y los que tienen unos cuantos años más, se ven sujetos a tentaciones que muchas de ellas no pueden resistir.

"En la cuestión de la vivienda tenemos dos partes que se contraponen la una de la otra: El inquilino y el arrendador o propietario. El primero quiere comprar al segundo el disfrute temporal de una vivienda. Posee dinero o crédito, incluso si ha de comprar este crédito al mismo arrendador a un precio usurario y en forma de un aumento del alquiler. Se trata de una sencilla venta de mercancía y no de una transacción entre un proletario y un burgués, entre un obrero y un capitalista. El inquilino -incluso si es obrero- aparece como una persona --

puddente que ha de haber vendido previamente su mercancía - específica, la fuerza del trabajo, para poder presentarse con el producto de su venta, como comprador del disfrute de una vivienda; o bien ha de poder dar garantías sobre la venta próxima de esta fuerza de trabajo." (6)

Es una realidad el éxodo de la población rural hacia las zonas urbanas; el alto índice demográfico de México, el bajo nivel de los ingresos existentes, la falta o el encarecimiento de los materiales y equipo de construcción, la falta de capitales que por no ser muy productivas las construcciones de habitaciones para gente humilde, se invierte en otros terrenos económicos -- más productivos.

Así podemos decir de todo lo anterior, que el hombre como tal, en sí debe de ser respetado y el estado tiene obligación de proporcionar las bases para que dignamente pueda iniciar no su lucha por sobrevivir, sino su ascenso al triunfo. Pues cuando todo individuo haya satisfecho sus necesidades primordiales -- para subsistir (techo, comida, vestido, etc.) el hombre será -- más productivo, porque podrá dedicarse a lo que en realidad le guste y no a lo primero que le garantice su supervivencia.

B) LA HABITACION COMO MEDIO DE DESARROLLO SOCIAL.

Hasta 1930 la perspectiva del proceso urbano en México era ---

prácticamente nulo, sus ciudades se han ido desarrollando de manera imperceptible durante un proceso que abarca cuatro - siglos o algo más, si se estudian los horizontes de sus primeras grandes culturas clásicas indígenas.

Durante estos siglos no existe problema de vivienda ni de crecimiento, de ciudades ya que la lentitud del crecimiento demográfico y urbano, da tiempo para que se construyan las casas y las instalaciones urbanas que se requieren, tanto en la época prehispánica como en la colonial, ciudades clásicas, construídas a escala humana y para ser disfrutadas por sus moradores, se van erigiendo y al desarrollarse se van constituyendo - en pequeñas metrópolis regionales sustentadas por una economía agrícola y minera en la época colonial principalmente, así como por el desarrollo de su comercio y servicios.

A medida que el tiempo transcurre, en el contexto de sus conulusiones revolucionarias que cubren prácticamente todo el siglo XIX y el inicio del actual, las cosas empiezan a cambiar y hacia 1930 es evidente que algo se mueve y que ese movimiento inadvertido e incipiente se convertirá pronto a través de su aceleración permanente en un torbellino que rebasa y desborda los diques de contención y encauzamiento que pretende controlarlo. Hasta 1940 había solo 6 ciudades que hubieron rebasado la cifra de 100,000 habitantes, actualmente existen 35 ciudades que han

superado ya esa cifra y muy rápidamente otras 13 ciudades alcanzarán esta dimensión y 30 más que cuentan con una población entre 40,000 y 75,000 habitantes.

Para 1970 existían en el país un poco más de 8 millones de viviendas; se estima que sumados al déficit actual, las viviendas que por sus malas condiciones deberán reponerse y la nueva demanda generada por el crecimiento demográfico durante la actual década, llevarán al país a necesitar más de 8 millones de viviendas para 1980.

Es conocido que el incremento demográfico natural que en México es del 3.7% y las corrientes migratorias de las áreas hacia las ciudades, son los factores determinantes del agolpamiento de la población en las urbes, que actualmente tienen una tasa de crecimiento promedio de un poco más del 5%.

Mientras que a principios del siglo el crecimiento demográfico del país era de un poco más de dos millones de habitantes cada 10 años, actualmente la población se está incrementando en un poco menos de tres millones de habitantes por año. ⁽⁷⁾

El cuadro siguiente, muestra el proceso de crecimiento demográfico y el incremento urbano, con una estimación hasta 1980.

AÑO	RURAL		URBANA	
	POBLACION	%	POBLACION	%
1921	9,862	68.8	4,473	31.2
1930	11,008	66.5	5,545	33.5
1940	12,755	64.9	6,899	35.1
1950	14,804	57.4	10,987	42.6
1960	17,071	49.3	17,852	50.7
1968	19,930	42.7	27,337	57.8
1970	20,048	41.4	28,425	58.5
1980	24,000	33.3	48,000	66.6

Población Urbana y Rural, en millones de habitantes, según el Informe del Banco de Comercio exterior.(8).

Cada año están llegando al mercado de trabajo cerca de cuatrocientos mil nuevos jóvenes que reclaman una labor y un salario, así se estima que crear una nueva plaza de trabajo industrial cuesta -en el cálculo más optimista- un promedio de -- cincuenta mil pesos, se tendrá una idea del esfuerzo inmenso que debe realizar la Nación para que sus déficits en materia - ocupacional y salarial no se incrementen, dado que una familia sin ingresos, significará como consecuencia necesaria, una familia sin vivienda.

Dicho en otras palabras, la carencia de vivienda no se resuelve con la respuesta simplista de la necesidad de construir casas, ya que se trata de una circunstancia inscrita en el corazón de la problemática del desarrollo del país.

La ausencia del patrimonio familiar es fuente de angustia, inseguridad y conflictos; la propiedad de una casa constituye no solamente el abrigo contra la intemperie, sino un condicionamiento de estabilidad psicológica y la infraestructura económica a nivel de cada familia para romper con viejos sistemas de explotación.

Cuando en el lenguaje popular se habla de hogar o morada, se le da a esta expresión su contenido profundo, que trasciende la estructura física que es la casa y que se refiere al ambiente humano que produce las condiciones afectivas y morales que permitirán el desarrollo normal y equilibrado de la persona, es decir, -

de un pueblo más consistente, vigoroso, dueño de sí mismo y de su futuro.

IMPORTANCIA SOCIAL DE LA HABITACION.

Para poder destacar la importancia social que tiene la habitación dentro del estado, debemos primeramente hacer un análisis para destacar que precisamente uno de los elementos constitutivos del estado es el elemento humano y éste no se da aisladamente, sino en forma de un núcleo familiar, de ahí que -- para el desarrollo de éste sea de suma importancia el medio en el que habite.

Así vemos que el estado se integra por distintos elementos --- siendo éstos: el elemento humano, el territorio, un poder soberano, un orden jurídico creado y aplicado por el Estado, una teología peculiar que consiste en la combinación de esfuerzo -- común para obtener el bien público temporal.

Siendo el elemento humano uno de los elementos anteriores o previos al estado conjuntamente con el territorio delimitado, es mayor aún la importancia que tiene la habitación en el desarrollo del elemento humano, éste no se da aisladamente, sino que se manifiesta o se integra en núcleos familiares.

Para tener una idea más amplia de la importancia del elemento humano dentro del estado y consecuentemente de la vivienda -

en la que habite, vemos que "el elemento humano es la base del estado, formando un substrato, encontramos un grupo de hombres, de seres racionales y libres, dotados de vida que tienen fines específicos..." De ahí la importancia social que tiene la habitación.

Es tal la importancia que tiene la familia y por ende la habitación que ocupan, que muchos sociólogos como Tennes y su escuela, se dedican exclusivamente al estudio del núcleo familiar, por considerar que a éste le corresponde el mayor interés de la mecánica de la sociedad contemporánea. La familia constituye, como decía el extinto presidente Lic. Adolfo López Mateos "la entidad indestructible de la sociedad".⁽⁹⁾

La habitación contribuye decisivamente al desarrollo del ambiente familiar porque en ella deben planearse las funciones de control y vigilancia que garantizan los requisitos indispensables para mantener el nivel necesario, ya que de su evolución e interdependencia con el medio urbano dependen, en grado sumo, el proceso social.

La autoridad de los padres tiene como límite las relaciones del hogar y el ámbito familiar, cuyo asiento material es la habitación y es en ésta en donde se van a desarrollar los integrantes de la familia, teniendo una gran influencia las condiciones materiales de la habitación como su tamaño, el que tenga sani-

tario, cocina, etc., de estos servicios carecen gran parte las viviendas de los barrios pobres, dando como resultado que estas ínfimas condiciones habitacionales originen una serie de problemas como la promiscuidad, dado por lo chico de la habitación y el número de personas que la habitan, la baja moral, la vagancia, etc. También se ha visto que es en los barrios pobres y más poblados donde es más alto el índice de delincuencia juvenil.

Nunca podrán ofrecer un ambiente propicio al desenvolvimiento higiénico, moral y psicológico de una familia, las malas condiciones materiales y culturales de las vecindades y tugurios, por eso resulta indispensable la intervención estatal para mejorar, mediante medidas adecuadas, las condiciones de la habitación popular, con miras a la elevación del nivel material, moral, económico y hasta cívico de nuestro pueblo.

La habitación es uno de los elementos más importantes en el progreso social, criminólogos y penalistas han demostrado -- que la delincuencia juvenil proviene, en crecido porcentaje, -- de la promiscuidad, de la vagancia, del abandono, del juego -- en las calles, del trato con adolescentes y mayores delincuentes o predelincuentes, siendo típico el caso de los famosos rebeldes sin causa.

Por otra parte, la doctrina científica sostiene que una de las

principales causas de los problemas anteriores, radica en las deficiencias del ámbito familiar, pues en la casa habitación se imprime la personalidad de los hijos y no solo de ellos, sino también la de los padres, ya que éstos reciben las consecuencias de la conducta de sus descendientes.

La doctrina ha demostrado muchas veces que la orientación y la felicidad del hogar, depende más del padre que de la madre, pues es el ejemplo de éste el que tiene mayor influencia en los hijos. El problema de la habitación y sus derivados jurídico-económicos, son de una importancia trascendental en el armónico desenvolvimiento, no solo familiar sino colectivo. Y desde luego es el padre en la gran mayoría de los casos, el que soporta los cargos de la familia, siendo la madre simple coadyuvante.

De ahí que el padre decida más que la madre el destino familiar, no obstante que la madre está mayor tiempo con los hijos. El hogar de un obrero es una de las expresiones más importantes de su grado de bienestar. Una gran parte, por no decir la mayor parte de su tiempo libre se la pasa en el hogar o en torno al mismo. Es precisamente en ese hogar donde el trabajador crea una familia, donde busca descanso y tranquilidad y donde recupera sus esfuerzos después de su trabajo. Así pues,

las condiciones de la habitación son de una importancia decisiva para el buen desarrollo de la familia del trabajador.

C) BREVE ANALISIS DE LOS TIPOS DE HABITACIONES EXISTENTES EN MEXICO.

ORGANISMOS OFICIALES DEDICADOS A LA CONSTRUCCION DE VIVIENDA.

El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (antes Instituto Nacional de la Vivienda), fué creado en diciembre de 1954 por el entonces Presidente de la República el Sr. Adolfo Ruiz Cortines.

Este Organismo era dirigido por un Consejo en el que estaban representadas las instituciones descentralizadas así como las instituciones de la iniciativa privada en la construcción de viviendas populares.

El Instituto tenía la importante función de coordinar las actividades de las diversas instituciones gubernamentales, por lo que éstas tenían la obligación de someter a su consideración los programas de construcción habitacional.

Las viviendas que construyó el Instituto de la Vivienda son rentables o fueron vendidas a familias de escasos recursos. El pago del alquiler había de ser como máximo del 20% del ingreso y las ventas con plazos de 15 a 20 años con el interés del 5 al 7%

anual.

En el período comprendido de 1952 a 1958, el Instituto construyó 3,161 viviendas, con una inversión de 26.42 millones de pesos. En esta etapa la política de construcción fué orientada a la vivienda para la población de bajos ingresos.

El segundo período abarca de 1959 a 1964 en el que se construyeron 10,040 unidades con una inversión de 364.3 millones de pesos. Se intervino en programas de más de 30 ciudades con base en los contratos celebrados con los Estados y Municipios, quienes cedieron los terrenos.

En esta etapa el costo promedio de construcción aumentó y se dedicó a la población de ingresos medios.

En la etapa de 1965 a 1969 se construyeron 12 conjuntos de -- 1958 (casas) viviendas en total, con una inversión de 105.1 millones de pesos; también se invirtieron 22 millones en remozar casas habitación construídas por el propio Instituto. En la --- misma etapa se encontraban en construcción 3 unidades de 242 viviendas con inversión de 19.25 millones.

DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

El Departamento inició sus actividades en la construcción de viviendas populares en 1936, construyó 3 conjuntos habitacionales: La Vaquita, San Jacinto y Balbuena.

En el período de 1952-1958 construyó 1800 casas-habitación -- con una inversión de 10 millones de pesos.

Entre 1959 a 1964, construyó 12,927 viviendas de 914 millones de pesos.

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

El FOVI fué creado en 1963 por dos Fideicomisos que se establecieron en el Banco de México, S.A. con el fin de canalizar recursos de la Banca privada para la adquisición y construcción de viviendas de interés social.

El patrimonio del FOVI se formó con aportación inicial del Gobierno Federal por 10 millones de dólares y préstamos del BID y la AIO por 20 millones de dólares. El fondo tiene como finalidad, otorgar apoyo a las instituciones privadas de crédito y organizaciones auxiliares para la vivienda familiar.

De 1963 a diciembre de 1969 construyó 81,000 viviendas con una inversión de 4,870 millones de pesos, la mayor parte se localizan en el D.F., entre las que se destacan la Unidad John F. Kennedy, Linda Vista-Vallejo y Lomas de Plateros. Los Estados que siguen en importancia son Nuevo León, México, San Luis Potosí y Chihuahua.

INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS -- TRABAJADORES DEL ESTADO (ISSSTE).

El ISSSTE fué creado en 1925 como Director General de Pen--
siones Civiles y de Retiro, hasta convertirse en ISSSTE.

Los objetivos del Instituto son, entre otros, otorgar créditos -
para la adquisición en propiedad de casas o terrenos para la --
construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar
del trabajador del Estado; arrendamiento de habitaciones econó-
micas de su propiedad para todos sus derechohabientes; otorgar
préstamos hipotecarios.

En el período de 1925 a 1946 construyó 9,072 viviendas unifa-
miliares y 2,226 multifamiliares, entre los que se destaca el -
multifamiliar Miguel Alemán, que fué el primero que se cons-
truyó en México.

Entre 1953 y 1958 construyó 6,427 viviendas, con inversión de
1955 millones, entre 1959 y 1964 construyó 4426 viviendas, en
el período de 1964 a 1970 no construyó.

BANCO NACIONAL DE OBRAS Y SERVICIOS PUBLICOS, S.A.

El 20 de febrero de 1933 fué creado el Banco Nacional Hipoteca-
rio Urbano y de Obras Públicas, S.A. En 1947 al absorber el
Banco de Fomento a la Habitación, inicia su campo de acción -
a la vivienda otorgando créditos a las dependencias gubernamen-

tales, descentralizadas y las industrias que deseen construir para sus trabajadores.

De 1950 a 1952 construyó 5, 479 viviendas con inversión de 108 millones; de 1953 a 1958 construyó 1944 viviendas con un costo de 156.5 millones; entre 1959 y 1964 se construyeron 689 viviendas con inversión de 44 millones. Tomando en cuenta su participación con otros organismos como el caso de la Unidad Nonoalco-Tlatelolco, se construyeron en total 10,222 viviendas, con inversión de 1,294 millones. De 1965 a 1970 se construyeron 18,422 viviendas, con inversión de 1,567 millones; 1285 se construyeron en el Distrito Federal y 5,557 en diferentes Estados. (10)

En el Distrito Federal las clases de habitaciones más comunes son:

"1.- El tugurio, que nace como resultado directo de la escasez de viviendas urbanas provocado por el desarrollo de los grandes centros industriales en el seno de las viejas ciudades, llega en Distrito Federal en algunas zonas a representar más de las dos terceras partes de su área: dicho miserable alojamiento estriba fundamentalmente en una vecindad o sea, un edificio bajo, dividido en galeras que dan acceso a viviendas consistentes en cuartos redondos, desprovistos de servicios individuales y W.C.

2. - Los jacales, forma de habitación de carácter temporal, - compuesto de madera y lámina con piso de tierra en las condiciones más primitivas siendo por desgracia muy co- munes entre las clases populares mexicanas, al grado - de formar verdaderas colonias que ya tienden a desapare- cer por la labor de nuestro gobierno.
3. - Las colonias proletarias de "paracaidistas" constituyen zo- nas densamente pobladas, cuyos habitantes viven en el clásico tugurio o jacal, con pisos de cemento o de tierra, techos de viga, lámina o terrado, paredes descubiertas o de adobe y sólo en un cinco por ciento aplanadas y pin- tadas a la cal. En tales colonias hay gran ausencia de espacios verdes y sólo excepcionalmente cuentan con -- agua, drenaje y alumbrado, pues en su mayoría no exis- ten esos servicios.
4. - La zona decadente, cuyos focos están localizados en la - colonia de los Doctores, en la Lagunilla, en Tepito, en - la Colonia Santa María, en la Colonia Guerrero y en ge- neral, en la parte antigua de la ciudad. Esta zona inte- gra eslabón intermedio entre las nuevas colonias y los -- tugurios, pues posee características de ambos tipos. La - tendencia hacia el tugurio se manifiesta en las casas an- tiguas, con rentas protegidas por el Derecho de Congela-

ción, las cuáles, debido a éste, han sido casi abandonadas por sus propietarios, quienes no reparan ni mantienen sus servicios, cuando la ruina de tales construcciones.⁽¹¹⁾

El estado ante este problema que data de algunas décadas, busca la solución definitiva y crea la Comisión Nacional Tripartita que responde a las aspiraciones que se manifestaron en el Congreso de Querétaro.

CAPITULO I.

NOTAS BIBLIOGRAFICAS.

1. - Sánchez Alvarado Alfredo, Instituciones de Derecho Mexicano del Trabajo, Tomo I, Volumen I, Pág. 57, Edición por "Oficinas de asesores del trabajo", México, 1967.
2. - Trueba Urbina Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, 1970, Pág. 225.
3. - Trueba Urbina Alberto, Obra citada, Pag. 118 a 122.
4. - Trueba Urbina Alberto, Obra citada, Pág. 254.
5. - Trueba Urbina Alberto, Obra citada, Pág. 221.
6. - Marx Engels, Contribución al Problema de la Vivienda, Pág. 549, Editorial Progreso, Moscú, 1966.
7. - Los datos son del Censo de 1970.
8. - Trueba Dávalos José, Sociología Industrial, Instituto Mexicano de Estudios Sociales, México 1972, Pág. 319.

9. - Porrua Pérez Francisco, Teoría del Estado, Editorial Porrua, México 1969, Pág. 74.
10. - Tomadas de los Archivos del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular INDECO.
11. - Estudio número 6 del Banco Nacional Hipotecario y de Obras Públicas, S.A. 1970, Pág. 34.

CAPITULO II

EVOLUCION LEGISLATIVA DEL DERECHO HABITACIONAL EN MEXICO.

ANTECEDENTES DE ESTE DERECHO EN LA CONSTITUCION DE 1917 (MORELOS, PLAN DE GUADALUPE, RIO BLANCO, CANA_{NEA}, ETC.)

A) LA OBRA POLITICA DE MORELOS.

Organización del Congreso Insurgente. - Como el peligro para la causa de la Independencia aumentaba de día en día, debido a la actividad del nuevo Virrey, urgía más que nunca la unión de las fuerzas revolucionarias; pero la junta de Zitácuaro no era obedecida por nadie y cada Jefe rebelde obraba a su capricho.

En vista de ésto, Morelos comprendió que el movimiento independiente necesitaba tener un centro de gobierno que coordinara las operaciones militares y diera personalidad jurídica a la Nación, por lo cual decidió reunir un Congreso Nacional en Chilpancingo que tuviese autoridad bastante para imponerse a todos los jefes insurgentes.

El Congreso se instaló solemnemente en Chilpancingo el 14 de septiembre de 1813, y en su primera sesión Morelos dió a conocer su programa político, contenido en su escrito titulado

Sentimientos de la Nación.

Los postulados de dicho programa eran:

- a). - En lo político que se declare la independencia absoluta de la Nación; que la soberanía dimana del pueblo y se deposite en sus representantes, que el Gobierno se divida en tres poderes: Legislativo, Ejecutivo y Judicial y que sólo los americanos ocupen el poder.
- b). - En lo religioso: que se declare la religión católica como única, y que sólo se paguen a la Iglesia los diezmos.
- c). - En lo social: Completa supresión de la esclavitud y de la distinción de castas e igualdad de todos ante la Ley.
- d). - En lo económico: Que se dicten leyes que moderen la riqueza y acaben con la pobreza; que se aumente el jornal del pobre, se mejoren sus costumbres y se aleje de la rapiña y la ignorancia. Además, suprimir las alcabalas, los estancos y el tributo.

Para llevar a cabo la Revolución, Morelos ordenó en las medidas políticas que deben tomar los jefes de los ejércitos americanos, que: "Deben considerarse como enemigos de la Nación y adictos al partido de la tiranía, todos los ricos, nobles y empleados de primer orden, criollos y gachupines".

Y para destruir el poder y la resistencia de los enemigos, dispuso que se les despojara de sus bienes y se repartieran entre los pobres y la caja militar, y que se fraccionaran las grandes haciendas, "porque el beneficio de la agricultura consiste en que muchos puedan subsistir con su trabajo e industria, y no que un solo particular tenga mucha extensión de tierras infructíferas".

Estas ideas revelan que Morelos se dió cuenta de lo que significaba la independencia y de lo que se debía hacer para lograrla.

Instalado el Congreso, Morelos entregó en manos de éste toda la autoridad que había conseguido con sus triunfos, pero el Congreso en atención a sus méritos, lo designó Generalísimo del Ejército Americano y depositario del Poder Ejecutivo, con plenitud de facultades y el tratamiento de Alteza, que el caudillo sustituyó por el de Siervo de la Nación.

El primer acto del Congreso fué promulgar el acta de Declaración de la Independencia, 6 de noviembre de 1813, proclamando rota y disuelta para siempre la dependencia del trono español y suprimiendo totalmente el nombre de Fernando VII del programa de la revolución, con lo cual se dió bandera y vida propia a la nación mexicana.

Después se decidieron los diputados a redactar la Constitución Política de la Nación, de acuerdo con los lineamientos dados por Morelos; pero, perseguidos tenazmente por las tropas virreinales, tuvieron que peregrinar por varios lugares, retardando así la expedición de la Ley fundamental.

De Chilpancingo emigró el Congreso a Tlacotepec, Gro. - enero de 1814 -.

LA CONSTITUCION DE APATZINGAN

La Comisión de Apatzingan, titula Decreto Constitucional para la libertad de la América Mexicana, estaba dividida en dos partes:

La primera, relativa a la organización del país, establecía: la religión católica como única, la soberanía popular y el sufragio universal; la igualdad, seguridad, propiedad y libertad de los ciudadanos y el reconocimiento de que la instrucción es necesaria a todos y debe ser fomentada por la sociedad.

La segunda parte fijaba cuáles eran las provincias de la América Mexicana y la forma de gobierno, dividido en tres poderes: el Legislativo, que residía en el Supremo Congreso Nacional; el Ejecutivo, que se depositaba en tres individuos, y el Judicial, que desempeñaría el Supremo Tribunal de Justicia.

El Congreso eligió a los tres miembros del Poder Ejecutivo, siendo designados Liceaga, Morelos y Cos, quienes con ese carácter publicaron el Decreto Constitucional, 22 de octubre de 1814.

Esta Constitución, mas que un código político que organizara la vida del país, fué un conjunto de principios generales que revelan las tendencias democráticas de la revolución, pero no llegó a ponerse en práctica porque las circunstancias no lo permitieron.

El Decreto Constitucional de Apatzingán produjo tal excitación en las autoridades civiles y eclesiásticas, que el Virrey ordenó una activa persecución del Congreso, el cual resolvió trasladar los Poderes a Tehuacán, para que no cayera en manos del enemigo.

La ejecución de este atrevido proyecto se encomendó a Morelos, quien ordenó que varias partidas insurgentes, distribuídas en varios puntos, llamasen la atención de los realistas y junto con los Tres Poderes se puso en marcha hacia Tehuacán, siguiendo las riberas del Balsas, 29 de septiembre de 1815.

El Virrey Calleja, al tener noticia de estos movimientos, comisionó a don Manuel de la Concha para que persiguiera sin des

canso a Morelos. Este había logrado, con hábiles maniobras, eludir durante algunos días la persecución; pero fué alcanzado en Temascalá, Gro., en donde se vió obligado a trabar combate.

Morelos procuró ante todo poner a salvo el Congreso, de lo cual se encargó don Vicente Guerrero, quien lo escoltó hasta Tehuacán, en tanto que el caudillo hacía frente al enemigo.

Pronto el combate se convirtió en derrota para los insurgentes, quienes tuvieron más de 300 muertos, y el mismo General Morelos cayó en poder del realista Matías Carrasco y fué llevado prisionero a Tepecuacuilco, Gro.

El prisionero fué conducido a la capital para ser juzgado, a donde llegó el 22 de noviembre de 1815. Acusado de haber fusilado a numerosos españoles, destrucción de propiedades y ruina del país. La Iglesia condenó a Morelos a la degradación sacerdotal y por último la Inquisición lo sentenció como hereje, cismático, apóstata y enemigo del Cristianismo, traidor a Dios, al Rey y al Papa. Y habiéndole sido negado el indulto, se ejecutó la sentencia de muerte el 22 de diciembre de 1815, en San Cristóbal Ecatepec.

De la obra de Morelos, sólo quedaba el Congreso, que con grandes dificultades llegó a Tehuacán en donde fué recibido con ho

nores por Don Manuel Mier y Terán, comandante insurgente de esa provincia. Para sustituir a Morelos en el Poder Ejecutivo, el Congreso nombró al licenciado Ignacio Alva y eligió a los diputados y magistrados que faltaban en los otros dos poderes. Pero estas medidas no fueron del agrado de Mier y Terán, quien resolvió la disolución del Congreso, 15 de diciembre de 1815 y, procedió a sustituirlo con un Directorio Ejecutivo, que no llegó a funcionar ni fué obedecido por nadie.⁽¹²⁾

Así terminó la segunda etapa de nuestra lucha emancipadora.

PROCESO HISTORICO DE LA PROMULGACION
DEL PLAN DE GUADALUPE

Según la documentación existente
en los archivos de la Secretaría -
de la Defensa Nacional.

A N T E C E D E N T E S .

Después de los Tratados de Ciudad Juárez se puede decir que la Revolución Maderista se suicidó... El Plan científico meditado - por Rosendo Pineda y puesto en acción por José Ives Limantour para destruir a la Revolución incipiente era perfecto: A la Revolución aparentemente triunfante se le cederían dos gubernaturas estatales, la de Coahuila y Chihuahua, pero la máquina administrativa y electoral de la Unión quedaba bajo la dirección y control del Presidente Interino... Lo verdaderamente grave para la Revolución Maderista era que el convenio de paz le amputaba el brazo armado por el pueblo, no quedaba otra alternativa a los revolucionarios que ser perseguidos por los federales que no les perdonaban el hecho de que los hubiesen vencido - en todos los lugares en que se habían enfrentado.

Con verdadera previsión el Gobernador Carranza supo presentir el peligro, el antiguo ejército federal seguiría con el mismo sistema militar represivo para mantener el orden público de acuer

do con los métodos del régimen porfirista, lo que naturalmente - estaba en abierta pugna con el Maderismo.

Después de haber desempeñado las funciones de Gobernador Provisional en Coahuila y Jefe de la Tercera Zona Militar del 28 de mayo al 10. de julio de 1911, el señor Carranza aceptó su postulación para Gobernador Constitucional del Estado, cargo que tomó posesión por triunfo popular unánime el 22 de diciembre de 1911.

Relata el Gral. Francisco J. Múgica: " que serían como las 11 - de la mañana de un día caluroso, polvoriento y aburrido, cuando rodó por las llanuras desérticas el toque de llamada de jefes y oficiales con la contraseña del cuartel general y casi al mismo tiempo se fue llenando el cobertizo del taller de la hacienda, de oficiales jóvenes que saludaban interrogando. Todos traían chamarras de campaña, paliacates al cuello, botas rancheras y sendas pistolas en los cinturones no muy provistas de parque ".

"Aquella oficialidad era revolucionaria; aquella llanura, la de la - Hacienda de Guadalupe del Estado de Coahuila, aquella mañana, - la del 26 de marzo de 1913".

Es bien sabido que el Gobernador del Estado de Coahuila de Zاراgoza que presidía don Venustiano Carranza en aquellos tiempos, - se negó terminantemente y de modo patriótico y enérgico a reconog

cer al gobierno federal que había emanado del vergonzoso cuartelazo de Huerta y que, en tal virtud, el Gobernador de Coahuila había agrupado en su torno a las milicias del Estado, así como a un grupo de jóvenes entusiastas que conocían sus honestos antecedentes de hombre público, así como la entereza de su carácter y con dichos elementos declaró en pie de guerra el territorio coahuilense, y activo y resuelto presentó desde luego las funciones de armas necesarias para demostrarle al país, que la dignidad ciudadana y la majestad de la Ley, tenían resueltos defensores. Anheló, Espinazo, Saltillo, Cuesta de Cabrito, y otros sitios de La Laguna, ya olvidados, habían creído destruir impunemente un régimen popular asesinando al apóstol Madero con refinamiento de maldad. Sonora siguió muy pronto la actitud legalista del señor Carranza y aunque con modificaciones importantes en su personal de Gobierno, se alistó resuelta y patriota a la lucha por la restauración del régimen constitucional interrumpido. En Durango y en Michoacán se iniciaron levantamientos de fuerzas maderistas, organizadas en son de protesta contra el gran crimen; y el pueblo mexicano, a la expectativa, esperaba solo una palabra conminatoria para engrosar las filas.

La circular difundida por Carranza a los funcionarios de la Federación y a los estatales, es la siguiente:

El gobierno a mi cargo recibió ayer, procedente de la capital de la Re

pública, un mensaje del señor General don Victoriano Huerta, comunicando que, con autorización del Senado, se había hecho cargo del Poder Ejecutivo Federal, estando presos el señor Presidente de la República y todo su Gabinete y como esta noticia ha llegado a confirmarse, y el Ejecutivo de mi cargo no puede menos que extrañar la forma anómala de aquel nombramiento, porque en ningún caso tiene el Senado facultades constitucionales para hacer tal designación, cualquiera que sean las circunstancias y sucesos que hayan ocurrido en la ciudad de México, con motivo de la sublevación del Brigadier Félix Díaz y Generales Mondragón y Reyes, y cualquiera que sea también la causa de la aprehensión del señor Presidente y sus Ministros, es el Congreso General a quien toca, reunirse para convocar inmediatamente a elecciones extraordinarias, según lo previene el Artículo 81 de nuestra Carta Magna; y por tanto, la designación que ha hecho el Senado, en la persona del señor General Victoriano Huerta, para Presidente de la República es arbitraria e ilegal y no tiene otra significación que el más escandaloso derrumbamiento de nuestras instituciones, y una verdadera regresión a nuestra vergonzosa y atrasada época de los cuartelazos; pues no parece sino que el Senado se ha puesto en connivencia y complicidad con los malos soldados, enemigos de nuestra patria y de nuestras libertades, haciendo que éstos vuelvan contra ella la espa-

da con que la nación armara su brazo, en apoyo de la legalidad y el orden.

PLAN DE GUADALUPE

- 1o. - Se desconoce al General Victoriano Huerta como Presidente de la República.
- 2o. - Se desconocen también los poderes legislativos y judicial de la Federación.
- 3o. - Se desconoce a los Gobiernos de los Estados que aún reconocan a los Poderes Federales que privan la actual administración 30 días después de la publicación de este Plan.
- 4o. - Para la organización del ejército encargado de hacer cumplir nuestros propósitos, nombramos como Primer Jefe del Ejército que se denominará "CONSTITUCIONALISTA", al C. Venustiano Carranza, Gobernador Constitucional del Estado de Coahuila.
- 5o. - Al ocupar el Ejército Constitucionalista, la ciudad de México, se encargará interinamente del poder ejecutivo el C. Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército, o quien lo hubiere sustituido en el mando.
- 6o. - El Presidente Interino de la República, convocará elecciones

generales tan luego y como se haya reestablecido el orden.

Firmado en la Hacienda de Guadalupe Coahuila a los veintiseis días del mes de marzo de mil novecientos trece.

Antes de la Constitución de 1917 no se puede decir que existió - una legislatura sobre el trabajo. Sin embargo, casi se han olvidado una serie de reglamentaciones particulares de los Estados de la República y cuyas disposiciones, en gran parte, se han visto reproducidas en la legislación actual del Derecho del Trabajo. Haremos una rápida relación de los diversos cuerpos legislativos que ha tenido México al través de su historia, partiendo de su primera Constitución del 22 de octubre de 1824, refiriéndonos exclusivamente a la materia que nos ocupa.

La Constitución de 1824 careció de vigencia real, sin embargo, su importancia radica en haber sido el primer intento constitucional que tuvo México como un Estado independiente. Desde luego, no contiene un reglamento en materia de trabajo pues como se dijo con anterioridad, eso se debía al estado en que se encontraba la industria del país y el ambiente de agitación y de inestabilidad política.

El acta de Reforma de 18 de mayo de 1847 aseguraba las garantías de libertad, seguridad, propiedad e igualdad, pero no hacía tampoco referencia específica a una legislación del trabajo.

El Estatuto Orgánico Provisional de la República Mexicana de 1854 vemos como la orientación que tomó la vida del país a merced de la tesis individualista-liberal, constituyó un elemento decisivo en el problema social y económico de la segunda mitad del siglo XIX. Ya se deja sentir, en este Estatuto una libertad aparentemente de contratación. Su corte, por lo tanto es esencialmente liberal al proclamar la libertad absoluta del individuo. Se desentendió de un proletario menesteroso, sin instrucción alguna, el cual pedía la tutela y el respeto de sus derechos.

Esta fué la base del error fundamental experimentado en la Constitución de 1857. Dicho documento corresponde a uno de los más turbulentos de la historia de México y, esa Constitución no pudo ser sino el reflejo de semejante situación. Sin duda alguna, el legislador dió más importancia a los asuntos políticos que a los de otra índole.

A pesar de lo dicho anteriormente, no faltó quien defendiese la causa de los que trabajan para poder sobrevivir. Entre estos defensores se encontraron: Ignacio Ramírez quien clamó por un mejoramiento en el sistema económico, cuya base sería una mejor participación en el sistema económico, cuya base sería una mejor repartición de la riqueza y luchó porque los derechos del trabaja-

dor se elevasen al rango de garantías individuales; Ponciano Arriaga y Zarco, quienes apoyaron intensamente a Ignacio Ramírez. Ninguno de los tres fué escuchado pues de haberlo sido, se hubiere dado en ese momento, nacimiento al Derecho del Trabajo en México. Tomando la palabra Ignacio L. Vallarta en su discurso, dió la impresión de que tenía una visión más clara del problema que sus antecesores, pero desgraciadamente, cuando parecía que su disertación iba a terminar exigiendo la elevación de los derechos obreros al rango de constitucionales y con ello el reconocimiento pleno de los mismos, se desvió y terminó por confundir la libertad de industria con la protección al trabajo dando lugar a que se pensase que la libertad de industria bien podía existir y, de hecho existe, al lado de una legislación protectora del trabajo.

Con Vallarta volvemos a encontrarnos con la insistencia de que la legislación del trabajo debía permanecer en el ámbito del Derecho Privado ya que, por cuestión de forma, no podía estar dentro de una Constitución la cual, en caso de admitir en su seno dicha legislación no sólo sería jurídicamente imperfecta, sino que también descendería de su alto puesto de la Carta Magna. El tiempo vino a demostrar que más valió una imperfección de forma que una confusión de ámbitos legales y que antes que descender, la Constitución que elevó el rango de constitucionales las normas de trabajo, subió aun más dentro de -

su propia jerarquía.⁽¹³⁾

El día 12 de diciembre de 1914, Don Venustiano Carranza promulgó un decreto dedicado a beneficiar al trabajador. Con anterioridad, - el 17 de octubre de 1913 se había anexado a la Secretaría de Gobernación un departamento especial conocido como el Departamento de Trabajo y, precisamente, cuando el Secretario de Gobernación era el Lic. Rafael Zubarán Capany, se promulgó el Proyecto de Ley sobre Contrato de Trabajo. El mencionado proyecto tuvo la intención de sacar de los moldes civiles a la legislación del trabajo, sobre todo intentó poner un límite a la exorbitada libertad de contratación de corte liberal que prevalecía. Si bien comprendió el daño causado por el régimen liberal, no supo salirse de sus lineamientos, como era su intención hacerlo.

Los relatos sobre el movimiento obrero y en particular el excelente estudio panorámico del historiador Moisés González Navarro entregan ciertas conclusiones que conviene destacar aquí. Desde luego que en ningún año del Porfiriato dejó de haber alguna huelga, como que la primera ocurrió en 1877 y en 1910 había varias. Su frecuencia y gravedad fueron aumentando, sin embargo, en el transcurso del tiempo. Asimismo, se deduce que ningún sector de la vida económica del país, se salvó de ellas, aunque como es natural, menudearon más y fueron de mayor seriedad en las industrias avan

zadas e importantes, en las cuales por añadidura, servían numerosos obreros, o sean los ferrocarrileros, las fábricas textiles, la minería y los transportes urbanos. También se repitieron como puede suponerse, en aquellos negocios cuya importancia era limitada, pero que se desarrollaban en condiciones de trabajo señaladamente desfavorables para el obrero, por ejemplo las factorías elaboradores de cigarrillos y puros. En esos estudios se señalan también las causas de las huelgas: Descuentos hechos a los obreros para alquiler de ch rangas y compra de cohetes destinados a las celebraciones religiosas; salarios pagados no en efectivo, sino en vales que además, recibían los comerciantes con fuertes descuentos; largas jornadas de trabajo que incluía los domingos y días considerados habitualmente como festivos; accidentes de trabajo de los que infundadamente se hacía culpable al obrero; registros a la salida de las factorías para compro bar que los obreros, sobre todo las mujeres no sustraían materia prima o herramientas; salarios superiores pagados por igual tarea a trabajadores extranjeros, capataces, y aun empresarios insolentes. Y por supuesto, bajos salarios, multas por trabajos defectuosos; trabajos de niños y mujeres no sólo inhumanos, sino peor retribuidos todavía, etc. Eran, pues, agravios muy concretos, sufridos en carne propia y por largo tiempo y en manera alguna de origen

puesto, bajos salarios, multas por trabajos defectuosos; trabajos de niños y mujeres no sólo inhumanos, sino peor retribuidos todavía, etc. Eran, pues, agravios muy concretos, sufridos en carne propia y por largo tiempo y en manera -- alguna de origen político y menos aun doctrinario.

El estudio de González Navarro, sin embargo, señala más de un caso en que hubo una intervención oficial para arreglar conflictos, aunque el carácter predominante que entonces -- tuvo el Gobierno, fué, no el de un árbitro, mucho menos el de un árbitro obligatorio, y ni siquiera el de un componedor amigable era el padre de familia que apelaba al buen sentimiento de sus hijos. Pero hubo esas intervenciones, y algunas llegaron a adquirir formas de leyes o reglamentos, promovidas en 1904 para el Estado de México por su gobernador José Vicente Villada y para Nuevo León, en 1906, por Bernardo Reyes.

Empero, de todas estas huelgas tres llamaron y han llamado desde entonces la atención de un modo singular: La de Cananea, la de Río Blanco, la de los ferrocarrileros. La HUELGA de Cananea, que dejó un saldo impresionante de sangre, estuvo enderezada contra una empresa extranjera; en su violenta solución intervinieron extranjeros y, por último, es

quizá la única en que se puede discernir cierta motivación política y aun ideológica. Sin embargo, en este último -- punto hay que caminar con cuidado. Como la huelga de Cananea ha sido tomado como "precursora" de la Revolución Mexicana.

La huelga de Río Blanco (aunque esta designación es impropia, pues no nació ni concluyó ahí) es notable también por su saldo trágico, pero asimismo porque en ella se vieron envueltos más de 30,000 trabajadores y por la intervención pública que en ello tuvo el Presidente Díaz. La Huelga de los ferrocarrileros llamó la atención, si bien de una escala menor, porque tuvieron un arreglo pacífico y favorable para los obreros, que demostraron un grado mayor su unión y su aptitud para negociar.

Cananea tenía entonces una comunicación muy precaria con el resto de Sonora y relativamente fácil con Arizona. A esa circunstancia se agrega la simpatía con que era vista la explotación de un recurso que, como el cobre, estaba fuera de las posibilidades locales y nacionales, dada la magnitud de capitales y la técnica que requería sin hablar de la política bien conocida del régimen porfiriano de favorecer la inversión de capitales extranjeros en cualquier actividad -- económica del país. Por último, durante algún tiempo la

situación de la Cananea Copper Co. fue un tanto turbia, primero porque los norteamericanos, Greene y Lindsay, se disputaron el título de algunos de los fundos mineros de la localidad, de modo que, llegada la disputa a sus manos, el Presidente le pidió a Antonio Ramos Pedroza un estudio jurídico sobre el asunto. Las controversias sobre terrenos no se limitaron a estos dos empresarios norteamericanos, sino que un grupo de pequeños comerciantes mexicanos negaban a la Cananea Copper la propiedad de los terrenos en que habían instalado sus negocios.

La "presencia" de tanto norteamericano y el espectáculo diario de verlos ocupar no sólo todos los puestos directivos de la empresa minera, sino de otras compañías subsidiarias y aun simples comercios, y el hecho de que esos "gringos" no se mezclaban con los mexicanos, en su gran mayoría simples mineros, fué creando un clima de animadversión muy propicio para el conflicto y para que ésta, al llegar, tomara un sesgo de violencia que en circunstancias distintas quizás podía haberse evitado. Varios hechos más determinantes precipitaron la confrontación. Desde luego, la cuestión de los salarios. Los mexicanos alegaban que a igualdad de faenas no corres-

pondían retribuciones idénticas, si bien es dudoso que fuera esa la situación general, pues los norteamericanos ocupaban los puestos directivos y los técnicos, y no hacían el trabajo de barreteros, por ejemplo, que era la ocupación general de los mexicanos. De más peso era otro alegato: independientemente de que hubiera o no discriminación en los salarios, los mexicanos consideraban insuficiente el que recibían. Los huelguistas debieron comprender que ese argumento era el más fuerte, ya que su grito final de guerra fué un salario mínimo de cinco pesos y una jornada máximo de ocho horas, pues también sostenían que la habitual era excesiva, y los desgastaba físicamente, impidiéndoles dedicar algún tiempo a sus familias, al ocio o a la instrucción.

Desde luego, los organizadores promueven la fundación de la Unión Liberal "Humanidad", cuyo reglamento declara aceptar y secundar las resoluciones tomadas por la -- Junta Organizadora del Partido Liberal el 28 de septiem-- bre de 1905. Estos mismos estatutos le dan a la Unión la pauta de sus procedimientos conformes con los sublimes preceptos de la Constitución del 57. Esteban B. Calderón, uno de los líderes más activos de los activos de la Unión, pidió formalmente ser miembro del Partido Li-

beral ofreciendo pagar sus cuotas mensualmente de dos pesos; además al saber que los hermanos Flores Magón y Juan Sarabia estaban en la cárcel de San Luis Missouri, apeló a sus amigos para juntar dinero con qué sufragar los gastos de su defensa.

El 6 de abril de 1906 los directivos de la Unión le comunicaron a Antonio I. Villarreal, en ese momento al mando de la Junta, que si bien consideran que el espíritu público está "preparado", no se sienten del todo satisfechos, -- pues aún no han logrado que todos los mineros se den cuenta.

Acuerdan entonces poner a prueba su dominio sobre las masas de mineros organizando una gran festividad para celebrar el 5 de mayo. En ella el número fuerte es el discurso de Calderón, quien elige dos temas principales: un contraste entre la herencia benéfica recibida por México de los grandes caudillos de la Independencia y la Reforma, y lo que han hecho con ella los gobernantes que los sucedieron: "a la generación de aquellos hombres que supieron morir --dice--, han sucedido las generaciones de aquellos hombres que no piden sino vivir". El otro tema es que, a esas alturas, es vano lamentarse y no queda sino pasar a la acción"... querer, eso es todo".

El 10. de junio resuelven ir a la huelga y presentan un pliego de peticiones. "El pueblo obrero" -dice- se obliga a reanudar el trabajo en cuanto se acepten sus peticiones: destituir un mayordomo, salarios mínimos de cinco pesos diarios y jornada máxima de ocho horas; distribución de todas las plazas de la compañía en la proporción de setenta y cinco por ciento para mexicanos aptos para ascender a posiciones superiores. El Coronel William C. Greene, presidente de la Compañía contesta inmediatamente con un escrito notable por la moderación de su lenguaje, si bien no concede ninguna de las demandas: se limita a sostener que los mineros de Cananea son los mejores pagados de la República y a recordar los beneficios de todo orden que la comunidad ha recibido de la empresa. A Greene mismo y a todos los funcionarios de la Cananea Copper debió causarle una profunda sorpresa ver que todos mineros mexicanos participaban en la lucha; y no solo sorpresa, sino temor, pánico, ver aquella masa compacta desfilando por las calles y plantándose desafiadoramente frente a las oficinas de la empresa. Esto puede explicar que los norteamericanos se parapetaran en ellas armados y dispuestos a defender su vida a cualquier precio. Además, por supuesto, urgen al Gobernador Izábal a trasladarse sin demora al lugar acompa

ñado de fuerzas armadas. Viene el primer disparo, los primeros muertos y heridos y la respuesta de los mineros de incendiar la maderería y matar a los dos norteamericanos que la regentean.

En Cananea no hay sino una modesta gendarmería municipal, de modo que tanto Greene como las autoridades sonorenses consideran necesaria la presencia de las fuerzas federales. Izábal se mueve sin fuerza militar alguna, y en Naco, según él, unos norteamericanos civiles armados le pidieron acompañarlo como voluntarios para proteger a sus compatriotas a condición de que, reconociéndolo a él como jefe, acaten sus órdenes. Como cuando llega Izábal ya se encuentra en el lugar el coronel Kosteritzki, comandante de la gendarmería sonorense resulta ya innecesarios los servicios de los "voluntarios". El 3 de junio Izábal telegrafió a su secretario de gobierno que Cananea está ya en calma y que no prevé nuevos disturbios.

Está, pues, fuera de duda que por lo menos esos doscientos norteamericanos armados acompañaron a Izábal y llegaron hasta Cananea, hay suficientes datos para creer que no fué exactamente la gendarmería de Kosteritzki la que impuso la paz, sino la cacería a que se dedicaron los norteamericanos.

El desenlace final sigue caminos conocidos: la cárcel o el servicio militar, modo de eliminar los "elementos indeseables", según expresión del General Torres. Para salvarse, varios de los líderes piden amparo; pero Demetrio Sodí les cierra cuanto puede la puerta, denegando desde luego la suspensión del acto reclamado.

La huelga, impropriadamente conocida como "Río Blanco" fué sin embargo, la nota disonante obrera que más conmovió el sentimiento público, y también la que después ha traído el interés mayor de los historiadores. En varias razones puede pensarse para explicar esta singularidad. Hay, desde luego dos muy visibles. Aun cuando, según se verá más tarde, se extendió prácticamente a todo el país, su foco principal fueron los estados de Puebla y Veracruz, ambos próximos y bien comunicados con la capital. Por otra parte, y a pesar de que, según se ha dicho, las huelgas textiles se iniciaron con el nacimiento del Porfiriato, está la de Río Blanco, se desarrolló en 1906 y 1907, es decir cuando el régimen porfiriano tenía ya traspuesta esa época de mayor fuerza y se había iniciado su declinación. Así, la sacudida de este golpe fué mayor de lo que en una época anterior hubiera sido. Le dió también una repercusión -

más honda la acción concertada y pública de las dos partes en conflicto, pues tanto los obreros como los patrones se asociaron para enfrentarse e hicieron publicar sus respectivas posiciones. Un hecho contribuyó quizás como ninguno a darle gran resonancia: a solicitud de las partes el Presidente Díaz fungió como árbitro, rompiendo así abiertamente por primera vez con la tradicional abstención oficial en materias laborables. Además, la opinión pública sintió que el laudo de Porfirio Díaz iba a expresar con claridad si el régimen tenía ya una política obrera y cual era su signo, neutro o inclinado a alguna de las partes, y a cual, la obrera o la capitalista. Por último, entre las razones de más peso, de esas que el público percibe sin dificultad, estuvo la actitud combativa de los obreros, que llegó al incendio, la destrucción y aun a la lucha armada; la actitud no menos resuelta de los patrones, que decretan un cierre completo de sus fábricas; y en fin, la represión brutal con que se concluyó el conflicto. (14)

B) EVOLUCION LEGISLATIVA DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

A partir del año de 1917, el país entra en una nueva fase de efervescencia cívica surgiendo distintos partidos y clubes que, poco a poco, se van afianzando como órganos permanentes de pensamiento y de acción y no como simples agrupamientos organizados transitoriamente. Dichos partidos han contribuído a hacer que las luchas electorales hayan superado la etapa de la reyerta callejera encaminándola a la verdadera expresión voluntaria y pacífica y de todo un pueblo.

En lo concerniente a la economía, ésta era otro reflejo del ambiente inseguro, que reinaba en todo el país. La industria se encontraba en una fase más incipiente, la agricultura estancada, ya que las mejores tierras eran propiedad de unos cuantos, la minería estaba casi agotada, la ganadería contaba con los terrenos suficientes para desarrollarse convenientemente ya que los pastizales que quedaban fuera de los límites de las grandes haciendas, eran pocos y raquíticos y por último, apenas comenzaban a abrirse vías de comunicación.

El porfirismo no benefició a tal rama de la economía, sino al contrario, propició el establecimiento de propiedades aún mayores que los que las hasta entonces conocidas. Según el -

Censo de Población de 1910, existían en el país 840 hacendados, 411,096 personas calificadas como agricultores y 3'096 827 jornaleros del campo. La población total de México era de 15'160 369 habitantes. De esta manera, se puede observar como la tierra estaba en manos de mínima parte de la población.⁽¹⁵⁾

Todo esto trajo consigo que las clases sociales se viesan cada vez más divididas y el rencor de los más humildes y necesitados creciese en contra de la casta dominante. La educación del pueblo estaba reducida a la nada, pues dicha, era privilegio de los pudientes. El analfabetismo era casi total y el Gobierno no hacía muchos esfuerzos para remediarlo. La miseria reinaba por todo el país. Las fuentes de trabajo eran escasas y raquíticas lo que hacía la demanda de bajo trabajo muy superior a la oferta del mismo.

El trabajo realizado en el campo se llevaba a cabo en condiciones infra-humanas. El hacendado pocas veces se encontraba al frente de su propiedad, por lo tanto, carecía del conocimiento necesario para saber tratar a las personas que laboraban para él. La mayor parte de las veces era el administrador el que se hacía cargo de la dirección de la enorme hacienda. De esta manera, el mal trato partía directamente del hacendado que aprobaba lo que al respecto decidía su empleado. La casa habi-

tación de los peones o trabajadores del campo era verdaderamente miserable sin higiene de ninguna clase. Su alimentación era insuficiente pues el salario era ínfimo. El trabajo se realizaba de sol a sol. Como la funesta "tienda de raya" casi siempre exigía el peón recibía su salario en especie y de mala calidad.

La situación sólo pudo remediarse por medio de la violencia pues, como dice Silva Herzog, en el campo había "...hambre total: de pan, de tierra, de justicia y de libertad"...

En la ciudad, el trabajador se encontraba en condiciones similares a los del peón del campo. En una ciudad de la época porfirista la casta social era algo que tenía capital importancia. Existía una "aristocracia" la cual no se basaba en títulos nobiliarios, de los que carecía, sino que su primacía la fundaba en la riqueza. Las más de las veces, esta clase social era ignorante, inculta, cuyo pensamiento favorito lo constituía el hecho de averiguar la última moda o las noticias venidas del extranjero, ya que era considerado de mal tono admirar y aceptar lo netamente mexicano. Después de esta clase estaba la clase media compuesta por los profesionistas, maestros normalistas y artesanos calificados. En esta clase es donde se encontraban los verdaderos valores mexicanos de la época. Por último, seguía la clase humilde compuesta por

los peones, artesanos no calificados, etc.

Esta clase pobre, realmente lo era, pues los salarios que percibía eran insignificantes, pues tenemos que un obrero recibía treinta y cinco centavos diarios y un artesano calificado o especializado, como por ejemplo un albañil, ganaba setenta y cinco centavos al día, y si tomamos en cuenta que, en ese tiempo, el gasto medio de una familia compuesta de cinco miembros, fluctuaba entre noventa y cinco centavos y un peso con cuarenta centavos diarios, nos es fácil comprender la triste situación de esas personas. Y si a eso agregamos que la educación era algo que se encontraba fuera de su alcance, pues las escuelas que existían, en su mayoría no eran gratuitas y, por otra parte, únicamente la cuarta parte de la población escolar tenía lugar en ellas, por lo que los hijos de los obreros se veían privados del beneficio de la cultura y la educación, quedando, en su mayoría, en la más completa ignorancia. En relación con la insignificancia del salario que percibía el obrero, la jornada de trabajo que tenía que realizar era de diez, doce o más horas. La protección para el trabajador, en casos de accidente o enfermedad causadas por la labor desempeñada, era casi nula.

Por lo que respecta al derecho de asociación profesional, no pudo verse libre de las vicisitudes por las que fué pasando el país en general. Debido a su gran importancia, haremos una

pequeña relación de cual fué el camino que siguió dicha institución, a partir de la Constitución de 1857.

En los años siguientes a la promulgación de la Carta Magna de 1857, indica el punto de partida del movimiento obrero en México. El artículo 9 de dicha Constitución, prácticamente deja franco el paso para la formación de asociaciones obreras a pesar de las disposiciones penales, al respecto contenidas en el Artículo 925 del Código Penal.

La "Sociedad de Socorros Mutuos" es la primera organización obrera que se tiene noticia. Tal sociedad fué fundada en la ciudad de México en 1835. Si bien no pudo realizar la labor propia de un sindicato obrero, sirvió de precedente para un vigoroso movimiento de agrupación de los trabajadores. En 1861 se fundó la "Gran Familia Artística" agrupando a los escultores, pintores y otros artistas, encabezados por José María Miranda. También de carácter mutualista fué la "Sociedad Fraternal" fundada el 24 de febrero de 1866 la cual funcionaba a manera de una sociedad secreta, con un número fijo de doce miembros. La "Sociedad de Artesanos y Agricultores" fundada el 10. de junio de 1867. La "Sociedad Artística Industrial" de ese mismo año, y otras muchas organizaciones formaron la base del movimiento sindical en México.

Pero el auge del mutualismo no podía perdurar por mucho

tiempo, por una parte era completamente insuficiente aún para las propias organizaciones, pues hacía gravitar sobre el salario del obrero el costo de las enfermedades y riesgos profesionales de los asociados; por otro lado se conocieron en el país nuevas ideas y soluciones al problema social, entre ellas, las contenidas en el "Manifiesto del Partido Comunista" de Karl Marx.

La tendencia cooperativista constituye el segundo paso al ~~movi-~~ miento llevado a cabo por los trabajadores. Bajo la influencia de esta corriente surgen nuevas agrupaciones de obreros y artesanos. Entre los años de 1870 a 1880 se realiza el gran esfuerzo de la asociación de los trabajadores. Brotan por todo el país sociedades, fraternidades, hermandades, ligas y asociaciones. El acontecimiento más importante de esta época es la creación del "Círculo de Obreros de México" el 16 de septiembre de 1872. Aunque el cooperativismo constituyó su base inicial, poco a poco fué sustituido por un programa más amplio en el que figuraba la huelga. El 20 de noviembre del mismo año el Círculo había dado un paso fundamentalmente importante al formular el Reglamento General para regir el orden del trabajo en las fábricas unidas del Valle de México, formado y aprobado de tal manera que lo hacen considerarlo como un antecedente remoto del actual contrato colectivo de trabajo. Ese mismo año 1872, el Círculo había dado a conocer su proyecto

del movimiento sindical. Las ideas socialistas quedan proscritas y sólo tuvieron una débil circulación subterránea. Sin embargo, en lugar de dar por terminado su deseo de agruparse para conseguir un mejoramiento de su vida y de su trabajo, el obrero salió de la prueba porfirista más fuerte y mejor preparado y, a partir de 1910, el problema social no podría ser visto como algo sin importancia, sino como uno de los más grandes problemas nacionales y que debería comenzar a dársele una respuesta adecuada, lo más pronto posible.

La huelga, que junto con el derecho de asociaciones forman la médula de la seguridad del trabajador, no fué abiertamente proscrita, sin embargo, en la práctica se le consideró como algo no civo. Durante la dictadura de Don Porfirio Díaz se cuentan más de doscientas huelgas. Las más importantes son: La Huelga de Cananea, de enero de 1906 y la de Río Blanco. La huelga, como institución y como arma de los trabajadores, fué plenamente reconocida en la Constitución de 1917 aunque existen legislaciones particulares de algunos Estados, anteriores a esta fecha, que la reconocían.⁽¹⁷⁾

C) NACEN LAS GARANTIAS SOCIALES CON EL CONSTITUYENTE DE 1917 EN MEXICO Y PARA EL MUNDO.

Toda obra humana es imperfecta y de esa imperfección surge el afán, también humano, del progreso. Cada paso que se da para

tratar de corregir una obra, hace a ésta menos defectuosa o por lo menos, más acorde con la realidad vigente. El derecho es una realización netamente humana y a ello debe, precisamente, el no haberse podido liberar de alguna que otra incorrección. Por otra parte, el Derecho ha tenido que ir dando respuesta a las cuestiones y problemas que han ido presentando en forma ininterrumpida, las sucesivas fases económica, política y social. Por lo tanto, el análisis, para que sea realmente útil, no debe detenerse en el casualismo del detalle intrascendente sino que ha de afanarse en observar y apuntar aquel cambio que ha tenido mayor significación en el pasado, repercusión en el presente y consecuencias para el futuro.

México, respondiendo a sus distintos estudios históricos ha plasmado en su legislación las soluciones concretas a los problemas que se le han ido presentando o que ha previsto se le presentarán en un futuro mas o menos próximo. En el punto de vista particular del Derecho del Trabajo, se ha presentado la segunda posibilidad, es decir, que México ha elaborado normas para situaciones futuras y no para circunstancias presentes. Tan original situación se debe, a que, cuando México dió origen a su legislación laboral, se encontraba muy lejos de tener una industria, y si bien no carecía de problemas de índole laboral, éstos se referían a circunstancias específicas de-

terminadas en toda sociedad: salarios, horas de trabajo, etc.

Si Francia dió al mundo la idea de los Derechos del Hombre, la Constitución Mexicana de 1917 ofreció la primera Declaración de derechos sociales de la historia. Dicha aclaración de derechos de 1917 y sus proyecciones significan que México deja de ser un simple receptor de ideas jurídicas al fundamentar su criterio social obteniendo con ello un prestigio internacional cada vez mayor.

La base del mencionado prestigio no es sino consecuencia de la aplicación del artículo 123 constitucional en el derecho interno del país, al ser ésta más completa y real de lo anhelado por el Constituyente de Querétaro. Este anhelo se ha visto sobrepasado, con mucho, por una realidad objetiva, cada vez más segura. Lo que aun no hace mucho tiempo, era sólo letra muerta en nuestra legislación, ha cobrado en las últimas décadas una autenticidad inesperada. Sin embargo, si algo queda todavía por cumplirse es debido, no a la falta de voluntad de un determinado gobierno, sino a la situación positiva del país. Pues las condiciones económico-políticas han señalado las directrices de la cuestión social.

La revolución hubiera empleado el nombre de "constitucionalista", con el pretexto de restaurar una Constitución que estaba violada y que después iba a derogar. Lo que salva moral

mente en aquel momento, aunque todavía no lo justifique legalmente, es que iba a cumplir la misión consignada a la enérgica expresión de Yhering: "Sobre el derecho está la vida, y cuando la situación es en realidad tal como aquí la presumimos, es decir, un estado de necesidad político, la disyuntiva entre el Derecho y la vida se agudiza y la decisión, entonces, no es dudosa: el poder sacrifica el Derecho y salva la vida".

Frente a la legalidad, desprovista de contenido moral, que encarnaba Huerta, estaba la revolución que si al principio pretextaba ser una simple rectificación política, con el tiempo se colmaba de reivindicaciones sociales. La lucha estaba entablada entre la forma y el fondo; entre una ley que si era hábil para encubrir una tradición no servía en cambio para satisfacer las urgencias populares, y el pueblo mexicano, que buscaba nuevas fórmulas de justicia, aplazadas por la rebelión -que fuera revolución-, de Madero.

Si el derecho positivo de la Constitución de 57 tenía que ser violada para destituir a los gobernantes que tenían sus títulos conforme a ese derecho; si por otra parte, la Constitución de 57 no satisfacía ya las necesidades sociales, el cometido natural y lógico de la revolución consistía en derogar dicha Constitución y reemplazarla por una nueva.

La actitud legalista de Carranza, adoptada por error o como táctica se inició con su levantamiento que pretendió justificar al amparo de la Constitución de 57; se ratificó en todos los decretos del periodo preconstitucional, con los cuales siguió invocando aquella Constitución y llegó hasta el Constituyente de Querétaro, ante el que propuso, no una nueva Constitución, sino una serie de reformas a la anterior. Pero en la asamblea triunfó la realidad y se impuso el espíritu de la revolución al expedir, en lugar de las reformas, una nueva Constitución que dejó insubsistente la de 57.

El General Múgica, revolucionario de profundas convicciones sociales y defensor de las libertades públicas, tuvo una actuación destacada como presidente de la Comisión de Constitución y partió, en forma sobresaliente en la elaboración de los artículos 123 y 27 y la de todos los diputados que participaron en la elaboración del proyecto y del dictámen y la de los que intervinieron en las discusiones.

El dictámen del Artículo 123 de la Constitución de 1917, que rompió los moldes de las Constituciones políticas del pasado y que creó un estatuto protector de todos los trabajadores y a la vez reivindicador de los derechos del proletariado, fué presentado y discutido y aprobado en la sesión de 23 de enero de

1917. Nació un nuevo derecho social del trabajo proteccionista y reivindicador del proletariado que no fué concesión menos dádiva, del capitalismo sino promesas revolucionarias cumplidas, de alcances hasta hoy incomprendidos.

Cuando el artículo 123 enfrente a los factores de la producción, trabajo y capital, reconoce la división de la sociedad mexicana en dos clases: los trabajadores y los propietarios de los bienes de la producción, o sea explotados y explotadores. Las normas jurídicas fundamentales sólo favorecen y protegen al factor trabajo, es decir, a todos los que integran la clase trabajadora: son disposiciones proteccionistas y reivindicadoras de carácter social en favor de los trabajadores, porque los "derechos" del Capital son la naturaleza patrimonial. El artículo 123 es, pues, un derecho de clases o instrumento de lucha que tiene por objeto, en primer término, compensar las desigualdades entre las dos clases sociales, protegiendo al trabajo, mejorando las condiciones económicas de los trabajadores y reivindicando a estos cuando se alcance la socialización del Capital. Por ello, la única clase auténticamente revolucionaria es la que integran los proletarios. Marx fué el primero en despertar su conciencia de clases. Nuestro derecho del trabajo, como se desprende del mensaje y téxtos del artículo

123, pese a que la huelga es uno de sus objetivos, sin embargo, busca el equilibrio entre los factores de la producción en manos de la clase obrera, se funda en la teoría de la lucha de clases y en el de reivindicación de los trabajadores, que es punto de partida de la revolución proletaria escrito en el mensaje y textos del artículo 123.

"El artículo 123 de la Constitución Mexicana de 5 de febrero de 1917 creador del derecho del trabajo y de la previsión social, fué el primer estatuto fundamental de este tipo en el mundo, por su contenido, esencia y fines. A partir de su vigencia se extendieron las bases constitucionales del trabajo y de la previsión social en las leyes laborales de toda la República y también se internacionalizaron en el Tratado de Paz de Versalles de 28 de junio de 1919 y en la Constitución de otros países que le siguieron" (18)

El derecho social de nuestra Constitución supera a los derechos sociales de las demás Constituciones del mundo y a la doctrina universal, porque éstas sólo contemplan un derecho social protector de los débiles frente a las fuentes y nivelador de desigualdades entre las mismas y específicamente en las relaciones de trabajo, entre obreros y patrones, encaminado hacia la dignificación de la persona humana; en tanto que el DERECHO SOCIAL MEXICANO se identifica con la justicia

social en el derecho agrario Artículo 27 y en el derecho del trabajo, Artículo 123, como expresión de normas proteccionistas de integración o de inordinación para nivelar desigualdades y de preceptos reivindicatorios de los derechos del proletariado para la socialización de la Tierra y el Capital. Por eso es superior en contenido y fines a otras legislaciones: así se explica su grandiosidad insuperable, su influencia en la conciencia de la clase obrera, superando también la doctrina de los juristas, sociólogos y filósofos, que solo ven en el derecho social reglas de protección, igualadoras o niveladoras de justicia social, pero restringida para realizar el equilibrio entre débiles y fuertes, entre trabajadores y patrones.

"Después de la Primera Guerra Mundial, que terminó con la firma del Tratado de Versalles, los constituyentes europeos y americanos encontraron que los postulados del Tratado habían sido perfectamente descritos con anterioridad a nuestra Constitución Mexicana de 1917 en el Tratado de Paz de Versalles y en posteriores Constituciones, aprotando nuevos informes de quienes tuvieron participación en la elaboración de la Parte XII del Tratado, ya que la prioridad de la misma ha sido reconocida por eminentes publicistas europeos y americanos, lo que implica el conocimiento que se tenía de nuestra Ley de

Leyes" (19)

D) NACIMIENTO DEL DERECHO HABITACIONAL

Para enfocar el problema que constituye el tema de este capítulo, habremos de remontarnos al año de 1917, ya que al expedir la constitución que nos rige, quedó como imperativo legal en el artículo 123 de nuestra Carta Magna, la obligación para los empresarios de "proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas", siempre y cuando incidieran en cualquiera de dos términos, a saber: a). - Que el centro de trabajo operase a más de tres kilómetros de los centros de población o b) que empleare en él más de 100 personas. El precepto constitucional por otra parte consignó el correlativo derecho, para el empresario para cobrar una renta que no podría exceder del 6% anual calculado sobre el valor catastral de la finca.

Resulta obvio que la redacción del precepto supone inmediatez en el cumplimiento de la obligación de suministrar habitación a los trabajadores sujetos a ese beneficio, lo referente al caso de los centros de trabajo alejados de las zonas urbanas crea de inmediato la necesidad de suministrar habitación a los trabajadores.

Al intentar la reglamentación del artículo 123 primeramente en

el año de 1929, en el proyecto conocido como Código de Portes Gil y posteriormente en la ley reglamentaria en vigor desde el año de 1931, se eludió abordar la reglamentación del precepto, justamente por temor al impacto económico que produciría un alza importante en los precios del mercado nacional, con el consiguiente encarecimiento de la vida.

La escasez de habitación no es un problema genérico nacional, sino que presenta solamente y por cierto en forma especial y violenta, en las zonas de congestión demográfica, preferentemente en las ciudades de mayor importancia y fundamentalmente en nuestra ciudad capital de la República Mexicana, obediendo ello, según es sabido, a los incentivos que ofrece a la población respecto a comodidades, diversiones, y una forma de vivir más importante, que en la mayor parte de los casos no alcanza al mayor contingente de la población, que por otra parte se ve presionada por el exodo rural, dado los problemas de sobra conocidos que afligen nuestras zonas campesinas, todo ello naturalmente proporcionando por la dinámica lograda en los renglones industriales, concentrados lógicamente en los mayores centros de población, en donde se encuentra el mayor volúmen de masas consumidoras.

El problema demográfico-ocupacional de México, hasta 1910

la población acumulada en México arroja la cifra de quince millones ciento sesenta mil; durante la década 60-70 el incremento de población fué del orden de trece millones noventa y cinco mil y se estima que para 1980 la población absoluta del país alcanzará la cifra de setenta y un millón de habitantes.

Cada año están llegando al mercado de trabajo cerca de cuatrocientos mil jóvenes que reclaman una labor y un salario; así se estima que crear una nueva plaza de trabajo industrial cuesta - en cálculos más optimistas - un promedio de cincuenta mil pesos, se tendrá una idea del esfuerzo inmenso que deba realizar la Nación para que sus déficits en materia ocupacional y salarial no se incrementen, dado que una familia sin ingresos, significará como consecuencia necesaria una familia sin vivienda.

Con todo rigor y honestidad se puede considerar que a partir del presente régimen, se inicia una nueva política habitacional en México, no solamente desde el punto de vista de la originalidad y trascendencia del nuevo planteamiento, sino también desde el punto de vista de la cantidad masiva de recursos que se canalizarán hacia el vigoroso esfuerzo que se intenta.

E) EVOLUCION LEGISLATIVA DE LA REGLAMENTACION DE LAS
FRACCIONES 12 Y 30 DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

Siendo el derecho habitacional una garantía social, no podía pa-
sar desapercibido por el constituyente de Querétaro un grave
problema social. Digno de admiración y alabanza es el consti-
tuyente del 17, que acabando con moldes tradicionales, viejas
estructuras jurídicas y sin olvidar su conocimiento de clases,
inició la reivindicación de la clase trabajadora consagrando en
la carta magna todo un catálogo de derechos en su favor.

Ningún precepto de la constitución ha sido más discutido que
el artículo 123, y lo seguirá siendo, porque se trata de un or-
denamiento en constante efervescencia, como que la declaración
de principios que contiene, obedece a la vigencia perpetua a las
necesidades de la clase obrera. Puede ser que ni los mismos
constituyentes se dieran cuenta del alcance que tendría este
artículo.

El derecho habitacional es un derecho proteccionista de la cla-
se trabajadora, dado sus características y consagrándose en las
fracciones XII y XXX.

En la Ley Federal de 1931, se reglamentó la fracción XII del ar-
tículo 123, que fué una simple transcripción del ordenamiento
constitucional, quedando sin una debida reglamentación, que
ocasionó su falta de aplicación práctica. Ante esta laguna, el

poder ejecutivo dictó el 31 de diciembre de 1941 el reglamento de la citada fracción del artículo 111 para empresas que no fueran de jurisprudencia federal.

En virtud de que el ejecutivo federal no tenía facultades sino para fijar las condiciones y plazas en que los patronos deberían cumplir con esta obligación, el reglamento fué declarado anticonstitucional para la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En la Ley Federal del Trabajo del 10. de mayo de 1970, que derogó a la del 18 de agosto de 1931; la reglamentación de la fracción XII del artículo 123 se contiene en su capítulo III (Tercero) y en sus artículos del 136 al 153, en los cuales ya se establecen bases concretas para que este derecho proteccionista de los trabajadores sea plicado en la práctica debidamente, y aun en su artículo 143 establece un término de tres años para que los sindicatos y las empresas formulen convenios con las modalidades necesarias para el cumplimiento de este derecho, el término empezó a correr el primero de mayo de 1970.

Con el fin de que realmente se lleve a cabo este derecho, en diciembre de 1971 se presentó ante el Congreso de la Unión un nuevo proyecto en el cual se modifica la fracción XII, creando un fondo nacional de la vivienda que permitirá adquirir en propiedad a los trabajadores, habitaciones cómodas e higiénicas.

Dado el fallo de la Suprema Corte de Justicia de la Nación declarando anticonstitucional el reglamento que para llevar a cabo el derecho habitacional que tienen los trabajadores, y la casi nula iniciativa por parte de las empresas para cumplir con esta obligación, no tuvo mayor consecuencia que la de no tener una aplicación práctica las disposiciones que contenía la Ley Federal del Trabajo de 1931 para tal efecto.

Pero es de mérito reconocer que en esta Ley es cuando por primera vez elabora un reglamento que realmente contenía una serie de artículos encaminados a que este derecho tuviera una aplicación práctica en México.

1. - Ley Federal del Trabajo 1931.

DE LAS OBLIGACIONES DE LOS PATRONES.

Artículo 111. - Son obligaciones de los patrones:

III. - Proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excedan 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 mayores 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, fijaron las condiciones y plazos dentro de los cuales éste deba cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. - publicado en el Diario Oficial el viernes 28 de agosto de 1931, página 9.

2. - LEY FEDERAL DE 1970.

Artículo 136. Están obligados a proporcionar habitaciones a sus trabajadores:

- I. - "Las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo, situadas fuera de las poblaciones. Se entiende que las empresas están situadas fuera de las poblaciones si la distancia entre unas y otras es mayor de tres kilómetros o cuando, si se es menor, no existe un servicio ordinario y regular de transportación para personas; y"
- II. - "Las mismas empresas mencionadas en la fracción anterior, situadas dentro de la población, cuando ocupen un número de trabajadores mayor de cien."

CAPITULO II
NOTAS BIBLIOGRAFIAS

12. - Basurto Miranda Angel, La Evolución de México, Editorial Herrero, S.A. pags. 63 a 68
13. - Cueva, Mario de la, Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., 4a. Edición Tomos I y II, México, 1959
14. - Villegas Cosío Daniel, Historia Moderna de México, Editorial Hermes, pag. 317 a 329, 1970.
15. - Silva Herzog Jesús, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Tomo I, Cap. I, pag. 19, Editorial Fondo de la Cultura Económica, México 1960.
17. - Méndez Medina Alfredo, S.J. Origen de la ponencia presentada ante la dicta de Zamora.
18. - Trueba Urbina, Alberto, Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A. pag. 123
19. - Trueba Urbina Alberto, obra citada pag. 124

CAPITULO III.

REFORMA AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, APARTADO "A", FRACCION XII.

A) COMISION NACIONAL TRIPARTITA.

El C. Presidente de la República dispuso, a partir del día 19 de mayo del presente año, la creación y funcionamiento de un organismo consultivo en el que concurrieran representantes de los factores de la producción y miembros del equipo de trabajo del Primer Mandatario del país.

El propósito fundamental de la Comisión Nacional Tripartita es el de establecer un análisis suficiente del contexto general de las actividades que se traducen en producción y, en última instancia, bienestar para los mexicanos, mediante la realización de soluciones que tiendan a elevar su nivel de vida.

A través de seis Comisiones de Estudio, que atienden temas del interés de la clase trabajadora, en los que tienen participación indudable los empresarios de México, se examinan los renglones de inversiones, productividad y descentralización de la industria, desempleo y capacitación de los recursos humanos; industrias maquiladoras y exportaciones; carestía de la vida; vivienda popular y contaminación ambiental.

B) FUNCION Y REGLAMENTACION DE LA COMISION NACIONAL TRIPARTITA.

Para dar cumplimiento al acuerdo dictado por el C. Presidente de la República en la Junta celebrada en Palacio Nacional el día 17 de mayo de 1971, en el sentido de crear una Comisión Nacional Tripartita integrada con representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Empresarios que concurrieron al diálogo convocado para esa fecha por el Jefe del Estado y,

Considerando:

PRIMERO. - Que los representantes de los sectores obrero y empresarial conscientes de su responsabilidad nacional, entienden como deber inaplazable de solidaridad, colaborar con el Gobierno de la República en el análisis, estudio y planteamiento de las cuestiones que se derivan de nuestro desarrollo social y económico, inspirada esta cooperación en los postulados de la Revolución Mexicana y aplicando para ello una mentalidad crítica, objetiva y realista frente a los problemas fundamentales del país, ya que éste es el camino adecuado para garantizar un auténtico progreso en beneficio de todos los mexicanos.

SEGUNDO. - Que el equilibrio y la preservación de nuestro --

sistema democrático se funda en mantener unidos los legítimos intereses de cada uno en la fórmula de Justicia Social para todos, procurando una activa transformación del país que sea esencialmente mexicana.

TERCERO. - Que es inmediata la necesidad de estudiar conjuntamente los problemas sobre inversiones, productividad, descentralización de la industria, desempleo, capacitación de los recursos humanos, industrias maquiladoras, exportaciones, carestía de la vida, vivienda popular, y contaminación ambiental, a fin de lograr su mejor solución y de obtener su cauce a través de las Instituciones creadas por el Constituyente de 1917.

CUARTO. - Que a través de la confrontación se puede llegar a la unidad de las ideas y de la acción para hacer más eficaz el concurso de todos en el propósito del avance nacional, por medio de un enfoque moderno de nuestra problemática económica y social.

QUINTO. - Que la meta del perfeccionamiento económico se sustenta en el beneficio de las mayorías, representado por una mejor redistribución de la riqueza nacional, ya que el propio desarrollo no es un fin en si mismo, sino un instrumento para garantizar al hombre una vida digna en -

el marco de la justicia y la libertad.

SEXTO.- Que debe ser preocupación fundamental de los mexicanos incluir a los sectores de bajos ingresos en los beneficios de nuestro crecimiento económico, por el cumplimiento irrestricto de la Constitución, cuyo fin último radica en la realización plena de la justicia social.

En atención a todo lo anterior, la Comisión Nacional Tripartita constituida en Sesión plenaria el día 10 de junio de 1971, sometió a estudio y aprobó por unanimidad ajustar su estructura y funcionamiento al siguiente:

REGLA MENTO

ARTICULO 1o.- La Comisión Nacional Tripartita está integrada por veinticinco miembros; diez representantes del Sector Obrero, diez representantes del Sector Empresarial y cinco representantes del Gobierno Federal.

ARTICULO 2o.- El sector de los trabajadores y el de los empresarios nombrarán a sus respectivos representantes propietarios y adjuntos.

ARTICULO 3o.- El Gobierno Federal, por disposición del C. Presidente de la República, está representado por los CC. -

Secretarios del Trabajo y Previsión Social, de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio; el Procurador General de la República y el Director General del Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular. Los representantes del Gobierno Federal en la Comisión Nacional Tripartita tendrán como suplentes a los funcionarios que señale el C. Presidente. En las Comisiones de Estudio, los representantes del Gobierno podrán designar como suplentes a las personas que determinen.

ARTICULO 4o. - La Comisión Nacional Tripartita se avocará al estudio de los siguientes temas:

1. - Inversiones;
2. - Productividad;
3. - Descentralización de la Industria;
4. - Desempleo;
5. - Capacitación de los Recursos Humanos;
6. - Industrias Maquiladoras;
7. - Exportaciones;
8. - Carestía de la Vida;
9. - Vivienda Popular;
10. - Contaminación ambiental, y

11.- Cualquiera otro tema que se considere de interés y -
esté conectado con el objeto de la Comisión.

Los trabajos relativos a los temas anteriores se distribui--
rán entre seis Comisiones de Estudio, en la siguiente for--
ma:

Primera: Inversiones;
Productividad, y
Descentralización de la Industria.

Segunda: Desempleo;
Capacitación de los Recursos Humanos.

Tercera: Industrias Maquiladoras, y Exportaciones.

Cuarta: Carestía de la Vida.

Quinta: Vivienda Popular, y

Sexta: Contaminación Ambiental.

Tales Comisiones de Estudio serán nombradas por la Co--
misión Nacional Tripartita de entre sus miembros, con -
dos representantes de los trabajadores y dos patronales, -
con sus respectivos adjuntos, presididas por uno de los
representantes del Gobierno.

ARTICULO 5o. - Los sectores que integran la Comisión --

Nacional Tripartita podrán nombrar un asesor general y el número de asesores técnicos que se requieran para las Comisiones de Estudio.

ARTICULO 6o. - Para el mejor desempeño de su cometido, la Comisión Nacional Tripartita y las Comisiones de Estudio obtendrán la información que necesiten del sector -- público, empresarial y de trabajadores, con la prohibición de utilizarla en asuntos ajenos a los trabajos para la que fué solicitada.

ARTICULO 7o. - La Comisión Nacional Tripartita, celebrará reuniones ordinarias cuando menos una vez al mes y convocará a sesiones extraordinarias cuando lo estime necesario, o a petición de algún sector.

Las Comisiones de Estudio sesionarán las veces que sea - necesario para el mejor cumplimiento de su tarea.

ARTICULO 8o. - Se considera quórum legal para las sesiones de la Comisión Nacional Tripartita y de las Comisiones de Estudio, la asistencia de más de la mitad de los miembros que las integran.

ARTICULO 9o. - En las votaciones cada sector representa un voto que será emitido por la mayoría de los presentes del -

sector de que se trate. Los asesores solamente tendrán voz en el seno de las reuniones de la Comisión Nacional Tripartita y de las Comisiones de Estudio.

ARTICULO 10o. - Los acuerdos que se tomen en las sesiones de la Comisión Nacional Tripartita, tendrán el carácter de recomendaciones, que podrán ser unánimes o Tripartitas las que se produzcan por los tres sectores. Bipartitas las que se tomen por dos sectores y Unilaterales las de un solo sector.

ARTICULO 11o. - La Comisión Nacional Tripartita y cada Comisión de Estudio, tendrán un Secretario cuyas funciones serán:

- a) Levantar las actas de las reuniones;
- b) Dar cuenta de los documentos en cartera;
- c) Formar el orden del día según Acuerdo del Presidente;
- d) Pasar lista para comprobar el quórum;
- e) Computar los votos;
- f) Confeccionar la documentación y correspondencia de las comisiones o de sus presidentes;
- g) Registrar las iniciativas que se sometan a discusión;
- h) Llevar lista de oradores para cada caso, e
- i) Las que le asigne la Comisión y su Presidente.

ARTICULO 12o. - Cuando alguno de los representantes - no concurra a dos reuniones consecutivas, tanto en la Comisión Nacional Tripartita como en las Comisiones de Estudio, se dará cuenta a los sectores respectivos para - que tomen las medidas pertinentes o lo substituyan.

ARTICULO 13o. - Las actas de las reuniones ordinarias o extraordinarias serán firmadas por los representantes -- que hubieren concurrido y si alguno o algunos se nie-- gan, lo hará constar el Secretario así como los motivos en que se funde.

ARTICULO 14o. - Las proposiciones, que se acuerden en - el seno de las Comisiones de Estudio, pasarán a la Comi-- sión Nacional Tripartita, para su estudio, discusión y vo-- tación.

ARTICULO 15o. - Las proposiciones que se aprueben en las sesiones de la Comisión Nacional Tripartita, se elevarán - con el carácter de recomendaciones al C. Presidente de la República, remitiendo con las mismas los estudios en que se fundaron éstas, así como todos los antecedentes de las diversas proposiciones en general.

ARTICULO 16o. - En las sesiones ordinarias de la Comisión

Nacional Tripartita, o en las extraordinarias a que se cite para tal efecto, las Comisiones de Estudio por conducto de su Presidente, informarán sobre la marcha de sus labores presentando con claridad las proposiciones que en su seno se hubieren aprobado.

ARTICULO 17o. - La Comisión Nacional Tripartita turnará - a las Comisiones de Estudio los asuntos que juzgue conveniente, fijándoles plazo para que presenten su proposición. Cuando los asuntos se generen en el seno de la propia Comisión de Estudio, ésta deberá someter su proposición a la Comisión Nacional Tripartita.

ARTICULO 18o. - Las sesiones ordinarias o extraordinarias, serán presididas por un representante del Gobierno.

ARTICULO 19o. - Planteado un problema o punto de debate, - se le dará lectura y el Presidente lo someterá a discusión -- pudiendo intervenir en ésta hasta tres oradores en favor y -- tres en contra, limitando su intervención a quince minutos como máximo.

Después que hayan hablado se preguntará al pleno si se -- considera suficientemente discutido el asunto, lo cual, aprobado, se pasará a votación. En caso contrario se abrirá un

nuevo registro con el mismo procedimiento hasta lograr la discusión suficiente.

En seguida se pasará a votación para definir en los términos del artículo 10 el tipo de recomendación que se aprueba.

Todas las recomendaciones de la Comisión Nacional Tripartita, de cualquier tipo, deberán ser aprobadas por más de la mitad de los representantes del sector respectivo.

ARTICULO 20o. - Los representantes no registrados como oradores podrán hacer uso de la palabra para aclarar situaciones o hechos que les conciernan.

ARTICULO 21o. - Cuando el problema planteado abarque distintos aspectos o materias, se discutirá y aprobará primero en lo general y luego en lo particular, siguiendo el sistema antes establecido.

ARTICULO 22o. - El mismo procedimiento se seguirá respecto a las proposiciones que se generen en las Comisiones de Estudio.

ARTICULO 23o. - No se permitirán discusiones en forma de diálogo, ni los oradores podrán ser interrumpidos, a menos

que se trate de una moción de orden autorizada por el Presidente.

ARTICULO 24o. - El presente Reglamento entrará en vigor - desde la fecha de su aprobación.

ARTICULO 25o. - La Comisión Nacional Tripartita podrá modificar el presente Reglamento cuando lo estime necesario.

C) INTEGRACION DE LA V COMISION PARA EL ESTUDIO -- DE LA VIVIENDA POPULAR.

Vivienda Popular.

Presidente:

Director General del Instituto Nacional para el -- Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivien- da Popular.

Suplente:

Encargado del Programa Vivienda Solidaria del Tra- bajo Mexicano del Instituto Nacional para el Desa- rrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Po- pular.

Sector de los Trabajadores.

Propietario

Secretario General del Comité Ejecutivo Nacional - de la Federación de Trabajadores al Servicio del Es

tado.

Adjunto

Secretario General de la Federación de Trabajadores del Distrito Federal.

Propietario

Secretario General del Sindicato de Trabajadores Técnicos y Manuales de Estudios y Laboratorios de la Industria Cinematográfica.

Adjunto

Presidente de la Comisión Nacional de Asuntos - Profesionales del Sindicato de Trabajadores de la Educación.

Asesores

Sector Empresarial

Propietario

Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales de la República Mexicana

Adjunto.

Vicepresidente de la Asociación Nacional de Banqueros.

Propietario

Presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana.

Adjunto

Asesor de la Vivienda Popular de la Confederación Patronal de la República Mexicana.

Asesores

Asesores

Gubernamentales

Vicepresidente de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Secretario Particular del C. Subsecretario de Industria y Comercio.

Jefe del Departamento de Vivienda Obrera de la -
Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Asesor Actuarial del Programa VISTRAM-INDECO
del Instituto Nacional para el Desarrollo de la --
Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

Asesor Jurídico del Programa VISTRAM-INDECO
del Instituto Nacional para el Desarrollo de la -
Comunidad Rural y de la Vivienda Popular.

D) ALCANCES Y CONCLUSIONES DE LA COMISION NACIONAL TRIPARTITA.

Las conclusiones que llevaron a cabo las múltiples reuniones efectuadas por la V Comisión de la Comisión Nacional Tripartita, dió como resultado que el C. Presidente de la República enviara ante el Congreso de la Unión la siguiente exposición de motivos:

CC. Secretarios de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Presentes:

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 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 estos 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 solo comprende a un número limitado de trabajadores, no ha tenido una realización satisfactoria durante su prolongada vigen--

cia. 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, deberían 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 concurran a una más justa distribución del ingreso y a mejorar sustancialmente el bienestar de la población. Por esta razón, considera indispensable afrontar globalmente el problema -- de la vivienda e incorporar en los beneficios de una política 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 de sus propios trabajadores, sirva de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional. Así será posible satisfacer, en el volúmen 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 esta se aplica exclusivamente en el ámbito de cada empresa.

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

Con esto se eliminará, además, la limitación por la que solamente están obligadas, en el interior de las poblaciones, las empresas de más de 100 trabajadores a proporcionar a estos 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 permitirá cumplir el objetivo que se propuso el Constituyente en 1917, sino que además facilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de su patrimonio familiar; los mantendrá al margen de las contin--

gencias 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 población y prolongándolo de una a otra generación de mexicanos.

El plan comprende no sólo la construcción de viviendas, sino también la regeneración de las actuales y el mejoramiento

to permanente de las que en adelante se edifiquen. Prevé tanto el aprovechamiento de las zonas ya urbanizadas como el desarrollo de otras futuras mediante la constitución de reservas territoriales. El organismo responsable de la ejecución de este programa podrá coordinarse además con otras instituciones públicas a fin de que, dentro de una política integrada, se amplíen los servicios municipales, se desenvuelvan armoniosamente 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 adicionales de trabajo 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 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 carencias 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 tra-

vés 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 hacía -
necesaria la adopción de un plan que movilizara recursos
masivos durante un período indefinido de tiempo y de un
programa financiero de carácter resolvente que permitiera
auspiciar, en todas las regiones de la República, una po-
lítica 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 formula-
do y que exige la reforma de la fracción XII del apartado -
A del artículo 123 de la Constitución recoge pues una peti-
ción coincidente de las organizaciones de trabajadores y --
empresarios que, de este modo, han mostrado su visión --
del futuro y su espíritu de solidaridad nacional.

Se ha considerado conveniente declarar de utilidad social la
expedición de una Ley para la creación de un organismo in-
tegrado por representantes del Gobierno Federal, de los tra-
bajadores 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 parti-

cipación conjunta de las empresas y los trabajadores en las cuestiones que vitalmente les atañen.

Dicha Ley reglamentaria regularía las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrían adquirir las habitaciones y crearía los organismos necesarios para que puedan resolverse, en la práctica, los problemas que habrán de presentarse. En particular, los que supone la coordinación, el financiamiento de los programas de construcción y su justa distribución entre las clases laborantes.

La modificación constitucional que se propone corresponde a una evolución del Derecho Social que tiende a garantizar las condiciones mínimas de bienestar para la población mediante sistemas de solidaridad, más que a través de la exigencias 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 comunidad. Esto, tanto porque, de lo contrario, se hubieran afectado otras disposiciones legislativas y realidades sociales, como porque se estimó prudente mantener vigentes los dere

chos respectivos de los trabajadores frente a empresas cuya ubicación geográfica los coloca en situaciones particulares.

Se pensó también que, en aquello que no fuera estrictamente indispensable modificar, se mantuviera la redacción 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 social de la Revolución Mexicana. A un sistema limitativo sucederá otro generalizado, mecanismos que preveían originalmente la dotación en renta de las habitaciones serán reemplazados por otros que las otorgarán en propiedad y un sistema individualizado 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 del 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 fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución Política 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 sistema de financiamiento que permita otorgar a estos 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 representan--

tes 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.

T r a n s i t o r i o

Unico.- La presente reforma entrará en vigor quince días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Reitero a ustedes CC. Secretarios, mi atenta y distinguida consideración.

México, D.F., a 22 de diciembre de 1971.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

Luis Echeverría Alvarez.

E) REFORMA A LA FRACCION XII DEL APARTADO "A" DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

El C. Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos el 22 de diciembre de 1971 envió ante el H. Congreso de la Unión, la Iniciativa de Reforma al Art. 123 y a la Ley Federal del Trabajo.

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, P r e s e n t e s :

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 estos 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 adque--

ran sus habitaciones, requiere, entre otras medidas, reformar el Título Cuarto, Capítulo Tercero de la Ley Federal del Trabajo y los artículos 97 y 110 del propio ordenamiento, en los términos de la presente iniciativa.

Ella pretende facilitar el cumplimiento de la reforma constitucional que he propuesto por el establecimiento de normas claras, de carácter sustantivo, que fijen los derechos y las obligaciones que a las partes corresponden, previniendo que las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento del fondo se precisen en una ley específica.

Las características fundamentales de las reformas que se proponen en relación con las disposiciones de la Ley en vigor son las siguientes:

Se hace extensivo el derecho a que se les proporcione habitaciones a los trabajadores temporales y eventuales y se suprime la limitación contenida en el artículo 139 de la Ley -- que se reforma y que únicamente confiere ese derecho a los trabajadores de planta permanente con una antigüedad de -- un año, por lo menos.

Se establece que la totalidad de las aportaciones que hagan las empresas al Fondo Nacional de la Vivienda se destinará a la constitución de depósitos en favor de los trabajadores. -

Esta prestación viene a substituir al sistema de contratación fragmentaria y a nivel de cada empresa que establece la ley vigente.

Conforme al sistema fijado actualmente por la fracción V - del artículo 145 de la ley en vigor, cuando las habitaciones se construyan para que sean adquiridas por los trabajadores, deberá determinarse en cada convenio, la aportación de la empresa y "la forma de financiamiento para completar el costo de la construcción, el que deberá ser pagado por los trabajadores, con las modalidades que convengan las partes."

Con la reforma que ahora se propone, los trabajadores dispondrán de una aportación fija y permanente que las empresas harán a su favor y tendrán acceso a créditos que les serán otorgados por el organismo que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Las organizaciones de trabajadores consideraron que esta prestación, que a la vez proporciona los recursos necesarios para el financiamiento de habitaciones y constituye un fondo de ahorro para los trabajadores y sus beneficiarios, substituye con ventaja la compensación por diferencia de renta que establece el artículo 151 vigente; toda vez que, en el texto actual, dicha compensación queda sujeta a las eventua

lidades de un convenio entre las partes y no cumple la finalidad de habilitar al trabajador para adquirir su casa en propiedad.

Por lo que hace el artículo 97 de la Ley, fue necesario -- conservar la excepción contenida en la fracción II, para -- que puedan seguir siendo objeto de descuento los salarios mínimos de los trabajadores que, por razones distintas a las previstas en las reformas que ahora se proponen o -- de acuerdo con las disposiciones en vigor, estén ocupando en arrendamiento casas habitación que sean propiedad de -- sus patrones.

Se consideró también necesario añadir a tal artículo una fracción III, con el propósito de facilitar el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda. En esta nueva fracción se prevé que los trabajadores podrán libremente aceptar, por créditos contraídos por el Fondo, descuentos que, en todo caso, no podrán exceder del 20% del salario.

Por semejantes razones se mantuvo la disposición contenida en la fracción II del artículo 110 de la Ley y se modificó la fracción III, explicitándose los conceptos por los cuales podrá conceder créditos el Fondo.

En el artículo 136 desaparece la división en fracciones, a fin de establecer que todos los patrones estarán obligados a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, en los términos de la reforma constitucional que se ha iniciado. Asimismo, se precisa que esta obligación se cumplirá --- aportando al Fondo Nacional de la Vivienda un 5% del --- monto de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

Dentro de este sistema de carácter general, se reconocen, no obstante, ciertas modalidades contenidas en los nuevos artículos 146 y 147.

En el primero, se exime a los patrones de la obligación de pagar las aportaciones respectivas por sus trabajadores domésticos. Esto, tomando en cuenta la naturaleza peculiar de la relación, así como el hecho de que la prestación de este tipo de servicios implica, habitualmente, la de recibir habitación, tal como lo prevé el artículo 334 de la -- Ley. Además, se estima que, por no tratarse propiamente de empresas, no se contraría, con esta excepción, el nuevo -- texto constitucional.

El artículo 147 autoriza al Ejecutivo para determinar las -- modalidades con que se incorporarán al régimen previsto -

en este capítulo los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio, atendiendo a las condiciones especiales de estas actividades.

Se consideró, por otra parte, que el propio Ejecutivo debería tener la misma facultad respecto a las empresas que, por lo limitado de su capital o de sus ingresos, ameriten un tratamiento especial. El artículo 148 prevé también -- que las resoluciones que al respecto se dicten podrán revisarse total o parcialmente cuando, a juicio del Ejecutivo, existan circunstancias que lo justifiquen, a fin de no establecer estatutos permanentes que no corresponderían al carácter dinámico de nuestra economía ni a los progresos que se pretenden alcanzar en los sistemas recaudatorios.

Con objeto de evitar posteriores controversias y facilitar la recaudación se precisa lo que habrá de entenderse por salario para el efecto de determinar la obligación empresarial de aportar recursos a este Fondo. El artículo 143 señala que, dentro del régimen que se establece, las aportaciones patronales deberán hacerse sobre la base de la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

Se consideró igualmente conveniente determinar un tope -

máximo para el pago de las contribuciones, que será el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate. De este modo, los trabajadores de salarios más altos estarán incorporados al régimen, pero los patrones no tendrán obligación de cotizar por ellos -- más allá del límite establecido, que variará gradualmente conforme a la elevación de los salarios mínimos y no hará por consiguiente necesario que se propongan reformas sucesivas a la Ley por este concepto. Además, se obtendrá que el financiamiento que los trabajadores podrán recibir de este fondo no alcance cuantías tales que excedan a su finalidad.

Para prevenir posibles evasiones al régimen, el artículo - 142 mantiene la disposición de la Ley en vigor en el sentido de que cuando una empresa se componga de varios -- establecimientos, su obligación de contribuir a la satisfacción de necesidades de vivienda obrera se extienda a cada - uno de ellos y a la empresa en su conjunto.

En los artículos 137, 138, 139 y 140 se establecen los li-- neamientos generales para la organización y el funciona-- miento del Fondo Nacional de la Vivienda.

En primer término, la determinación de su objetivo, que -

es el de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores mediante la constitución y operación de sistemas de financiamiento que les permitan adquirir en propiedad tales habitaciones. Se definen, asimismo, los distintos renglones a que podrán destinarse los créditos respectivos y que serán la construcción, reparación o mejora de las casas habitación, o bien el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

De acuerdo con la reforma constitucional propuesta y con principios e instituciones ya establecidos en el Derecho del Trabajo, se dispone que los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda deberán ser administrados por un organismo cuya composición será tripartita y que estará integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones.

A dicho organismo se le faculta para regular los procedimientos y normas con apego a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad sus habitaciones. Así, que dará a la decisión de las partes interesadas la resolución de los problemas prácticos que puedan presentarse y la determinación de los criterios generales que normarán la operación del Fondo, con apego a la Ley.

Con este fin, el artículo 140 precisa que el organismo - que se propone constituir tendrá a su cargo la coordinación y el financiamiento general de los programas de -- construcción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

El artículo 149 amplía los conceptos anteriores y establece la obligación de distribuir equitativamente entre las -- distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas o grupos de trabajadores, la apli-- cación de los recursos de que se disponga.

Se quiere, en efecto, que tratándose de un sistema de -- carácter nacional, fundado en la solidaridad, la distribu-- ción de los beneficios sea lo más justa y equilibrada posible. A tal efecto, se determinó expresamente que el otorgamiento individual de los créditos se llevará a cabo, en - caso necesario, conforme a un sistema de sorteos, cuyas características serán establecidas en la Ley que regule el funcionamiento de dicho organismo.

El artículo 141 determina el destino de las aportaciones -- que los patrones harán al Fondo, con sujeción a un régimen que, además de permitir a los trabajadores el acceso a la propiedad de sus habitaciones, los hace beneficiarios

de un ahorro constante y permanente. Así, se define por una parte que el Fondo Nacional de la Vivienda, que constituye un gasto de previsión social de las empresas, se --- aplicará en su totalidad a constituir depósitos en favor de - los trabajadores. El 40% del importe de estos fondos se abo- nará a los pagos inicial y mensuales del crédito que se otor- ga al trabajador a fin de que su economía se vea menos gra- vada.

Se establece también que cuando el trabajador concluya de - pagar su crédito, las aportaciones empresariales subsecuen- tes que le correspondan continuarán aplicándose a integrar un nuevo depósito a su favor con el que podrá contraer --- otros créditos para reparar o mejorar su vivienda o para ad- quirir una nueva.

Como, por diversas razones, no todos los trabajadores harán uso del crédito, se ha previsto que transcurridos diez años tendrán derecho a que se les haga entrega, periódicamente, del saldo de los depósitos que se hubieren constituido en su favor. También se establece que cuando el trabajador deje - de serlo, o en caso de incapacidad total permanente o de --- muerte, se entregará el monto total de este depósito a él mis- mo o a sus beneficiarios.

Naturalmente, en el caso de que los trabajadores que perez--

can o que concluyan su relación de trabajo hubieran recibido crédito hipotecario, la devolución de esos depósitos se hará deduciéndose las cantidades abonadas para el pago de las obligaciones contraídas con el Fondo.

Las disposiciones anteriormente mencionadas tienen como propósito favorecer doblemente a los trabajadores, tanto por cuanto las aportaciones empresariales integrarán el fondo que hará posible el financiamiento de las casas habitación, como porque, al aplicarse a favor de los trabajadores, representará para ellos un ahorro que se incorporará a su patrimonio familiar y les facilitará los pagos que tengan que hacer en el caso de que contraigan créditos.

Además se estipula en el artículo 145, para el caso de incapacidad total permanente o de muerte, que los créditos llevarán implícita la contratación de un seguro, de manera que el trabajador o sus beneficiarios queden liberados de las obligaciones derivadas del crédito, asegurando la propiedad de la habitación como patrimonio de familia.

En virtud de que el sistema de financiamiento reposa sobre las aportaciones generalizadas y continuas de los empresarios y que el propósito fundamental de las reformas es la adquisición en propiedad de las habitaciones, el artículo 150

precisa que el hecho de que un patrón proporcione a los trabajadores vivienda en comodato o en arrendamiento, no lo exime de su obligación de contribuir al Fondo y reitera que esta obligación continúa vigente, aun respecto de aquellos trabajadores que hubieren sido favorecidos por créditos otorgados por el propio Fondo.

El artículo 151 conserva el régimen en vigor para los casos en que los patrones den en arrendamiento habitaciones a sus trabajadores; lo que es frecuente tratándose de empresas que se encuentran fuera de las poblaciones o la naturaleza de cuyas labores exige proporcionarles casas. Estas circunstancias no eximen al patrón de cotizar al Fondo, a fin de respetar el principio de generalidad y de contribuir a la constitución de un ahorro en favor de quienes le prestan sus servicios.

Para prever otros casos en que los patrones estén otorgando actualmente, o hayan otorgado en el pasado, prestaciones en materia de habitación, se proponen diversas disposiciones transitorias.

Tomando en cuenta criterios firmes en materia de trabajo y de seguridad social, se considera que las empresas que con anterioridad a esta Ley otorguen a sus trabajadores, presta-

ciones en materia de habitación, las seguirán dando si el monto de las mismas es igual o superior a las obligaciones que establecen este capítulo y no deberán pagar las aportaciones correspondientes.

En consecuencia, si el valor de las prestaciones fuere inferior a las aportaciones previstas en el régimen, las empresas deberán cubrir al Fondo la diferencia. Se ha pensado, además, que es conveniente promover una mayor participación en el Fondo de los patrones y trabajadores que han establecido hasta la fecha otro tipo de prestaciones en esa materia. Por este motivo se establece la posibilidad de que los trabajadores beneficiarios de prestaciones en materia de vivienda puedan optar por prescindir de ellas y solicitar a la empresa que entregue la aportación que les corresponde al Fondo Nacional de la Vivienda.

También se estima que el organismo tripartita responsable de la administración de los recursos del Fondo tendrá los elementos de juicio suficientes para resolver las controversias que se susciten sobre la valuación de las prestaciones y para resolver en consecuencia hasta qué monto y en qué casos quedan sustituidas las obligaciones de las empresas para contribuir al Fondo.

Finalmente, se prevé en un artículo transitorio el caso de -

los trabajadores que hayan adquirido en propiedad casas habitación con ayuda de las empresas, ya sea en aplicación del mandato constitucional o de disposiciones pactadas en contratos individuales o colectivos. En tales casos, se considera que las empresas están obligadas a enterar al Fondo el sesenta por ciento de la aportación que les corresponde, a fin de que sus trabajadores puedan seguir siendo sujetos de crédito.

A pesar de que el régimen consagrado en este capítulo prevé el establecimiento de un sistema de solidaridad social que sustituya al de convenios particulares con las empresas, se consideró pertinente mantener, con independencia de las acciones administrativas o económico-coactivas que podrá ejercer el Fondo, el derecho de obreros y empresas a intentar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones que les correspondan con incumplimiento de las obligaciones relativas a vivienda.

En la reforma propuesta al artículo 782 se prevé, específicamente, la tramitación de los conflictos que se susciten por la aplicación del artículo 151 de la Ley, manteniéndose así la disposición actual, pero ajustándola a la numeración de las reformas que se proponen.

El Ejecutivo a mi cargo considera que las disposiciones de la

Ley Federal del Trabajo, cuya reforma propone reglamentarían adecuadamente el nuevo texto de la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución y confía que, si así lo tiene a bien el H. Congreso de la Unión, mediante la expedición de la Ley que crea el organismo encargado de administrar los recursos del Fondo, podrá darse forma definitiva a una Institución de la que se esperan señalados e inmediatos progresos en el cumplimiento de nuestro programa revolucionario.

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. 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 Reforma a los artículos 97 fracción II, 110, --- fracciones II y III, 136 a 151 inclusive, 782 y adición al artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo.

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 o 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 patrones.

Artículo 139. La ley que cree dicho organismo 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 Vi-

vienda son gastos de previsión social de las empresas y se aplicarán en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores que se sujetarán a las bases siguientes:

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

II. Durante la vigencia del crédito, se continuará aplican- do el 40% de la aportación patronal al pago de los abonos sub_u secuentes que deba hacer el trabajador.

III. Una vez liquidado el crédito otorgado a un trabajador, se continuará aplicando el total de las aportaciones empresa_u riales 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 hubieren 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 trabajador 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 modalidad para facilitar la aportación de las empresas que tenga un capital o un ingreso inferior a los mínimos que el propio Ejecutivo determine. Estas resoluciones podrán revisarse total o parcialmente cuando a su juicio existan circunstancias que lo justifiquen.

Artículo 149. El organismo que se cree para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda determinará 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 distribuirán equita-

tivamente entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas o grupos 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 refiere 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 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. Esta 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 estén otorgando cualquier prestación en materia de habi-

tación, 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.

Reitero a ustedes CC. Secretarios, mi atenta y distinguida -

consideración.

México, D.F., a 22 de diciembre de 1971.

El Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ.

CAPITULO III

NOTA BIBLIOGRAFICAS

- 20.- Cuaderno Informativo, Editado por la Comisión Nacional Tripartita, 1971, Págs. 10, 11 y 12.
- 21.- Cuaderno citado, Págs. 7, 8 y 9
Confrontación sobre los problemas económicos.
- 22.- Cuadernos de Documentación, Serie de Documentos No. 3, Editado por la Secretaría de la Presidencia, Págs. 36, 37, 38 y 39.
- 23.- Cuaderno antes citado, Págs. 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 46.

CAPITULO IV.

LEY QUE CREA EL INFONAVIT

A) OBJETO DEL INSTITUTO.

- 1) Administrar los recursos del Fondo de la Vivienda.
- 2) a) Establecer y operar un sistema de financiamiento para que los trabajadores obtengan crédito barato para: La adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas; construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, ~~y el pago de pasivos~~ contraídos por los conceptos anteriores.
- b) ~~Coördinar y financiar~~ programas de habitación para los trabajadores; y todo lo demás a que se refiere ~~la fracción XII del apartado A del artículo 123~~ Constitucional y el título cuarto, capítulo III de la Ley Federal del Trabajo.
Coordinarse con otros organismos públicos para establecer una política de vivienda y desarrollo urbano.

B) PATRIMONIO DEL INSTITUTO.

Se integra:

- 1) Con el Fondo Nacional de la Vivienda que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones de

conformidad con lo dispuesto en el artículo 123, apartado "A", fracción XII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el título IV, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo.

- I) Con las aportaciones en numerario subsidios y servicios que subsidie el Gobierno Federal.
- III) Con los bienes que adquiera por cualquier título.
- IV) Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos que se refiere anteriormente.

El Instituto obtendrá sus recursos por la obligación que el Estado impone a los patrones del 5% sobre el sueldo que está pagando a sus trabajadores.

El comienzo de este fondo estará complementado con un subsidio del Gobierno Federal por la cantidad de 1,500 millones de pesos, según publicación del Diario Oficial con fecha 24 de abril de 1972, con la cual empezará el Fondo a construir viviendas, más, las primeras recaudaciones.

En las reformas a la constitución se establece la obligación que tienen los empresarios a aportar un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajado

res, como el establecimiento de un sistema de financiamiento que permita otorgar un crédito barato y suficiente para que los trabajadores adquieran en propiedad sus viviendas.

Las reformas a la Ley Federal del Trabajo establecen: los fines a que serán destinados los recursos (adquisición, construcción, reparación o mejoramiento de casas habitación o al pago de pasivos por estos conceptos), los montos de las aportaciones de las empresas en favor de los trabajadores (5% sobre los salarios ordinarios), las formas de disposición de los depósitos (40% para pagos de los créditos y 60% como ahorro del trabajador, el aseguramiento que cubrirá los riesgos de incapacidad total permanente o de muerte, el carácter equitativo que debe tener la distribución de los recursos y la utilización del sistema de sorteos, entre otras cosas.

C) ORGANOS DEL INSTITUTO (Consejo de Administración).

I) Asamblea General.

Está constituida por 45 miembros:

15 representantes por el Ejecutivo Federal.

15 " " Organizaciones Nacionales de Trabajadores.

15 Representantes por Organizaciones Nacionales de Patronos.

Cada miembro propietario tendrá un suplente, los miembros

durarán a su cargo seis años y podrán ser removidos libremente por quien los designe. El Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, interviendrá en la designación de los miembros de la Asamblea General. Deberá reunirse por lo menos dos veces.

Atribuciones y Funciones: Examinar y en su caso aprobar, en los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y Egresos y los planes de labores y financiamiento para el año siguiente.

Expedir los reglamentos del Instituto estableciendo reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos.

Aprobación anual de gastos de administración y vigilancia del Instituto, no deberá de rebasar el 1% de los recursos que maneja.

II) El Consejo de Administración: Es el órgano de resolución de los acuerdos de la Asamblea y de decisión de los órganos operativos del INFONAVIT, (antes mencionados en la Asamblea General). Está formado por 5 representantes propietarios y sus respectivos suplentes por cada uno de los sectores del Instituto: Gobierno Federal, trabajadores y patrones. Deberá sesionar por lo menos dos veces al mes.

III) Comisión de Vigilancia: Es la encargada de cuidar

el buen funcionamiento del INFONAVIT y de verificar los resultados de sus operaciones. Se compondrá por nueve miembros, con sus respectivos suplentes, propuestos tres por cada una de las representaciones y designados por la Asamblea General.

Vigilar la administración de los recursos y gastos, practicando auditorías de los estados financieros y comprobar los avilúos de los bienes, materia de operación del Instituto.

Se designará un Auditor Externo que será Contador Público para auditar y certificar los estados financieros del Instituto, tendrá amplias facultades para revisar la contabilidad.

Presentará un dictámen sobre los estados financieros de cada ejercicio social del Instituto.

Se presentará un Balance Anual que deberá publicarse a los 30 días siguientes de ser aprobado por la Asamblea General.

D) EL DIRECTOR GENERAL.

Será nombrado por la Asamblea General, a proposición del C. Presidente de la República; se requiere ser mexicano, honorable y de experiencia técnica y administrativa.

ATRIBUCIONES Y FUNCIONES: Representar legalmente al

Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio.

Deberá asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto; ejecutará los acuerdos del Consejo de Administración; presentará anualmente al Consejo de Administración los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior; también los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y financiamiento para el año siguiente; informar mensualmente sobre las actividades del Instituto; nombrar y remover al personal del Instituto señalando sus funciones y remuneraciones; también existirán dos directores sectoriales, uno por cada sector, que tendrá como función el enlace entre el sector que representan y el Director General. Tendrán voz pero no voto en las sesiones del Consejo de Administración.

No podrán, al igual que el Director General, ser miembros de la Asamblea General, del Consejo de Administración, ni de la Comisión de Vigilancia.

La Comisión de Informidades y de Valuación se integrará en forma tripartita por un miembro de cada representación. Es

ta comisión conocerá, substanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto, los patrones y los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios en los términos del Reglamento correspondiente y con sujeción a los criterios del Consejo de Administración.

Esta comisión conocerá las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieran otorgando a los trabajadores, en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 (sea la obligación de que toda empresa agrícola, industria minera o cualquiera otra clase de trabajo, está obligado a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas) de la Ley Federal del Trabajo y poder determinar las aportaciones que deban entrar al Instituto o si quedan exentas de tal aportación ya tramitadas las controversias la comisión presentará un dictámen sobre las mismas al Consejo de Administración, que resolverá lo que a su juicio proceda o sea que esta comisión está integrada para resolver las controversias entre patrones o trabajadores con el INFONAVIT.

LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES.

Se integrará en forma tripartita y actuará en las áreas

territoriales que señale la Asamblea General.

ATRIBUCIONES Y FUNCIONES:

- 1) Sugerir al Consejo de Administración, a través del Director General, la localización de áreas y características de las habitaciones de la región susceptibles de ser financiadas.
- 2) Opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones y las demás de carácter consultivo que les encomiende el Director General.

Los votos serán de carácter tripartita tanto en el Consejo de Administración, en la comisión de vigilancia y en la comisión de inconformidades y valuación, cada uno de sus miembros tendrá su voto.

E) OBLIGACIONES DE LOS PATRONES.

- I) Inscribirse, e inscribir a sus trabajadores.
- II) Efectuar las aportaciones al INFONAVIT en los términos de la Ley Federal del Trabajo, de esta Ley y sus reglamentos.
- III) Hacer los descuentos previstos a los trabajadores en sus salarios, conforme a lo previsto en el artículo 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo.

Tal obligación queda cumplida mediante la presentación de la

forma HISR-80 y sus anexos, que se utiliza para el pago de impuestos sobre la renta, sobre productos del trabajo y 1% sobre remuneraciones al trabajo personal, en la que se consignen las aportaciones al Instituto por cada uno de los trabajadores.

Para la primera inscripción, es decir, cuando se trate de trabajadores a quienes pagarán salarios durante el bimestre comprendido entre el 20 de mayo y el 30 de junio de 1972, la inscripción se hará a más tardar el 15 de julio siguiente.

En lo sucesivo, la inscripción de nuevos trabajadores y lo que se aporta por ellos, así como las nuevas aportaciones para los ya inscritos, se deberán hacer, a más tardar el día 15 del mes impar subsecuente al bimestre de que se trate.

La presentación de la forma mencionada y sus anexos deberá hacerse en las oficinas federales de hacienda, subalternas y agencias, en las instituciones bancarias y en cualquier otra oficina que autorice la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. También pueden mandarse las declaraciones a las oficinas mencionadas por medio del servicio postal en pieza certificada.

En caso de que el patrón no cumpla con las obligaciones de

Inscribir al trabajador o de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda las cantidades que deba enterar, los trabajadores tienen derecho de acudir al Instituto proporcionándole los informes correspondientes, sin que ello releve al patrón del cumplimiento de su obligación y lo exima de las sanciones en que hubiere incurrido.

El Instituto podrá inscribir a los trabajadores sin previa gestión de éstos o de los patrones.

El Trabajador tendrá derecho a solicitar y obtener información directa del Instituto a través del patrón, sobre el monto de las aportaciones a su favor.

Al terminarse la relación laboral, el patrón deberá entregar al trabajador una constancia de la clave de su registro.

F) DERECHOS DE LOS TRABAJADORES.

Los depósitos constituidos en favor de los trabajadores estarán exentos de toda clase de impuestos.

Los derechos de los trabajadores titulares de depósitos constituidos, prescribirán en un plazo de 5 años.

En los casos de jubilación o de incapacidad total o permanente, se entregará al trabajador el total de los depósitos que tenga a su favor en el Instituto. En caso de muerte,

dicha entrega se hará a sus beneficiarios en el orden de prestación siguiente:

- a) Los que al efecto el trabajador haya designado ante el Instituto.
- b) Viuda o viudo, y los hijos que dependan económicamente del trabajador en el momento de su muerte.
- c) Los ascendientes concurrirán con las personas mencionadas en el párrafo anterior cuando dependan económicamente del trabajador.
- d) A falta de viuda o viudo concurrirán con las personas señaladas en las dos fracciones anteriores, el superstite con quien el derechohabiente dió como si fuera conyuge durante los cinco años que presedieron inmediatamente a su muerte, o con el que tuvo hijos, siempre que ambos hubieran permanecido libres de matrimonio durante el concubinato, pero si al morir el trabajador tenía varias relaciones de esta clase, ninguna de las personas con quien las tuvo, tendrá derecho.
- e) Los hijos que no dependan económicamente del trabajador.
- f) Los ascendientes que no dependan económicamente del trabajador.

El trabajador dejará de ser sujeto de relación de trabajo, cuando deje de prestar sus servicios a un patrón por un período de doce meses, a menos que exista litigio pendiente sobre la subsistencia de la relación de trabajo.

Cuando el trabajador se encuentre en el caso que prevé el párrafo anterior y hubiere recibido un préstamo del Instituto éste le otorgará una prórroga sin causa de intereses, en los pagos de amortización que tenga que hacerle por concepto de capital e intereses. La prórroga tendrá un plazo máximo de doce meses y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a estar sujeto a una relación de trabajo.

G) CANALIZACION DE RECURSOS.

I) Al otorgamiento de créditos a los trabajadores: los cuales se destinarán o aplicarán a:

- a) Adquisición en propiedad de habitaciones.
- b) Construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitación.
- c) Al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores.

II) Financiar la construcción de conjuntos habitacionales, para que más tarde sean adquiridas mediante crédito por los trabajadores.

III) Al pago de los depósitos que le corresponden a los trabajadores en los términos de Ley.

IV) A cubrir los gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto.

V) A la inversión en inmuebles estrictamente necesarios para sus fines.

VI) A las demás erogaciones relacionadas con su objeto. El Instituto deberá invertir en valores de renta fija, de la mayor redituabilidad y liquidez las cantidades que en tanto se aplican a los fines señalados en los párrafos anteriores, están en calidad de efectivo o depósito.

Los trabajadores en cuyo beneficio se hayan integrado aportaciones, tienen derecho a aspirar a un crédito que devengará un interés anual del 4% sobre saldos insolutos, para la constitución de los créditos antes mencionados. Los créditos se otorgarán por sorteo.

Los créditos se otorgarán a los trabajadores con plazos hasta de 20 años, sin enganche.

Previamente, los recursos se distribuirán entre las distintas regiones y localidades del país, tomando en cuenta, entre otras circunstancias.

- a) La demanda de habitaciones y las necesidades de vivienda, dando preferencia a los trabajadores de bajos ingresos.
- b) La factibilidad y posibilidades reales de llevar a cabo las construcciones (disponibilidad de terreno, de infraestructura, de mano de obra simple calificada, de capacidad técnica, entre otras cosas).
- c) Monto de las aportaciones del Fondo.
- d) El número de trabajadores existentes.

Los montos de los créditos que se otorguen, estarán en relación con los niveles de salarios de los trabajadores, la protección de los préstamos y los precios máximos de venta de las viviendas. En todo caso el descuento que se haga al salario del trabajador, para pago de su crédito, no podrá exceder del 20 % de dicho salario.

Los límites de cotización son: inferior: salario mínimo; superior; diez veces el salario mínimo.

Para otorgar los créditos a los trabajadores en cada región o localidad, se tomarán en cuenta la composición de las familias de los trabajadores, el salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo por los interesados y las características y precios de venta

de las habitaciones disponibles. Para tal efecto, se establecerá un régimen por el Instituto, para relacionar los créditos.

Los créditos se otorgarán sin previo enganche por parte del trabajador, siendo el plazo no menor de diez años ni mayor de veinte años.

Los depósitos en favor de los trabajadores, constituyen un ahorro ya que sólo el 40% de los mismos se destinarán a pago inicial y periódico de los préstamos y el 60% restante podrá retirarlo el trabajador cada 10 años. Esto en la práctica funciona como enganche, ya que este 40% será variable en función del tiempo que tenga el trabajador dentro del sistema de Instituto y este será el pago inicial (enganche).

El registro del trabajador permitirá llevar una cuenta individual, mediante la cual se controlen los aportes que en su favor hagan las empresas, los créditos conseguidos, los abonos que se descuenten de su salario por concepto de pago de sus créditos y los retiros que el trabajador haga periódicamente de los depósitos (después de 10 años).

En caso de incapacidad total, permanente o de muerte, el crédito estará cubierto por un seguro que libere al trabajador o a sus beneficiarios del adeudo. El costo de tal seguro correrá a cargo del INFONAVIT.

Cuando el trabajador fallezca el INFONAVIT entregará a sus beneficiarios el importe de los depósitos en su favor.

El INFONAVIT no paga a los trabajadores ningún tipo de interpes por sus depósitos y éstos no causan ningún impuesto.

Los intereses que se cobrarán por los créditos a los trabajadores causarán un interés del 4% anual sobre saldos insolutos.

En los casos en que un trabajador, que disfrute de un crédito deje de percibir salario, tendrá una prórroga hasta de 12 meses, sin causas de intereses, para continuar pagando sus abonos.

Los créditos que otorgue el Instituto deberán darse por vencidos anticipadamente, si los deudores, sin el consentimiento de aquel, enajenan las viviendas, gravan los inmuebles que garanticen el pago de los créditos concedidos por el Instituto, o incurren en las causas de rescisión consignadas en los contratos respectivos.

H) DE LA INCONFORMIDAD.

En los casos de inconformidad de las empresas, de los trabajado-

res o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto del Instituto que lesionen derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad.

El reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que se podrá interponer el recurso de inconformidad a que se refiere el párrafo anterior.

Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios del Instituto, sobre derechos, de aquellos, se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, una vez agotado, en su caso, el recurso que establece el párrafo anterior se tramitarán ante los tribunales competentes.

Cuando los patrones cometan infracciones a la Ley en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social podrán imponerles multas de \$100.00 a \$10,000.00 según su gravedad.

El patrón que haga uso de engaño, aproveche errores, simule algún acto jurídico u oculte datos para omitir total o parcialmente, el pago de las aportaciones o la entrega de los descuento

tos realizados, comete delito equiparable a defraudación fiscal y será sancionado en los términos del Código Fiscal de la Federación.

Además, se considerará como fraude y se sancionará como tal el obtener los créditos o recibir los depósitos a que se refiere la Ley del Instituto, sin tener derecho, mediante engaño, simulación o sustitución de persona.

El incumplimiento de los patrones para enterar puntualmente las aportaciones y los descuentos a que está obligado el patrón según esta Ley, causará recargos y en su caso, gastos de ejecución conforme a lo dispuesto en el Código Fiscal de la Federación.

1) DE LOS TRABAJADORES.

El trabajador que deje de estar sujeto a una relación laboral, (o sea que deje de prestar sus servicios por 12 meses, a menos de que exista litigio pendiente sobre la subsistencia de la relación de trabajo) y por quien el patrón o los patrones hayan hecho aportaciones, tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto. Este último caso, la base para sus aportaciones será el salario promedio que hubiere recibido durante los últimos seis meses.

El derecho a continuar dentro del régimen del Instituto se pierde si no se ejercita mediante solicitud por escrito, dentro de un plazo de seis meses a partir de la fecha en que se considere que ha dejado de existir la relación laboral.

La continuación voluntaria de los trabajadores dentro del régimen del Instituto, a que se refiere el párrafo anterior, termina:

- a) Por la existencia de una nueva relación laboral.
- b) Por declaración expresa al Instituto firmada por el trabajador.
- c) Porque el trabajador deje de constituir, durante un período de seis meses.

En caso de jubilación se aplicará al trabajador lo conducente en los tres párrafos anteriores. En caso de que opten por permanecer voluntariamente dentro del régimen del Instituto, las instituciones o patrones que le cubran el importe de su jubilación, tendrán la obligación de retener y enterar el monto de las aportaciones y descuentos a cargo del trabajador jubilado, con sujeción a las normas que en materia de aportaciones, entregas y descuentos establece la Ley.

J) OPERACIONES DEL INSTITUTO.

Los remanentes que obtenga el Instituto de sus operaciones, no estarán sujetos al impuesto sobre la renta ni a la participación de los trabajadores en las utilidades de las empresas.

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

Con el fin de que los recursos del Instituto se inviertan de conformidad con lo que dispone esta Ley, el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, tendrá las siguientes facultades.

I) La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que los programas financieros anuales del Instituto no excedan a los presupuestos de ingresos corrientes y de los financiamientos que reciba el Instituto. Dichos financiamientos deberán ser aprobados por esta Secretaría.

II) La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, aprobará los sistemas de organización de la contabilidad y de auditoría interna del Instituto y tendrá acceso a dicha contabilidad, pudiendo verificar los asientos y operaciones contables correspon-

dientes. La propia Comisión vigilará que las operaciones del Instituto se ajusten a las normas establecidas y a las sanas prácticas, informando al Instituto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudiera encontrar para que se corrijan.

En virtud de ésto, no son aplicables al INFONAVIT, las disposiciones de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Los depósitos constituidos en favor de los trabajadores en los términos del Artículo 123, Apartado A, Fracción XII de la Constitución política de los Estados Unidos Mexicanos y del Título IV, Capítulo II de la Ley Federal del Trabajo, no podrán ser objeto de sesión o embargo, excepto cuando se trate de los créditos otorgados por el Instituto de los trabajadores.

CONCLUSIONES

- 1).- La creación de este Instituto genera masivamente, recursos para atender el déficit creciente de vivienda urbana, calculando en 2.3 millones de habitaciones en 1970 y que, creciendo a más del 3% al año, se estima llegaría a 3.2 millones en 1980.

Se pretende construir unas 500,000 viviendas urbanas durante el resto del presente sexenio, con lo cual se ayudará a atacar este problema, debiéndose trabajar en otras esferas complementarias de construcción de vivienda.

- 2).- La iniciativa de Ley que presentará el C. Presidente de la República ante el Congreso de la Unión, por medio de la cual, los empleados que están al servicio del Estado, y las fuerzas armadas, pasarán a constituirse en un fondo similar al INFONAVIT, con lo cual se coadyuvará a resolver el problema habitacional.

- 3).- Con la creación de este Fondo se aumentará, la ocupación y el ingreso. Se estima crear 200,000 nuevos empleos para atender a tan enorme volumen de construcción, considerando que del 20% al 30% del costo consista en salarios, se derramará por este concepto, durante 1972-1976, alrededor de 4,000 millones.

- 4) Se ampliará la demanda, tanto de materiales, materias primas, artículos industriales y artesanales, equipos y obras de infraestructura que requerirán la construcción, así como la demanda de bienes de consumo derivada del mayor volumen de ingresos.

Aquí es importante tomar una postura revolucionaria consistente en que las clases económicamente débiles, sean partícipes de esta derrama, ya que estos bienes de consumo pueden ser producidos, algunos, por los campesinos, y obreros. No nada más las grandes constructoras y los grandes comerciantes deben ser beneficiados.

- 5).- Se fomentará el aspecto tecnológico, en materia de sistemas constructivos, equipos y maquinaria, procesos de producción de elementos para edificaciones, prefabricación y estandarización. Al respecto deberá procurarse que las innovaciones tecnológicas no incidan desfavorablemente sobre el empleo, aunque también debe contemplarse la posible escasez de fuerza de trabajo calificada y las necesidades de capitalización del sector.
- 6).- Es importante hacer notar, que el INFONAVIT no va a resolver totalmente el problema habitacional, sino que va a ser uno de los organismos -el más importante- avocados a esto, con la ayuda de otras instituciones, como:

INDECO, FOVI, ISSSTE, D.D.F., BNOSP y empresas privadas.

Con la coordinación de estos organismos, se llegará a un momento dado a la institucionalización de una política de vivienda.

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

Alberto Trueba Urbina, Nuevo Derecho del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1970.

Alberto Trueba Urbina, El Nuevo Artículo 123, Editorial Porrúa, México, D.F., 1971.

Alberto Trueba Urbina, Concepto de Constitución Política Social, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. 1965.

Alberto Trueba Urbina, Apuntes del Segundo Curso del Derecho del Trabajo, U.N.A.M., México, D.F., 1968.

Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera, Nueva Ley Federal del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1970.

Alberto Trueba Urbina, José Trueba Barrera, Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F. 1972.

Carlos Marx y Federico Engels, Editorial Progreso, Moscú 1966, Tomo I y II.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1963.

Cueva, Mariano de La, Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., 4a. Edición, Tomos I y II, México, D.F. 1959.

Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de México, Editorial Hermes, México, D.F., 1970.

Eduardo García Maynez, Introducción al Estudio del Derecho, Editorial Porrúa, S.A., México, 1967.

Félix F. Palavicini, Historia de la Constitución de 1917, Tomos I y II, México, D.F., 1938.

Jesús Silva Hersog, Breve Historia de la Revolución Mexicana Tomo I y II, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, México-Buenos Aires, 1960.

Jesús Puente Leyva, El Perfil de México en 1980, Editorial Siglo XXI, México, D.F.

Joaquín Márquez Montiel, S.J., La Doctrina Social de la Iglesia y la Legislación Obrera Mexicana, Editorial Jus, S.A., 2a. Edición, México, D.F., 1958.

Tena Ramírez, Felipe, Leyes Fundamentales de México, 1808-1957, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1957.

Luis Recasens Siches, Tratado General de Filosofía del Derecho, Editorial Porrúa, S.A. México, D.F., 1965.