

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**“ ASPECTOS POLITICOS Y SOCIALES DEL
DERECHO DE LOS TRABAJADORES A
LA VIVIENDA EN MEXICO. ”**

T E S I S

Que para Obtener el Título de :

LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A:

ELODIA CEDILLO VILLEGAS

MEXICO, D.F. 194



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



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 Padre: Sr. Arnulfo Cedillo Alaniz
A mi Madre: Sra. Eva Villegas de Cedillo.
con mi más profundo agradecimiento
por su gran amor y ejemplo.

A mis hermanos:
Yolanda, Javier, Elvia,
Arnulfo, y Marcos Ignacio

A mis sobrinos:
Renato A. Liliana y
Laura Eva.

A todas las personas que hicieron posible la realización de este trabajo muy merecidamente a Georgina y Alicia y especialmente al Sr. Lic. Alejandro Prieto y de la Parra.

Al Lic. Jorge Trueba Urbina con todo mi respeto y admiración -- por su gran reconocimiento en la Facultad de Derecho.

A mis compañeros y Amigos.

COMO UNA PEQUEÑA MUESTRA
DE SU COMPRENSION Y CARI
ÑO, A J. MANUEL RUIZ JARA.

Con todo respeto y
reconocimiento al Señor
Licenciado José Campillo Sainz.

ASPECTOS POLITICOS Y SOCIALES DEL DERECHO DE LOS TRABAJADORES -
A LA VIVIENDA EN MEXICO.

	PAG.
INTRODUCCION.-----	1
CAPITULO PRIMERO	
POLITICA SOCIAL DE LA VIVIENDA.	
A).- CAUSAS SOCIOLOGICAS DEL PROBLEMA DE LA VI-- VIENDA OBRERA.-----	6
B).- ANALISIS HISTORICO-JURIDICO.-----	17
C).- ANTECEDENTES HISTORICOS.-----	20
D).- ANALISIS CRITICO A LA LEY DE 1970.-----	25
CAPITULO SEGUNDO.	
EL DERECHO HABITACION DE LOS TRABAJADORES EN LA- LEGISLACION MEXICANA.	
A).- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS- MEXICANOS. -----	29
B).- LEY FEDERAL DEL TRABAJO. -----	42
C).- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. -----	62
D).- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS- SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.----	71
CAPITULO TERCER.	
REALIZACIONES ACTUALES DEL GOBIERNO EN MEXICO -- EN MATERIA DE VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES.	
A).- DEPENDENCIAS ENCARGADAS DE SATISFACER EL -- SERVICIO DE LA VIVIENDA.-----	89
B).- REGIMEN JURIDICO DEL INSTITUTO DEL FONDO NA CIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADO -- RES. -----	101
C).- REALIZACIONES DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIO NAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.--	107
CAPITULO CUARTO.	
LEY QUE CREA EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE- LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. -----	110
CONCLUSIONES. -----	135

La introducción al desarrollo de la presente Tesis Profesional, me obliga a expresar mi preferencia por el derecho laboral, ya que se trata del Conjunto de Normas Legales que protegen dignifican y cunden a reivindicar a todos los que viven de sus esfuerzos materiales e intelectuales para socializar la vida humana, y el cual como actividad fundamental del hombre consistente en aplicar las propias energías tanto espirituales como corporales a los bienes de la naturaleza con el fin de procurarse lo necesario para la vida.

El derecho laboral constituye una de las más objetivas expresiones del Derecho Social, porque tiene las características de ser personal y necesario. Es personal por cuanto incluye en su esencia las características básicas del ser humano concebido como persona, como ser dotado de cuerpo y espíritu, inteligencia libre individual y social al mismo tiempo.

Porque toda persona tiene dignidad y de ahí, porqué la necesidad de tener un trabajo decoroso que les otorgue condiciones materiales y espirituales acorde con la integridad de la persona humana.

El trabajo es pues personal y debe ser camino de liberación económica social, cultural y espiritual de cada trabajador y que por lo tanto merece ser el principio ordenador de la Sociedad, de tal suerte que debe ocupar el lugar que actualmente tiene el principio de la Propiedad.

Pero el trabajo además de ser personal, es necesario. Esta prioridad se explica en razón que todo hombre tiene obligación y derecho de conservarse la propia vida y si quiere vivir con bienestar tiene que trabajar, pues el trabajo lícito es el camino más propio para sostener la vida del hombre, de ahí que

de las características del trabajo se explica que constituye un título originario de propiedad, es por esto que trabajo y propiedad se complementen y exijan mutuamente.

El trabajo que realiza una persona sobre su propio caudal, le concede un derecho indiscutible de propiedad directa sobre el producto; sin embargo en la sociedad actual, el trabajo -- se ejerce casi siempre sobre cosas que pertenecen a otro. El producto de la colaboración entre capital y trabajo teóricamente se redistribuye en la forma de utilidad, beneficio para el primero y en forma de pago o salario para el segundo.

Ahora bien, las acumulaciones de riquezas en unas cuantas manos y la indigencia de los demás, demuestran que la redistribución del producto por la colaboración entre el trabajo y capital, se realiza en beneficio de los detentores de este último, sin consideración al aporte de aquél ni a la Justicia Social.

Este problema plantea en consecuencia, la necesidad de establecer los criterios válidos de la remuneración respectiva de los factores de la producción. Es aquí donde se presenta en un plano de destacada importancia la reflexión que hacíamos al principio sobre el trabajo como actividad fundamentalmente humana. Si ésta, y no el capital participa de manera inmediata de la dignidad de la persona, es el trabajo y no el capital el factor más valioso, moralmente hablando del proceso productivo. Su remuneración en consecuencia, debe establecerse de manera que pueda el trabajo cumplir con la totalidad de sus funciones, asegurar dignamente la iniciativa y la responsabilidad de los trabajadores y contribuir eficaz y justamente al bien de la Colectividad.

Precisamente en esta cuestión de la remuneración del trabajo se sitúa el tema concreto de la presente Tesis. Es decir,

nos proponemos estudiar el derecho de los trabajadores a poseer una vivienda "cómoda e higiénica", como la llama la Constitución Política y analizar al mismo tiempo las disposiciones legales -- vigentes que tienden a consagrar tal derecho.

De acuerdo con este propósito, el Primer Capítulo está destinado a la exposición del problema de la vivienda, es decir -- veremos al aspecto Económico, Social y el Jurídico a efecto de estar en condiciones de establecer la naturaleza de estos aspectos para el derecho que tiene todo trabajador a una habitación digna. El problema no es solamente de interés teórico como parecería a simple vista, sino además pretendemos plasmar en ésta Tesis un aspecto práctico, ya que lo relativo a este tema adquiere una importancia en la actualidad muy avanzada, tanto económica - política, y social de México.

Pues en realidad, el problema de la vivienda constituye un aspecto muy grave en la situación social de nuestros días, ya que la gran mayoría de las familias en México, carecen de una habitación dotada del mínimo de requisitos que la dignidad humana requiere.

Sin embargo, a pesar de que esto se nota claramente no se había hecho nada por resolver de una manera trajante dicho problema. Desde la consagración de la fracción XII del Art. 123 Constitucional o sea hace 56 años; es reciente cuando se empieza a ver inicios a resolver el derecho de habitación que todo trabajador tiene, pues como hicimos mención, este derecho se logró hace 56 años y es ahora cuando se tiene realmente conciencia de ello.

Por esta razón consideramos necesario tratar de establecer en el segundo capítulo de esta Tesis, la reglamentación del derecho de habitación en distintas legislaciones como en la Cons-

titución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en la Nueva - Ley Federal del Trabajo, la Ley del I.S.S.T.E. y la Ley del - Seguro Social, para precisar cuando se plasmó este derecho en - esas legislaciones, su observanci, así como los trabajadores que tienen ese derecho.

Posteirormente se inserta como capítulo tercero un estudio concreto sobre la relación actual, que tiene el Gobierno de México con el servicio a la vivienda de los trabajadores.

Al respecto consideramos abordar dicho estudio para -- precisar la situación práctica que tiene l desarrollo de este derecho, es decir, la participación que tiene el Gobierno de México, su funcionamiento para la realización del cumplimiento al derecho a la habitación de los trabajadores. Concretamente, lo relacionado con el Instituto del Fondo NACIONAL de la Vivienda para los Trabajadores.

El capítulo cuarto, está destinadd. a las consideraciones de la Ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como sus antecedentes de la misma.

Conclusiones.

Con lo anteriormente expresado, dejo iniciado este trabajo de recepción profesional, que significa además un estímulo personal tendiente al logro de mayores metas en el terreno cultural y en el del trabajo; a la vez que significa un esfuerzo personal analizar aunque con muchas limitaciones un problema de tanta relevancia y actualidad como es el de la vivienda de los trabajadores en México.

CAPITULO PRIMERO

POLITICA SOCIAL DE LA VIVIENDA.

- a).- CAUSAS SOCIOLOGICAS DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.
- b).- ANALISIS HISTORICO-JURIDICO.
- c).- ANTECEDENTES HISTORICOS.
- d).- ANALISIS CRITICO A LA LEY DE 1970.

CAUSAS SOCIOLOGICAS DEL PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA.

En México, como en la mayoría de los Países en vía de desarrollo, las ciudades han crecido con una rapidez que excede a la capacidad que los Gobiernos y los grupos que integran la comunidad, poseen para satisfacer las necesidades mínimas de los mismos.

La concentración de habitantes en espacios limitados, es un fenómeno que se ha generalizado en el País. Se afirma que para 1999, más de la mitad de los pobladores de nuestro País, vivirán en ciudades de más de 100,000 habitantes. En cierta medida, los problemas a que ahora nos enfrentamos son un pálido reflejo de los que tendremos en unos cuantos años, y pese a ello, las repercusiones del acelerado desarrollo económico son tratadas sin sistemas adecuados por el Estado, pues en realidad carecemos de los estudios mínimos para la correcta solución del problema. Por ejemplo: a pesar de que existen en el D.F., varias dependencias con fines urbanísticos, no existe hasta la fecha, ningún estudio serio acerca del desarrollo integral que prevenga las posibles complicaciones a las que la ciudad de México habrá de enfrentarse en algún tiempo. Los problemas se tratarán con la improvisación característica resolviéndose así algunos puntos que se califiquen de urgentes pero, sin existir algún proyecto que dirija el crecimiento de nuestro País en materia urbanística. No existe ni siquiera, un consenso unánime para determinar los núcleos urbanos. Se ha intentado hacerlo a partir del número de sus pobladores, los criterios van desde 2,500, hasta 100,000 habitantes para que la localidad sea considerada urbana. En realidad, el problema verdaderamente serio, no reside en unificar en los estudios a nivel teórico práctico el número de habitantes que una determinada localidad --

debe tener para que se le considere como urbana sino, establecer, sobre cualquier criterio, cuando una población rural deja de serlo por el fenómeno de la asimilación, pues sólo a partir de estos estudios, estamos en capacidad de prever los problemas a los que se habrá de enfrentar parte de la localidad en un determinado --- tiempo, para así poder frenar o incrementar el desarrollo de esa --- área dependiendo de los planes de desarrollo urbano integral.

La delimitación del área de una ciudad sería bajo este concepto, la primera etapa de todo programa de desarrollo urbano. Por cuanto determina la circunscripción en la que debe aplicarse una política. Es obvio que los señalamientos a que se llegue habrán de modificar periódicamente, con objeto de resolver en forma atinada las complejas situaciones que van originando los fenómenos de crecimiento.

Desde un punto de vista histórico, debemos recordar que, en su acepción moderna, la concentración urbana empezó a manifestarse en Inglaterra desde hace 200 años, con el advenimiento de la revolución industrial, y que fué intensificándose simultáneamente con la industrialización de ese País.

En México, el problema es mucho mayor fundamentalmente porque la concentración urbana, no se dió como un proceso de sustitución en la forma de trabajo sino al contrario, como un proceso en el cual, el campesino que no tuvo trabajo se refugió en la ciudad como último recurso en el intento de satisfacer sus necesidades. Las diferencias en estos mecanismos han provocado reacciones bien distintas, a saber: mientras que en los países como Inglaterra en los que el fenómeno se dió como el resultado de un proceso natural que requería de una mayor población, en virtud del incremento al volúmen de producción de bienes y servicios, los nuevos ---

inmigrantes de la comunidad fueron recibidos con oportunidades de trabajo y tenían, en cierta medida, su futuro asegurado. El proceso fué evolutivo, no degenerativo. Sustituyeron en último caso, - un método de vida en cierta manera estancado, por otro que les - proporcionaría mayor confort y seguridad. En México no fué así. - La sustitución en la forma de vida fué francamente degenerativa, el campesino llega a la ciudad con la esperanza de elevar su nivel de vida cuando nadie ha solicitado su trabajo, en el momento en el que existe tal déficit de vacantes de trabajo, que ni el -- Estado, ni la iniciativa privada, son capaces de crear los 800,000 empleos anuales, con los que optimistamente se estima, podrá resolverse la situación del desempleo en el que viven más de 3.5 millones de mexicanos, y los que se incorporarán a este sector en los próximos años.

A pesar de que el desarrollo de la Industria ha sido -- la única causa de ese proceso, dicha correlación continuó observándose en las naciones que se industrializaron durante el siglo-XIX y a principios del siglo XX, pero con una mayor velocidad; en Inglaterra se necesitaron alrededor de 80 años para que la población que vivía en ciudades mayores de 100,000 habitantes pasara - del 10% al 30% de la población total, en los Estados Unidos ese - lapso se redujo a 66 años, a 48 en Alemania, a 36 en Japón, y 26 en Australia.

En México, el cambio se registró prácticamente en 25 -- años, de 1940 a 1965, si bien la industrialización tuvo una menor importancia relativa, como elemento generador de la concentración demográfica, por las razones que se apuntaron antes.

Al parecer, en los países que se encuentran en vías de desarrollo, el proceso de que se trata adquiere una mayor veloci-

ciudad que en las naciones altamente industrializadas. Sin embargo en cualesquiera de ellos se presentan situaciones diversas, lo que impide establecer generalizaciones que no serían únicamente arriesgadas sino que implicarían un análisis minucioso que no es materia de este estudio.

La primera etapa de concentración urbana acelerada que se advirtió en México ocurrió durante el período 1940-1950, con un alto predominio de la capital de la República, ya que si bien la población que radicaba en ciudades mayores de 100,000 habitantes aumentó en ese lapso su participación relativa del 11.4% al 18.4% del número total de pobladores del país, hacia 1950 sólo la ciudad de México tenía más de medio millón de habitantes. En la década siguiente, la población de las localidades mayores de 100,000 habitantes llegó a representar en 1960, el 24.4% del total, mientras que ya se contaba con tres ciudades cuyos habitantes excedían de 500,000 habitantes.

El activo crecimiento demográfico que es previsible esperar para 1970-1980, junto con los efectos económicos y sociales del desarrollo de las actividades productivas, permiten suponer que el proceso de concentración urbana se acentuará en un futuro inmediato, por lo que deben prepararse con urgencia los planes necesarios, a fin de que ello ocurra con un mínimo de problemas.

En primer término, se considera deseable cambiar el enfoque tradicional y a veces lleno de prejuicios, respecto al papel que corresponde a las ciudades, dentro de la dinámica de la evolución nacional. Para tal efecto, parece indudable la necesidad de que se elaboren programas de trabajo sobre la base de que nuestro país se está dirigiendo hacia una cultura urbana, con un cambio total en la forma en que el potencial humano ocupa el territorio.

Se juzga que para 1980, México contará con 9 ciudades - mayores de 500,000 habitantes, entre 35 entre 100 y menos de --- 500,000 habitantes, estimándose que en un conjunto el crecimiento global de dichas ciudades podrá ser alrededor de 12.5 millones de pobladores, lo que nos indica la magnitud del problema habitacio - nal y de la gran necesidad de crear ocupaciones productivas en nú - mero suficiente, así como de dotar a los centros urbanos de los -- servicios que requieren.

Durante el decenio próximo se intensificará el proceso de conurbación, que ya se ha iniciado en diversos lugares de la - República y que consiste en el hecho de que las ciudades se junta - rán al crecer y formarán sistemas urbanos policéntricos. Este de - senvolvimiento implica una tendencia natural de la ocupación del - suelo, considerándose que si es encausado en forma debida y con - gruente, ofrecerá perspectivas muy alentadoras para resolver los - graves problemas que genera el desarrollo urbano y que son motivo, con frecuencia, de críticas mal fundamentadas.

Gracias a investigaciones recientes, se ha observado que además de los factores de índice ocupacional, que originan en gran medida el desplazamiento de pobladores rurales hacia las ciudades y que tienen particular importancia en los países atrasados, la -- compleja red de actividades y servicios de todo género que ofrecen las concentraciones urbanas ejerce una poderosa atracción que no es posible eliminar.

La formulación de dichos estudios ha permitido apreciar, que el crecimiento de las metrópolis no ha terminado, ni siquiera en naciones como Inglaterra y los Estados Unidos que tienen el 75-80% de su población alojada en ciudades mayores de 100,000 habitantes toda vez que sus grandes áreas urbanas siguen creciendo para inte-

grar megalópolis de centenares de kilómetros cuadrados de extensión. En esos países, la característica principal del proceso consiste en los movimientos demográficos que se operan de las ciudades pequeñas a las metrópolis.

Asimismo destacan los efectos nocivos, y a veces catastróficos, de la imprevisión frente a hechos concretos del desarrollo ciudadano, como son la supervivencia de las zonas de vivienda deteriorada del centro de las ciudades, las grandes extensiones periféricas de nuevos tugurios, los problemas de transporte que suele agravar el trazo irracional de los fragmentados crecimientos especulativos, la destrucción de áreas naturales imprescindibles para el ciclo ecológico, y la contaminación de veneros, ríos, lagos y atmósferas, con los desechos de la producción, los llamados sobrantes del consumo, las aguas industriales y los gases tóxicos que despiden fábricas y vehículos automotores.

Como resultado de la incidencia cada vez mayor de estos últimos fenómenos, es probable que no se cumplan los pronósticos relativos al crecimiento de algunas importantes ciudades del mundo, ya que al parecer se está registrando actualmente un alejamiento de los pobladores de aquellas urbes donde las condiciones ambientales han llegado a ser intolerables y muchas familias se desplazan para radicar en localidades cercanas de la metrópoli.

En estricto rigor, tiende a aumentar constantemente la lista de ciudades que padecen los efectos de un desarrollo tecnológico acelerado, entre cuyas metas no aparece la conservación y el acrecentamiento del valor primordial por excelencia; el verdadero bienestar de los grupos humanos que las habitan.

Los programas que han aplicado algunas naciones para frenar el crecimiento de las grandes urbes y descentralizar la in

dustria hasta la fecha han registrado un éxito muy relativo. De las modalidades que se han adoptado con mayor frecuencia es aquella que consiste en fortalecer el desarrollo de ciudades de menores dimensiones, en diferentes ámbitos geográficos de la superficie territorial.

La ciudad de México no ha contado con un programa de desarrollo urbano, si bien ha sido objeto de políticas fragmentarias y algunas contradictorias con resultados más bien negativos. Particularmente la prohibición para construir nuevos fraccionamientos que estuvo en vigor durante quince años, a partir de 1952, sólo consiguió aumentar la especulación con terrenos dentro de los límites territoriales del Distrito Federal, al mismo tiempo que impulsó el desenvolvimiento irracional de ciertas áreas contiguas que pertenecen al Estado de México.

El error consistió en no comprender que el desarrollo de la capital de la República se debía primordialmente, y en forma por demás continua, al crecimiento natural de la población de la propia ciudad. Se dice, aunque no se disponga de documentos que lo apoyen, que con la restricción que se indica se procuraba incrementar la densidad dentro de las áreas urbanizadas. Este argumento carece de validez, debido a que el alto valor de la tierra impedía realizar programas masivos de vivienda en beneficio de familias de escasos recursos, que son las que constituyen la mayor parte de la población capitalina.

Por otra parte, nunca se tomó ninguna medida tendiente a lograr que se construyera sobre la extensa superficie que abarcan innumerables terrenos baldíos, muchos de ellos representativos de operaciones de especulación.

Además, como no existía ningún programa para el creci -

miento con todo su equipo técnico y administrativo que se juzgaba innecesario en vista de que la ciudad ya no seguirá creciendo, el área urbano se expandió hacia los sitios menos adecuados, tanto en el Distrito Federal como en sus alrededores.

El paracaidismo se convirtió, al igual que en las mayores ciudades de América Latina, en un procedimiento generalizado - para que los grupos con menores ingresos tuviesen un sitio donde vivir. Así, lugares como el vaso del lago de Texcoco, los cerros - situados al norte del valle y la zona volcánica del Xitla se transformaron en vastos núcleos insalubres y sin el menor asomo de trazo que, en otras condiciones, habría facilitado su incorporación - al resto de la Urbe.

Se estima evidente que ningún programa de desarrollo urbano podrá generar los recursos de diversas clases que se requieran para que el sector mayoritario de los pobladores de nuestras - principales ciudades viva en condiciones adecuadas. Por lo tanto, - podemos considerar que todavía durante muchos años, un cierto porcentaje de sus habitantes continuará en los niveles deficitarios - que han caracterizado hasta ahora su existencia, por lo precario en exceso de los ingresos que perciben.

Contrariamente, lo que sí debe esperarse de dichos programas de desarrollo es que enfrenten y canalicen positivamente - el crecimiento de las ciudades, sobre todo para que sus nuevos pobladores ocupen las áreas más adecuadas dentro de una estructura urbana calculada previamente, y relacionada en forma correcta con el resto de la ciudad, sus servicios y sus instituciones. Esta -- se plantea como una de las tareas más urgentes en virtud del intenso proceso de concentración demográfica que se espera durante la - siguiente década.

La carencia o ineficacia de planos reguladores, así como el ejercicio de políticas de desarrollo titubeante, son manifestaciones, en un nivel primario de la falta de una planeación urbana coherente. Los resultados han sido dramáticos, si ese considera que las grandes ciudades mexicanas son vastas aglomeraciones desarticuladas y con intolerables focos de insalubridad, donde las ventajas de la vida urbana no benefician en escala apreciable a la mayoría de sus habitantes. En ellas la ocupación del suelo se ha registrado generalmente por una compleja mecánica especulativa, que actúa casi en forma irrestricta y que origina las situaciones más contrastadas.

Es indispensable, por consiguiente, que el país disponga de una política que ordene el crecimiento de sus principales concentraciones urbanas, esta deberá integrarse mediante un conjunto de programas concretos para cada área urbana, a fin de plasmar las modificaciones que impongan los requerimientos en curso -- y las previsiones que la dinámica citadina haga recomendables, tomando en cuenta que si bien debe estudiarse la experiencia internacional sobre el particular, la simple copia de soluciones extranjeras puede desembocar fácilmente en el despilfarro de esfuerzos y recursos.

Nuestras ciudades al igual que las de otros países de América Latina, con excepción de Buenos Aires crecieron desmesuradamente durante los últimos decenios. Por contraste en Europa y los Estados Unidos, tales desarrollos no sólo son cronológicamente anteriores, sino que han respondido a las características propias de cada nación a diferentes densidades de pobladores y a diversos ritmos en las actividades económicas, con mayores y mejores medios de transporte colectivo. En el caso de las ciudades norteamericanas,

el auge de la industria automotriz permitió que las áreas urbanas se extendieran en términos inusitados, por la alta proporción de viviendas individuales en los suburbios, al mismo tiempo que se agravó considerablemente el problema de la contaminación atmosférica.

La diferencia fundamental entre ambos tipos de crecimiento consiste en el hecho de que los nuevos pobladores que han venido a radicarse en casi todas las ciudades Latinoamericanas -- provienen de estratos de bajo ingreso que ocupaban los tugurios -- deteriorados del viejo centro de las propias urbes, o bien se alojaban en las zonas periféricas que no interesan a la mayoría -- de los especuladores, por ser terrenos inundables, laderas, pedregales, etc.

Enormes extensiones se han habitado de esta manera, sin el menor trazo urbano, que después tendrán que requerir de costosos programas de saneamiento y de introducción de servicios, estimándose que son de ese tipo entre el 60% y el 70% de las nuevas superficies de crecimiento ocupadas para fines habitacionales.

Tales áreas han surgido apenas en un lapso de 25 años, ante el asombro de las autoridades y el desconcierto de los especialistas.

Se prevé que esta clase de expansiones precarias aumentarán en el futuro, por lo que las viviendas con alquileres reducidos y situadas en gran parte en el centro del perímetro urbano cada vez tiene menor capacidad para su densidad de pobladores. Así, por ejemplo, en la ciudad de México existen áreas con vecindades de sólo dos niveles y densidades que llegan a 500 por Ha., o sea que, al compararse el tamaño y número de los cuartos con las personas que alojan, se estima que alrededor del 80% de esas

viviendas son inadecuadas.

Otro factor que al configurar el crecimiento urbano ha impuesto patrones erróneos de ocupación del suelo radica especialmente en el sistema de transportes que en nuestras ciudades se distingue por su extrema ineficacia y desorganización.

Al problema de la vivienda no podemos verlo de una manera segmentaria. Intervienen en él, multiplicidad de factores que hacen del , por una parte, una resultante más en el complejo de devenir social y, por la otra, un factor más que habrá de contribuir al desarrollo (movimiento social).

ANALISIS HISTORICO-JURIDICO DE LA SOLUCION AL PROBLEMA DE LA VI--
VIENDA OBRERA.

El derecho representa, en toda sociedad organizada, el instrumento formal a través del cual han de alcanzarse los objetivos establecidos. Es el medio para lograr un adecuado desenvolvimiento del hombre en sociedad, congruente con la proyección de ésta hacia su desarrollo integral en lo económico, en lo político y en lo social.

En igual forma el derecho debe encontrarse inspirado en una filosofía que permite establecer un justo equilibrio entre la conducta de los diversos sectores que integran la colectividad, haciéndola corresponder a las metas fijadas,

Pero fundamentalmente el derecho debe ser realista. En otras palabras, debe fijar presupuestos lógicos y alcanzables para no caer en el vicio de la promulgación de leyes utópicas o intangibles que sirvan exclusivamente para satisfacer intereses políticos de momento.

En este estudio, que no pretende en forma alguna hacer un análisis teleológico del Derecho, aunque sí desentrañar la misión que corresponde al Estado, como depositario de la soberanía popular, consistente en la obligación de transformar su estructura normativa siempre que ésta ya no responda a las necesidades mínimas que impone el progreso de la colectividad, se ha de revisar la vigencia y la trayectoria histórica que ha sufrido el problema de la habitación obrera en nuestro medio, y sobre todo los intentos normativos mediante los cuales se ha pretendido encontrar una solución.

Lo fundamental de la premisa es, en todo caso la afirmación de que los objetivos previstos, las metas a lograr, o los fines del Derecho para ser más técnicos, no podrán ser efectivamente

realizados si el instrumento formal no es idóneo a la realidad -- histórico-política. Si se trata simplemente de un cuerpo formativo que, aun en el caso de expresar un anhelo social; o aunque se encuentre aportado por un sistema filosófico que permita el desarrollo sistemático de la conducta social hacia el fin preestablecido, pero que simultáneamente ha desestimado la realidad social o la situación económica de nuestro pueblo, o en último caso, no ha previsto el aparato procesal o maquinaria operativa para ser efectiva, vigente y actual el postulado jurídico, estaremos frente a una ley que es preciso, imperativo, transformar.

Tal ha sido el caso por ejemplo, de lagunas de las disposiciones que se contienen en nuestra Constitución de 1917, las que habiendo surgido en momentos de intensa pasión revolucionaria y conteniendo en realidad postulados que corresponden fielmente a la trayectoria fijada por los caudillos de nuestro movimiento armado, carecen de la mecánica que permita una auténtica aplicabilidad, una adecuada y oportuna observancia.

De entre estas disposiciones, destacó la absoluta inoperabilidad de la fracción XII del Art. 123, relativa al problema de la habitación de los trabajadores mexicanos, problema que por otro lado, debe ser contemplado no sólo en conexión con el beneficio directo que debe recibir este sector social, sino con la -- importancia que guarda su solución en el desarrollo económico, integral de nuestra nación.

Por otro lado, debemos aceptar que el problema habitacional no es privativo de México, sino que aqueja en mayor o menor medida a un gran porcentaje de los países que componen el concierto de las naciones. Efectivamente, una mayoría importante de los Estados del Mundo entre ellos muchos de posibilidades económi

cas muy superiores a las nuestras, no han podido hasta el momento encontrar fórmulas para resolver planificadamente su problema -- habitacional, el que desde luego tiene un carácter eminentemente social. De aquí que resulte temario pensar que la sola imposición de obligaciones con cargo a los patrones individualmente considerados, pudiera ser un principio de solución.

Al mismo tiempo debemos de considerar que nos encontramos en una época de transición entre la filosofía liberal y la concepción socialista del aprovechamiento de los bienes y de los recursos. Nuestra misma Constitución refleja este momento al establecer junto al capítulo de las "garantías individuales", que ha de reafirmar el principio que sustenta la economía liberal de respeto a la acción individual, postulados de carácter social que preconizan la reivindicación de los sectores tradicionalmente sojuzgados con plena independencia del interés particular, provocando con -- esto, fuertes contradicciones en el orden operativo e interpretativo, sobre todo por lo que se refiere a la labor legislativa de reglamentación.

Un ejemplo de lo anterior se nos ofrece al contemplar -- la problemática resultante de la aplicación de las teorías generales del Derecho Común, a los principios generales del Derecho -- Social.

ANTECEDENTES HISTORICOS.

Nuestra historia contiene una gran diversidad de disposiciones y proyectos encaminados a solucionar el problema que nos ocupa, sin que hayamos encontrado desgraciadamente una respuesta favorable a la apremiante necesidad de alojar dignamente al trabajador.

Las soluciones intentadas parten desde la época precolombina, donde encontramos algunos vestigios que nos confirman solamente lo viejo del problema. La América precolombina, en sus incessantes luchas, en su constante esfuerzo para subsistir en su medio en la defensa de su oligarquía, cuidó poco de reglamentar la habitación. Sin embargo Motolinía nos refirió que estas culturas se preocuparon por otorgar alojamiento a sus esclavos, además de vestidos y alimentos.

La Colonia, aún cuando no fué muy benigna con los aborígenes, otorgó cierta protección formal a través de las leyes de Indias, mediante las cuales se pretendió otorgar un trato más bondadoso a los nativos. Las citadas Leyes de Indias establecen que. -- ".....a los indios ocupados en labores del campo y minas, sean de renta, repartimiento o alquilados se les dé libertad para que duerman en sus casas o en otras; y a los que no tuvieren comodidad -- acorde al dueño de la Hacienda (debe otorgársele) donde puedan dormir DEBAJO DE TECHADO y defendidos del rigor y asperezas temporales".

El archiduque Maximiliano fué quien volvió a abordar el problema a través de algunas disposiciones contenidas en el Decreto que liberó las deudas de los trabajadores del campo, publicado el 10. de noviembre de 1865; el cual señala en su artículo octavo

que en "todas las fincas se dará a los trabajadores agua y HABITACION.

En el mismo período se expidió el Decreto que concedía -- facilidades a la inmigración extranjera, de cuya reglamentación se desprende la preocupación de asegurar habitación a los trabajadores "enganchados". Así encontramos en su artículo segundo que: "...celebrarán con el patrón los que hayn enganchado, un contrato por el cual se obligarán a asistirlos en sus enfermedades, así como vestirlos y ALOJARLOS...además entrará en beneficio del operario una cantidad equivalente a la cuarta parte de su salario, en una caja de ahorro....".

La Dictadura de Porfirio Díaz, dió algunos pasos en favor de los trabajadores textiles en el laudo presidencial que tuvo por objeto solucionar los problemas laborales que presentaron los obreros de esta rama industrial en Puebla y Tlaxcala, laudo -- que sin embargo no fué sino un instrumento utilizado en contra de los mismos trabajadores, en una afrenta vergonzosa a nuestro pueblo y a nuestra historia.

Algunos tratadistas de esa época hicieron varios intentos para reglamentar las relaciones laborales con un beneficio mayor para el factor trabajo de la producción, como Matías Manzanilla quien sostuvo la tesis de que el liberalismo no podía propiciar la participación del Estado en la regulación de estas relaciones y con secuentemente el imperio de la Ley en este renglón salía de sus manos en perjuicio de la clase trabajadora por lo que pedía el abandono de tal sistema.

La inquietud revolucionaria se dejó sentir en algunos ordenamientos, aún antes de 1910, cuando nuestros próceres comprendieron que el Liberalismo ya no era el sistema indicado para me-

rar a la clase trabajadora, y se elaboraron proyectos de leyes sobre trabajo; entre las que se incluyó la posibilidad de que el empleador constituyera y conservara habitaciones para los trabajadores, prohibiendo simultáneamente, que con este pretexto se obligara a éstos a vivir en lugares creados al efecto por el empleador.

En el punto veintiseis del Plan de San Luis Missouri, el Partido Liberal Mexicano estableció en su programa la obligación de los patrones, o propietarios rurales, de dar alojamiento higiénico a los trabajadores.

Ya en pleno movimiento surgieron otras tentativas legales, como la Ley de Manuel Aguirre Berlanga y el Pacto de la Empacadura, suscrito por Pascual Orozco Jr., el 25 de marzo de 1911; donde se estableció por primera vez el derecho de habitación en beneficio de los trabajadores de las fábricas, de solución poco equilibrada si atendemos el hecho de que en esa época la mayoría de la población se dedicaba a labores del campo.

Al término de la lucha armada y como resultado de los trabajos que habrían de dar vida jurídica al postulado revolucionario, la Constitución de 1917 asimiló en gran medida los ideales que anidaran en el corazón de los rebeldes.

En el curso de las asambleas del Constituyente, el problema de trabajo guardó importancia suprema, sobre todo por la improvisación con que fué abordado. Cabe recordar que nuestra Revolución fué eminentemente política (Sufragio Efectivo, No Reelección) y agraria (Tierra y Libertad). El problema obrero, a pesar de haber aportado una enorme contribución a la causa, no fué el tópico preponderante. De ahí que no sólo se careciera de agenda previa en los debates del Constituyente, sino que simplemente se pretendiera en principio, revisar los Artículos 4o, y 5o. de la

no se altera.

El derecho debe realizar sus fines para justificarse como tal y en el caso, como el que nos ocupa, en que se demuestra palpablemente la ineficacia del mismo, el Estado en el ejercicio de su soberanía, a través de las fórmulas previamente establecidas, se vió en la obligación de reformarlo, dando vida al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

ANALISIS CRITICO A LA LEY DE 1970.

En este estudio he sustentado la idea de la inoperancia de las disposiciones vigentes hasta el 24 de abril de 1972 en relación con la vivienda de los trabajadores. En seguida trataré de probar esta afirmación mediante un análisis comparativo entre las disposiciones y las reformas que las sustituyeron.

Es indiscutible, como ya se ha precisado, que el problema habitacional es un problema complejo de carácter nacional que debe ser atendido por el gobierno en forma decisiva, pero sin dejar de considerar las realidades económicas y sociales de nuestro medio. De ahí que a pesar de que la norma constitucional referente a la habitación expresa que impone la obligación de proporcionar vivienda a todos los trabajadores, las disposiciones emitidas por el Poder Ejecutivo, tales como las Leyes N.º 15.711 y 15.712, y el Decreto N.º 15.713, que en el fondo imponen la obligación de proporcionar vivienda a todos los trabajadores, no han sido suficientes para resolver el problema habitacional.

Las disposiciones que han emanado de los órganos del Poder Ejecutivo para dar cumplimiento a la obligación constitucional de proporcionar vivienda a todos los trabajadores, no han sido suficientes para resolver el problema habitacional. En consecuencia, el Poder Ejecutivo ha emitido disposiciones que imponen la obligación de proporcionar vivienda a todos los trabajadores, pero que no han sido suficientes para resolver el problema habitacional.

Las disposiciones que han emanado de los órganos del Poder Ejecutivo para dar cumplimiento a la obligación constitucional de proporcionar vivienda a todos los trabajadores, no han sido suficientes para resolver el problema habitacional. En consecuencia, el Poder Ejecutivo ha emitido disposiciones que imponen la obligación de proporcionar vivienda a todos los trabajadores, pero que no han sido suficientes para resolver el problema habitacional.

glamentación de la norma constitucional, inexplicable desde el punto de vista de la técnica jurídica, quedaron marginados del derecho a exigir y obtener habitación todos aquellos trabajadores que prestan sus servicios en empresas cuya ubicación se encuentra dentro de las poblaciones urbanas en el caso de que tuviesen menos de 100 trabajadores, (que en la realidad representan un sector mayoritario) o la enorme masa de trabajadores cuya antigüedad al servicio del patrón, fuese menor de un año, criterio de distinción que, por otro lado, carece de fundamento jurídico en mérito a que la misma Ley Federal de Trabajo no define, por lo que respecta a la duración de las relaciones de trabajo, sino aquellas que se prestan por tiempo indefinido, permitiendo, sólo por excepción, el establecimiento de relaciones por obra determinada o por tiempo fijo.

Resultaba entonces completamente ilógico, despojar a un gran número de beneficiados por un derecho derivado de la Constitución, con motivo de limitaciones jurídicamente insostenibles, pero económicamente justificables, establecidas en su ley reglamentaria.

Si efectivamente estamos de acuerdo en que la participación económica del patrón debe considerarse un presupuesto básico para la solución del problema, también es necesario aceptar que -- en virtud de la enorme diferencia entre la capacidad económica de los patrones que ha permitido el desarrollo de nuestra economía liberal, no se puede aceptar una disposición que afecte en igual medida a los obligados, sin tomar en cuenta criterios necesarios de distinción.

De estas diferencias técnicas, atribuidas más a la mecánica de operación que al espíritu de la disposición surgió la necesidad de variar el sistema, manteniendo desde luego, al fondo de la obligación con cargo a los patrones, pero modificando la forma, en

en busca de una auténtica vigencia sin menoscabo de la equidad. - De ahí que la idea que animó al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es la de captar recursos económicos de todos los patrones organizados del país en una medida proporcional a su capacidad económica, recursos que son administrados por un organismo tripartito, cuyos fines son independientes de las necesidades individuales de los patrones y los trabajadores.

Sin embargo, este régimen trascendió los años como parte de nuestro derecho positivo sin que se reparara en ese vicio.

CAPITULO II

EL DERECHO HABITACIONAL DE LOS TRABAJADORES EN LA LEGISLACION
MEXICANA.

- A).- CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.
- B).- LEY FEDERAL DEL TRABAJO.
- C).- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
- D).- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

Consideramos que la primer revolución Política-Social del mundo es la nuestra. Son las aspiraciones y las necesidades - del pueblo mexicano, especialmente de la clase del proletariado - del campo y plasmadas en la Constitución de 1917.

Enumeramos seguidamente los documentos de los que surge la teoría social, de nuestra constitución: Plan del Partido Liberal de lo. de julio de 1906; Plan de San Luis Potosí, de 5 de octubre de 1910; Plan de Ayala de 25 de noviembre de 1911; Plan Orozquita, de 25 de marzo de 1912; Decreto de adiciones al Plan de - Guadalupe de 12 de diciembre de 1914; Ley de de enero de 1915 y Pacto celebrado entre el Gobierno Constitucionalista y "La Casa - del Obrero Mundial" de 27 de febrero de 1915.

Estos documentos protegen a determinados grupos humanos campesinos, artesanos y obreros en general.

Ya nuestra Revolución se preocupó por reafirmar la de - claración de derechos reproduciéndolos en el capítulo de "Garan - tías Individuales" y que además se preocupó por estructurar nuevas normas sociales para tutelar y reivindicar al hombre como integran - te de grupos humanos, de grupos económicamente débiles, por ello - la consideramos como la primer Constitución del mundo que formuló derechos sociales, que creó garantías individuales y garantías so - ciales.

La razón por la cual una Constitución se le puede con - siderar político social., es porque incluye derechos sociales, - deja de ser solamente política para convertirse en político-so - cial.

Ante las ciencias políticas y sociales se ha demostrado

dialécticamente la diferencia esencial entre las Constituciones puramente políticas y las constituciones político-sociales.

Las Constituciones o Leyes Fundamentales son Estatutos que organizan política y socialmente al Estado.

Podemos decir que desde 1810 hasta 1857 se proclama la emancipación política, la libertad de la opresión de la Iglesia, y el fortalecimiento de la Nacionalidad de los derechos individuales; y a partir de la Constitución de 1917, la libertad de las masas; en otras palabras, el establecimiento de derechos sociales - para los grupos económicamente débiles.

En el aspecto internacional observamos la evolución de los tratados puramente políticos de la formulación de los tratados político-sociales como es el de Versalles de 1919, que recoge algunos de los preceptos del Artículo 123 como son el derecho de asociación profesional para los asalariados y patrones, el pago a los trabajadores de un salario que les asegura un nivel de vida, que equivale al salario mínimo la jornada de ocho horas; el descanso semanal la prohibición del trabajo de los niños, el salario igual para trabajo igual.

Prácticamente nuestra constitución captó las aspiraciones del proletariado universal por ello los constituyentes de otros países lo tomaron como fuente.

Con el objeto de confirmar los principios sociales se redactó la Carta Interamericana de Garantías Sociales y la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948.

Tanto las Cartas Nacionales como Internacionales son político-sociales con el objeto de consolidar la democracia universal con tendencia social.

Por eso nuestra Ley Suprema se denomina Constitución Po-

lítico Social de los Estados Unidos Mexicanos y se caracteriza por su sistemática jurídica, comprende derechos individuales (públicos) y derechos sociales, que protegen a los obreros.

LA REFORMA A LA FRACCION XII DEL APARTADO A DEL ARTICULO 123 --
CONSTITUCIONAL.

Ante la problemática planteada en torno al déficit habitacional en México, el gobierno ha tomado una serie de medidas de carácter legal que tienen como finalidad solucionar el problema, ya que la iniciativa privada ha mostrado una clara incapacidad al respecto, pues la banca a pesar de los esfuerzos que ha realizado, no puede satisfacer la demanda de créditos destinados a la compra, -- construcción y reparación de viviendas populares y las empresas dedicadas a industria de la construcción no han respondido a las instancias que les ha formulado el Gobierno para que construyan viviendas de bajo costo, sobre todo porque se presenta el problema de la iliquidez de la inversión, toda vez que los beneficiarios de estos programas son personas de escasos recursos y el patrimonio que garantiza el crédito es el propio inmueble que lo originó y si el crédito no es cubierto en los plazos estipulados sólo puede ser cobrado por la misma casa, lo cual implica gastos de litigio y esta situación causa perjuicios al deudor y no beneficia al acreedor, puesto que - el capital sigue invertido y sin producir, agravándose la situación aún más por la enorme depreciación que sufren los inmuebles cuando están desocupados.

El gobierno ha sufrido graves quebrantos en estos tipos de inversión, que no son la solución del problema y sólo dan resultados a baja escala.

Así pues atendiendo al espíritu de la Constitución de - 1917 que pretendió dar habitación a los trabajadores más necesitados de ella, considerando que la necesidad de vivienda no puede de jarse de satisfacer plenamente y tomando en cuenta que gran parte

el 50% de la renta normal, con lo que se estableció, en concreto, la obligación de costear la mitad de los gastos que por concepto de habitación tenía que hacer el trabajador. Visto de este modo la obligación no era muy gravosa, pero en realidad sí lo era puesto que implicaba el financiamiento de la construcción de las viviendas, lo cual producía en el balance de las empresas -- un significativo aumento en el activo fijo de las mismas.

Aunada a ésta, estaba la obligación de establecer escuelas, enfermerías y todos los demás servicios sociales que requería el elemento humano con que contar, eso implicaba que la empresa tenía que establecer obras de infraestructura algunas veces de cierta importancia.

Las negociaciones que estuviesen dentro de los centros urbanos sólo se les imponía la obligación de proporcionar habitación a sus trabajadores, en las mismas circunstancias arriba indicadas siempre que estuvieran más de 100 trabajadores, pues se consideraba que los otros servicios sociales existían en los centros urbanos de su ubicación, así mismo, ya desde entonces se -- preveía que la aglomeración de empresas con muchos trabajadores produciría un déficit habitacional a medida que se fué incrementando la urbanización en el país.

El texto completo de la Fracción XII del Apartado A -- del Artículo 123 Constitucional dice a la letra:

"En toda negociación Agrícola. Industrial, Minera o -- cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán

el 50% de la renta normal, con lo que se estableció, en concreto, la obligación de costear la mitad de los gastos que por concepto de habitación tenía que hacer el trabajador. Visto de este modo la obligación no era muy gravosa, pero en realidad sí lo era puesto que implicaba el financiamiento de la construcción de las viviendas, lo cual producía en el balance de las empresas un significativo aumento en el activo fijo de las mismas.

Aunada a ésta, estaba la obligación de establecer escuelas, enfermerías y todos los demás servicios sociales que requería el elemento humano con que contar, eso implicaba que la empresa tenía que establecer obras de infraestructura algunas veces de cierta importancia.

Las negociaciones que estuviesen dentro de los centros urbanos sólo se les imponía la obligación de proporcionar habitación a sus trabajadores, en las mismas circunstancias arriba indicadas siempre que estuvieran más de 100 trabajadores, pues se consideraba que los otros servicios sociales existían en los centros urbanos de su ubicación, así mismo, ya desde entonces se preveía que la aglomeración de empresas con muchos trabajadores produciría un déficit habitacional a medida que se fué incrementando la urbanización en el país.

El texto completo de la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional dice a la letra:

"En toda negociación Agrícola. Industrial, Minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán

establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de 100, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

Este artículo fué modificado con el objeto de hacer general y no restringida en razón del número de empleados o de la ubicación de la negociación como era antes, la obligación de los patronos de proporcionar habitación a los trabajadores, sin embargo, tal parece, y así lo afirma con muy poco criterio jurídico aunque pretendiendo dar una interpretación muy bien ubicada en el plano social, la exposición de motivos de la iniciativa presidencial a las modificaciones que se hicieron a la Ley Federal del Trabajo para adecuarla a la modificación Constitucional a que nos estamos refiriendo, pues esta obligación no tiene la generalidad que creemos necesaria, pues el nuevo texto no habla de "Patronos" ni tampoco usa el vocablo "Negociación" que se utilizaba anteriormente, sino que lo substituye con el de "Empresa" - Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional. " Toda empresa Agrícola, Industrial, Minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada... a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas...". En tal virtud los patronos que no tengan el carácter de "Empresa" no están obligados a proporcionar habitación a sus trabajadores, dentro de este sistema de carácter general se reconoce no obstante ciertas modalidades contenidas en los nuevos Artículos 146 y 147. En el primer caso se exime a los patronos 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 he-

cho de que la prestación de este tipo de servicios implica, habitualmente, la de recibir habitación, tal como lo prevee el Artículo 334 de la Ley. Además se estima que, por no tratarse propiamente de empresa, no se contraría con esta excepción, el nuevo texto constitucional" (1). Esto implica que para saber quien está obligado a otorgar vivienda a sus trabajadores debemos estarnos al concepto de empresa que se establece en el artículo 16 de la Ley Federal de Trabajo, que dice: Artículo 16: "Para los efectos de las normas de trabajo se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por "establecimiento" la unidad técnica como sucursal agencia u otra forma semejante sea parte integrante y contribuya a la realización de los fines de la empresa", es decir que quien no reuna los requisitos señalados en ese precepto no tiene la obligación de dotar de vivienda a los trabajadores.

Por otra parte, esta obligación debe ser: "Según lo determinen las leyes reglamentarias" (2), y se cumplirá indefectiblemente, pues la Constitución no establece otra posibilidad de dar distinta modalidad a su cumplimiento", mediante a las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósito 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." (3).

(1) Exposición de motivos de la iniciativa presidencial de reformas a la Ley Federal de Trabajo en materia de vivienda para los trabajadores. Nueva Legislación Federal, Vivienda para los Trabajadores, editorial Jus, México, 1972, Pág. 37.

(2) Artículo 123 Constitucional, Apartado A Fracción XII.

(3) Idem.

Es decir que el cumplimiento de esta obligación implica únicamente el pago de la aportación que señalen las leyes reglamentarias y el destino que se dará a tales aportaciones es el de constituir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que opera de tal modo que se financian la compra de casas que hagan los trabajadores, siendo el crédito barato y suficiente.

Para llevar a cabo tales propósitos arriba indicados, se estableció un organismo que llevase a cabo las funciones de recibir los aportes y darles el destino que la Ley Suprema del País les ha fijado, así la segunda parte de la fracción que examinamos a la letra dice: "Se considerará de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, que administren los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha Ley regulará la forma y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas" (4).

Por último, en el tercer párrafo continúa subsistente la obligación que tienen las empresas establecidas en lugares fuera de los centros urbanos para proporcionar sus servicios sociales a que se refería la anterior disposición, de este modo -- el ordenamiento que se reformó termina diciendo: "Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción, si -- tuadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer -- escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad" (5).

(4) Idem

(5) Idem

De la exposición de motivos de la Reforma Constitucional propuesta por el Ejecutivo Federal, a que nos hemos referido entresaco los párrafos más significativos y que nos dan la pauta a seguir en lo que respecta a las causas que motivaron tales reformas, que son la gravedad del problema de la vivienda y las características que están tomando las ciudades dentro del proceso de urbanización que en ellas se opera.

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 volumen y con la intensidad que se requiere, las demandas de habitación y facilitar al mismo tiempo, el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas.

La coexistencia de negociaciones dotadas de abundantes disponibilidades 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

un obstáculo muy serio para el adecuado cumplimiento de una política efectiva de vivienda, si ésta se aplica exclusivamente en el ámbito de cada empresa.

En cambio, la participación generalizada de todos los patronos 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 habitantes. 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 observen volúmenes más cuantiosos de mano de obra.

La operación de un fondo nacional no sólo permitirá cumplir el objetivo que se propuso el Constituyente de 1917, sino que además facilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la integración de su patrimonio familiar; los mantendrá al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada o al contrario 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 opera mediante el reparto de las cargas económicas y de la generalización de las obliga-

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 en que no se le puede hacer frente, en nuestro tiempo, a través de sistemas de arrendamiento o de ayudas parciales, ni confiarse por entero a los convenios que aisladamente celebren entre sí los obreros y los patronos. 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 revolvente que permitiera auspiciar, en todas las regiones de la República, una política integral de vivienda".

LEY FEDERAL DEL TRABAJO..

La reforma a la fracción XII del apartado A) del Art. 123 de la Constitución para la creación del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, con recursos aportados por las - empresas, implica también la reforma del Título Cuarto, Capítulo tres de la Ley Federal del Trabajo pues, los patrones tienen -- obligación de contribuir a este Fondo.

Las características fundamentales de la reforma son las siguientes:

Se hace extensivo el derecho a que se les proporcione habitación a los trabajadores temporales o eventuales y se suprime la limitación del artículo 139 de la Ley, que sólo confiere - ese derecho a los trabajadores de planta permanente con una an - tiguiedad 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 destinarán a la constitución de depósitos en favor de los Trabajadores. Esta prestación substituye el sistema de contratación fragmentaria y a nivel de cada empresa que establece la ley vigente.

En cuanto a la fracción V del artículo 145 con la reforma, 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 INFONAVIT. Antes de las reformas, cuando las -- habitaciones se construían para ser adquiridas por los trabaja - dores, en cada convenio debía determinar la aportación de la -- empresa y "la forma de financiamiento, para completar el costo - de la construcción que debía ser pagado por los trabajadores de

acuerdo con las modalidades que convengan a las partes".

En el Artículo 141 se proporcionan recursos necesarios para el financiamiento de habitaciones que constituye un fondo de ahorro para los trabajadores y sus beneficiarios, mientras que anteriormente esa compensación estaba sujeta a las eventualidades de un convenio entre las partes, y el trabajador no adquiere esa casa en propiedad.

En el artículo 146 se exige a los patrones de la obligación de pagar las aportaciones respectivas por sus trabajadores domésticos.

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

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

Esta es la fuente social del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, como órganos descentralizados de la Administración Social que se creó con el fin de resolver el problema de la vivienda para los trabajadores.

Con base en lo preceptuado en la Ley Suprema, se reformaron también los artículos 97, 110, 136 al 151 inclusive y el 782 de la Ley Federal del Trabajo que funciona como reglamentaria del apartado A del artículo 123 Constitucional. A continuación pasamos a comentar el espíritu de tales reformas:

Se establece que los salarios mínimos no podrán ser -

objeto de compensación, descuento o reducción salvo en caso de las rentas que los trabajadores tengan que cubrir a los patrones cuando estos les den casas en arrendamiento, que en este caso -- no podrá exceder del 10% del salario. Y por pago en abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, agregándose que deberán ser aceptados libremente por el trabajador y que en este último caso no podrá exceder del 20% del salario (artículo 97).

El artículo 110 de la Ley establece la misma garantía para el salario en general que para los salarios mínimos según lo prescrito por el artículo 97.

El artículo 136, señala la aportación que las empresas deberán hacer al Fondo Nacional de la Vivienda y que es el 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

Si el objeto de la Ley Reglamentaria es desarrollar el texto constitucional, ello queda explicitado en los artículos 137, 138, 139 y el 140 en los que se habla del objeto del Fondo Nacional de la Vivienda, del organismo encargado de administrarla, del objeto de la Ley del interés social; a la que hacía referencia la Constitución y de la finalidad primordial del organismo encargado de la vivienda de los trabajadores como es la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas habitación para ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Según el artículo 141 se consideran como gastos de previsión social de las empresas las aportaciones hechas al Fondo Nacional de la Vivienda, mismas que se destinarán a constituir depósitos en favor de los trabajadores, sujetándose a diversas reglas que este mismo artículo establece.

Cuando una empresa se componga de varios establecimien-

tos cada uno de estos tendrá obligación de hacer la aportación del 5% sobre el salario de cada trabajador (artículo 142).

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".

Los créditos otorgados por el Instituto que administre el Fondo Nacional de la Vivienda, estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o muerte, a modo de que se libre el trabajador o sus beneficiarios de las obligaciones derivadas del crédito (artículo 145).

El pago del 5% como aportación de las empresas al Fondo Nacional de la Vivienda no es obligatorio para los patrones tratándose de los trabajadores domésticos (art.146).'

Queda sujeto a decisión del Ejecutivo Federal la fecha en que deberán incorporarse a lo prescrito en materia de vivienda, los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio (art. 147).

Se da ingerencia al Ejecutivo Federal para establecer modalidades que faciliten la aportación de empresas que tengan un capital o ingreso inferior a los mínimos que el propio ejecutivo determine. Estas resoluciones podrán revisarse cuando a su juicio se justifiquen (art. 148).

El artículo 150 de la Ley Federal del Trabajo, de la cual venimos haciendo esta reseña en materia de habitación de los trabajadores señala que si los patrones dan habitaciones en comodatario o arrendamiento a los trabajadores no están exentos de hacer

su aportación al Fondo de la Vivienda. Cuando las habitaciones sean dadas en arrendamiento a los trabajadores la renta no podrá exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca.

Lo estipulado por el capítulo respectivo a la habitación de los trabajadores en la Ley Federal del Trabajo contiene los elementos de un servicio social, sin embargo por el análisis que hicimos cuando se trató de analizar a la vivienda en el aspecto socio-económico anotamos una vez más que a través de un servicio social en el que se pretende elevar el estatus de vida del trabajador, está propiciando el lucro por medio de la ley, que no viene a ser más que el portavoz del acuerdo existente entre el gobierno y las empresas privadas que ante las demandas obreras han tenido que ceder una mínima parte de sus máximas ganancias, para así podersolventar en algo la urgente necesidad de habitación de los trabajadores.

La reforma constitucional ocasionó también la creación de la ley del INFONAVIT cuyo origen reside en la necesidad expuesta por el legislador de que se expidiera con carácter de interés social una ley para dar fundamento al organismo y que debería administrar el Fondo de la Vivienda. A su vez, el INFONAVIT; tuvo su antecedente, en la comisión tripartita de que habla la Constitución y la Ley Federal del Trabajo, a la cual nos referimos en un capítulo posterior.

LAS REFORMAS QUE HA SUFRIDO LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO EN LOS
ARTICULOS RELACIONADOS CON LA OBLIGACION QUE TIENEN LOS PATRO-
NES PARA DOTAR DE VIVIENDA A LOS TRABAJADORES.

Como se ha señalado en el anterior párrafo, la obliga-
ción constitucional que tienen los patrones para dotar a sus -
trabajadores no ha tenido siempre las mismas características ni
la generalidad que observa actualmente, en tal virtud las leyes
reglamentarias al respecto han tenido que estar adecuadas al man-
dato constitucional del cual emanan y que reglamentan!

La Ley Laboral promulgada en 1931 daba por vez primera
una reglamentación general y de aplicación en toda la República
al Artículo 123 de la Constitución, iniciándose así en forma prác-
tica y vigorosa el rescate de las garantías sociales que el Cons-
tituyente había legado a la clase trabajadora. Esto dió origen -
en los siguientes años especialmente durante el gobierno del Ge-
neral Lázaro Cárdenas, a una serie de luchas que libró el prole-
tariado con el objeto de llevar a la práctica tales garantías a
las que denodadamente hizo frente el sector patronal, pues sabía
que si lograba evitar que se fortaleciese y organizase el obrero
mexicano, sus utilidades continuarían teniendo los altos porcen-
tajos que prevalecían en esa época.

En materia de habitación hemos visto que la obligación
que desde 1917 existía en la Constitución de la República era --
limitada a un restringido tipo de negociaciones, así pues en la
Ley Federal del Trabajo encontramos que la reglamentación a la -
Fracción XII del Apartado A del artículo 123 Constitucional, es
un a simple repetición del mandato constitucional al que se --
agrega un párrafo en el que se faculta al ejecutivo federal y a
los gobernadores de las entidades federativas a que expidan re-

glamentos para que los patrones cumplan dicha obligación, tomando en cuenta una serie de circunstancias que pudieran darse en cada caso específicamente, en efecto el Artículo 111, Fracción III de esa Ley no reglamenta el mandato Constitucional sino que concede facultades a ciertos funcionarios para que lo hagan, haciéndose por lo menos sospechoso de inconstitucionalidad pues -- en ninguna parte de la Constitución se autoriza a los encargados del Ejecutivo en las entidades federativas a reglamentar las disposiciones contenidas en el Artículo 123 y de ningún modo la facultad para reglamentar implica el delegarla sin ejercerla, como lo hizo el Congreso de la Unión en este caso.

Para poder dar aplicación a la Fracción III del aludido Artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, era necesario --- dictar una serie de mandatos que hiciesen excepción en el principio general de protección al salario, el patrón sólo tendría posibilidad de cobrar la renta de las habitaciones que proporcionaba si el trabajador buenamente quisiese pagar, ya que no le sería dable ejercitar los derechos que en materia de contratos de arrendamientos para el caso de incumplimiento de ellos respecto del pago de renta a que se refiere la legislación de tipo civil, pues no son aplicables a este tipo de contratación, ya que el -- patrón no podía promover Juicio Sumario de desahucio en contra del trabajador-inquilino, pues si se decretase sentencia en la que se condenase al demandado a desocupar el inmueble, la resolución sería nula de pleno derecho para contravenir un mandato de orden público según indica el Artículo 80. del Código Civil, pues en los términos de la Ley del Trabajo, el patrón, no podía sustraerse de la obligación de proporcionar la habitación al trabajador. Pues bien, la Ley del Trabajo en esa época no contenía precepto

alguno que autorizase al patrón a retener o compensar el salario por concepto de pago de renta del inmueble proporcionado en cumplimiento del precepto Constitucional reglamentado en el Artículo 111 Fracción III de la susodicha Ley Laboral, pues los artículos que consagraban esas excepciones es decir los 34, 91 y 95 ni siquiera mencionan el caso, esta omisión nos da la medida de lo poco que se presentaba el caso, no lleva impuestos empresivos, principalmente porque casi nunca se cumplía la obligación de dotar de casas a los trabajadores. Tampoco hay jurisprudencia al respecto y eso que ésta situación duró 39 años, tal vez esto se debe también al bajo monto de los negocios que quizá se llevaron a los tribunales, por falta de pago de la renta de las casas a que nos estamos refiriendo.

Fué en la Ley Federal del Trabajo promulgada el 10. de mayo de 1970, cuando se reguló en verdad la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123, habiéndose dictado diversas disposiciones que podemos clasificar en disposiciones reguladoras del salario, que hacen excepción al principio de integridad del mismo, disposiciones reguladoras del cumplimiento de la obligación y disposiciones subsidiarias para el caso de imposibilidad por parte de la empresa de cumplir con la obligación a efecto de celebrar convenio con los trabajadores o sus sindicatos para determinar las modalidades que se adoptaran para que se cumpla esta obligación, estas últimas disposiciones tienen la característica de que indican las pautas a seguir en los referidos convenios!

a).- Las disposiciones reguladoras del salario que hacen excepción al principio de la integridad del mismo en atención a la obligación que tenían los trabajadores a pagar la renta de las casas con que se les dotaba eran los Artículos 97 fracción -

II y 110 Fracción II y III dichos artículos señalan la posibilidad de descontar el pago de las rentas del salario, el primero - se refiere al salario mínimo que sólo puede ser descontado hasta un 10% en su monto, por ese concepto, y el segundo se refiere al salario superior al mínimo y autoriza a descontar del salario - hasta un 15% del mismo, este descuento no sólo se podía destinar al pago de rentas de las habitaciones proporcionadas por los patrones, sino que también podía destinarse al pago de cuotas para la adquisición de habitaciones, libremente aceptado por el trabajador.

Estos ordenamientos evidentemente eran necesarios para la aplicación de las normas reguladoras de la obligación constitucional a cuyo estudio nos hemos avocado, sin embargo es de hacerse notar que adolezcan de un gravísimo defecto que lo es su anticonstitucionalidad, en efecto el Artículo 123 Constitucional - Apartado A fracción VIII a la letra dice: "El salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento". Estos errores como lo es el no haber modificado la Constitución a efecto -- de darle un nuevo texto acorde con las nuevas necesidades de nuestro tiempo dan pauta para hacer en un momento dado nugatoria la aplicación de una Ley, pues los obreros pertrrechándose en la anticonstitucionalidad del ordenamiento pudieron no darle cumplimiento en fin esto es un simple comentario que tiene relevancia en la actualidad puesto que esa falla ha sido heredada por la actual legislación y tal vez pudiese comprometer el programa de construcción de viviendas para los trabajadores si los tribunales federales empiezan a amparar a los obreros mal aconsejados por abogados faltos de escrúpulos, o si se niegan al amparo, lo harán siguiendo la política del ejecutivo en el referido programa, compro-

atiendo de este modo la dignidad e independencia que siempre debe existir en el Poder Judicial Federal.

b).- Las disposiciones reguladoras de la obligación que tienen los patrones de dotar de viviendas a los trabajadores estaban consagradas en esa Ley, ahora derogadas por los nuevos preceptos actualmente vigentes, en los primeros artículos del Capítulo tercero del Título Cuarto de la misma, así el artículo 136 en su Fracción I además de repetir lo preceptuado en la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional en relación a la población que existía para que las empresas agrícolas, industriales o "de cualquier otra clase de trabajo" proporcionaran habitación a sus trabajadores, si estuviesen situadas fuera de una población; se indica que se entiende que las empresas están fuera de una población si están situadas a más de tres kilómetros de ellas o cuando no exista un servicio ordinario y regular de transportación para personas, aún siendo menor la distancia. Esto último acabó con la incertidumbre de más de cincuenta años acerca de que se podría considerar como (negociación o "empresa" "fuera de las poblaciones". En la segunda Fracción de ese mismo Artículo se repite el precepto constitucional en la parte que señala que esa obligación existe para las empresas con más de 100 trabajadores independientemente de su ubicación geográfica.

En el artículo 137 se indica que esta obligación se extiende a todos y cada uno de los establecimientos que tenga la empresa y a ella misma, -así se trataba de evitar la evasión del cumplimiento de la obligación. Por lo demás el artículo 138 no es sino la repetición de un párrafo del ordenamiento Constitucional que reglamenta, en la parte en que dice que las habit

ciones deberán ser cómodas e higiénicas.

El artículo 139 establecía un requisito que debían -- llenar los trabajadores para tener derecho a que se les dotase de habitación que era el ser de planta, y tener una antigüedad de más de un año. Evidentemente este artículo era inconstitucional pues no tiene apoyo en la Fracción XII Apartado A. del Artículo 123 Constitucional o en algún otro ordenamiento, en cuanto a la conveniencia de que prevaleciera esa serie de requisitos, es un punto opinable.

En los artículos 140 y 141 se establece un procedi -- miento para que los trabajadores obtuviesen la dotación de su casa y se indica que en caso de conflicto al respecto, este se ventilara en la Junta de Conciliación y Arbitraje a través del procedimiento especial que se establece en la Ley y que es una especie de juicio sumario:

Las disposiciones subsidiarias para el caso de la imposibilidad parte de la empresa para cumplir en un momento dado con la obligación de dotación de viviendas a sus trabajadores -- tendían a solucionar el conflicto a través de convenios entre -- los patrones y los trabajadores según lo indican los artículos -- 142 y 143, la celebra ción de tales convenios era obligatoria -- y empezaba después de tres años a partir de que, dándose la cir- cunstancia arriba anotada se hubiera promulgado la Ley o habiéndose fundado la empresa, si era de nueva creación, un año después. En el caso de que los trabajadores no estuviesen afiliados a Sin- dicato alguno para los efectos de celebración del referido conve- nio, podían acudir ante las autoridades de trabajo para que pro - moviesen la celebración del mismo, según lo indicaba el artículo 144.

En el artículo 145 establecen las bases sobre las que deberán celebrarse los convenios y señalan los requisitos que deberán tener. Estos son a grandes rasgos los siguientes: - La forma y términos en que las empresas entregarán las habitaciones a los trabajadores, las características y dimensiones que tendrán tales habitaciones, la indicación de que la renta de las mismas en su caso no excederán del 6% anual del valor catastral de las mismas, para el caso de que las habitaciones sean vendidas a los trabajadores, deberá ser fijado el monto de la aportación de la empresa para la construcción de las habitaciones y la forma de financiamiento para completar el costo de la construcción, el sistema de pago, por último el número de habitaciones que deberían construirse anualmente a efecto de ir entregándolas a los trabajadores.

El artículo 146 hacía una observación que a mi parecer no tenía utilidad alguna, pues decía que las habitaciones podían ser unifamiliares o multifamiliares y que los tipos de construcción de las mismas estarían en relación con la tabulación de salarios. En el Artículo 147 se indica que en caso de aumento de personal deberá la empresa convenir las modalidades para la construcción de nuevas viviendas y en el Artículo 148 se establece un orden de preferencias para la asignación de casas a los trabajadores.

Para el caso de que los trabajadores fuesen propietarios ya de una habitación, el Artículo 149 señala que si fué adquirida con motivo del cumplimiento al Artículo 123 Constitucional, no tendrá derecho a que se le dote de otra, pero si esta fué adquirida por otro medio, si tendrá ese derecho.

Para el caso de arrendamiento, el artículo 150 establece

cía los derechos y obligaciones que tenían tanto los trabajadores como los patrones en relación con los inmuebles arrendados.

El artículo 151 establece un sistema de compensaciones económicas que deberán ser entregadas a los trabajadores en tanto les son entregadas sus habitaciones y por último los Artículos 152 y 153 establecen el derecho que tienen los trabajadores, en forma individual y los Patrones para acudir a la Junta de Conciliación y Arbitraje, para exigir el cumplimiento de las obligaciones establecidas en su favor, en relación con la dotación de viviendas.

Con las nuevas reformas a la Ley Federal del Trabajo, se dió origen a un organismo que tiene como función administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda y se modifica la Ley en el sentido de establecer las obligaciones que tienen los patrones para aportar los recursos económicos con que contará dicho organismo de este modo fueron reformados los Artículos 97, 110, del 136 al 151 y el 782 de la Ley Federal del Trabajo para de este modo adecuarla a las reformas que sufrió la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional, las reformas son de tres tipos, es decir que su contenido tiene por objeto, establecer las excepciones a las normas protectoras del salario a fin de autorizar tanto a los patrones como al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores a hacer los descuentos relativos al pago de cuentas y abonos a que están obligados los trabajadores con motivo de la dotación de viviendas, otras reformas establecen y regulan las obligaciones de los patrones para con los trabajadores y el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

a).- Las reformas a las normas protectoras del sala -

rio que se hicieron al Artículo 97 de la Ley son las siguientes:

Se reformó la Cláusula II del mismo para que quedara así "Artículo 97: Los salarios mínimos podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción salvo en los casos siguientes: I.-...II.- Pago de rentas a que se refiere el Artículo 151. Este descuento no podrá exceder del 10% del salario" y se adicionó la Cláusula tercera que dice: "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 ser aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario".

En cuanto a las reformas hechas al Artículo 110 debemos decir que tiene las mismas características que las arriba indicadas sólo que por tratarse en este caso de proteger un salario que no es el mínimo se autoriza un descuento mayor para el caso del pago de las rentas pudiendo ser hasta el 15% del salario y en el caso de pago de abonos para cubrir préstamos del Fondo Nacional de la Vivienda no se fija límite alguno, estableciéndose desde luego el requisito de la autorización que dé el trabajador para que se le descuenta el sueldo.

b).- Las normas que regulan la obligación de los patronos para pagar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, son las que se establecen en los Artículos 136, 141, 142, 143 a 148 y 150.

En el 136 se establece la obligación general que tienen todas las empresas para proporcionar habitaciones "cómodas e

higiénicas a los trabajadores, especificándose que esta obligación se cumplirá aportando al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% de los salarios ordinarios de los trabajadores. A este principio general se hace una excepción que veremos posteriormente -- y a la que ya nos hemos referido al hablar de las reformas constitucionales, es decir la que se refiere a los trabajadores domésticos.

En el artículo 141 se indica el modo como se aplicarán las aportaciones hechas por los patrones en favor de los trabajadores, declarándose desde luego que tales aportaciones son gastos de previsión social de las empresas. En cuanto las bases que regularan la distribución de los aportes al Fondo Nacional de la Vivienda, se establece que cuando el trabajador reciba financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, el 40% de la aportación patronal al pago de los abonos subsecuentes que debe hacer el trabajador. Al liquidarse el crédito otorgado, se continuará aplicando el total de las aportaciones empresariales para integrar un nuevo depósito en su favor.

El trabajador tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieran hecho a su favor con diez años de anterioridad, así mismo, en caso de que el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo o en caso de incapacidad total permanente o muerte, se integrará el total de los depósitos hechos a su favor, bien a él mismo o bien a sus beneficiarios en el último caso, cuando los trabajadores pudiesen recibir crédito hipotecario, la devolución de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieren aplicado al pago del crédito hipotecario.

En el artículo 143 se hace una excepción al principio

consagrado en el Artículo 104 que considera como salario"..... --
Los pagos hechos en efectivo por cuota diaria gratificaciones --
percepciones, habitación, primas, comisiones, prestaciones en --
especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue --
al trabajador por su trabajo" (Artículo 84 de la Ley Federal --
del Trabajo), pues para efectos del Artículo referente a las --
aportaciones que deben entregar los patrones al Fondo Nacional --
de la Vivienda, se entiende como salario "La cantidad que perci- --
ba cada trabajador en efectivo por cuota diaria", y en el Ar --
tículo 144 se establece que se tendrá como salario máximo para --
el pago de las aportaciones, el equivalente a 10 veces el sala --
rio mínimo general en la zona de que se trate estos dos precep --
tos son protectores del patrón, pero tienen algo que los hace --
muy importantes para la clase trabajadora, esto es que el prime --
ro al establecer una norma para el cobro fácil y bien definido --
de los aportes, evita una serie de conflictos y litigios que de --
ningún modo son convenientes para el trabajador. El segundo pre --
cepto hace menos gravosa la carga al patrón en los casos de al --
tos salarios, cuando además el trabajador no necesita en reali --
dad de crédito alguno para comprar su casa, haciendo de este --
modo posible que la cantidad que se ahorra el patrón en estos --
casos se canalice al renglón de utilidades de la empresa lo --
cual evitará en no pocos casos el deseo de evadir la carga im --
puesta.

En los Artículos 147 y 148 de la Ley se establecen --
dos facultades que deberá ejercer el Ejecutivo y que consiste --
en que determinará, previo el estudio respectivo que haga el --
Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajado --
res, las fechas y modalidades en que se incorporan al régimen

de dotación de habitaciones los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio. La otra facultad consiste en establecer las modalidades para que tengan un capital o ingreso inferior al determinado por el propio Ejecutivo. Estas facultades, en mi parecer desvirtúan el espíritu de generalidad de la reforma constitucional pues hacen graves excepciones al principio de generalidad lo cual rompe con toda lógica y va en contra del principio que anima al Artículo 123 Constitucional y en contra de sus propósitos. El maestro Alberto Trueba Urbina, ha sentado con su "Nueva Teoría integral de Derecho del Trabajo" el principio de que no se pudo hacer diferencia entre unos y otros trabajadores en cuanto a la garantía de sus derechos y así dice: "Nuestro derecho del trabajo, a partir de 1917, es el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajo; no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional que comprende: a los obreros, jornaleros empleados domésticos, artesanos, burócratas, agentes de comercio, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, etc. A todo aquél que preste un servicio personal a otro mediante una remuneración, abarca a toda clase de trabajadores, a los "Subordinados" o "Dependientes" y a los autónomos. Los contratos de prestación de servicio del Código Civil, así como las relaciones personales entre factores y dependientes, comisionistas y comitentes, etc; el Código de Comercio son contratos de trabajo. La nueva Ley federal del Trabajo reglamenta actividades laborales de las que no se ocupa la Ley anterior (6). De este modo es ilógico que se haga la excepción que se menciona y además no me parece que tenga razón de ser. En la exposición de motivos de las reformas a la Ley del Trabajo que estamos comentando no se hace clara manifestación --

de las causas que hicieron que el Ejecutivo tuviese las facultades arriba indicadas sino que sólo dice a la letra: "El Artículo 147 autoriza al Ejecutivo para determinar las modalidades con que se incorporará al régimen previsto en este Capítulo a los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio, atendiendo a las condiciones especiales de estas actividades" (7). Esta manifestación no nos aclara nada y no salta a la vista que haya ciertas "condiciones especiales de estas actividades" que establezcan diferencias significativas que indique que deba haber un régimen especial o con ciertas modalidades para dotar de vivienda a estos trabajadores, además la experiencia nos hace recelar de esta amplia facultad del ejecutivo pues el Artículo 60. de la ley dice: "El poder Ejecutivo Federal, previo estudio y dictámen del Instituto, determinará las modalidades y la fecha en que se organice el Seguro Social de los Trabajadores de empresas de tipo familiar, a domicilio y domésticos, temporales y eventuales". Pero como no decía cuando debía hacerlo simple y sencillamente no lo hizo en los 27 años de vigencia de esa Ley. Lo hará en este caso o nuevamente los trabajadores a domicilio estarán bajo un régimen legal de trabajadores de segunda?

Sin embargo lo inaudito y totalmente injustificable queda plasmado en el Artículo 146 de la Ley Federal del Trabajo que indica que los patrones no estarán obligados a pagar las aportaciones para el Fondo Nacional de la Vivienda, por lo que toca a los trabajadores domésticos. La exposición de motivos dice: "...

(6) Nueva Ley Federal del Trabajo, Alberto Trueba Urbina, Editorial Porrúa, S.A., México, D.F., 1970.

(7) Exposición de motivos de la iniciativa Presidencial de Reformas a la LEY Federal del trabajo en materia de Vivienda para los trabajadores, nueva Legislación Federal, Vivienda para los Trabajadores, Editorial Jus, México, 1972, pág. 37.

Se exime a los trabajadores 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" (8).

Pues bien en mi parecer, y como lo había indicado con anterioridad, no estoy de acuerdo con el criterio expresado por el Ejecutivo, pues existen graves contradicciones entre la manifestación arriba indicada de que no se les da habitación a los trabajadores domésticos porque ya la tiene, pues en la generalidad de los casos el patrón les da habitación en pago de una parte de sus salarios y por otra parte el Artículo 150 de la Ley Laboral dice a la letra: "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,..." además si bien es cierto que la Fracción XII del apartado A del Artículo 123 Constitucional habla de empresas, también en su párrafo inicial dicho artículo dice que en él se establecen las bases sobre las que deberá expedir el Congreso de la Unión Leyes sobre trabajo; indicándose que el Apartado A del mismo establecerá las bases que regirán entre obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo. Por lo que si bien se entiende las Leyes de Trabajo, especialmente las constitucionales tienen aplicación en virtud de la calidad de trabajador que tienen que

(8) Idem.

nes desempeñan alguna actividad productiva en beneficio de otro independientemente de las características de utilidad de la persona que contrata los servicios de otro.

c).- En las disposiciones establecen y regulan el funcionamiento del organismo que administrará el Fondo Nacional de la Vivienda que son básicamente los Artículos 137, 138, 139, 140 y 149. En el Artículo 137 se indica la finalidad primordial del Fondo Nacional de la Vivienda señalándose que su objeto es crear sistemas de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación o mejoras de su casa habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, estableciéndose en el Artículo 138 que tales recursos serán administrados por un organismo integrado en forma tripartita por representantes del gobierno federal, de los trabajadores y de los patrones, el Artículo 139 establece que la Ley que da origen al referido organismo regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener crédito para los fines indicados en el Artículo 137; otra característica que deberá llenar la Ley que crea el organismo indicado es la de establecer las facultades necesarias para que el referido organismo tenga 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 y en el Artículo 149 se dice que el propio organismo determinará las sumas que deberán ser asignadas al financiamiento de programas de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores y las que se aplicarán para la ad --

quisición, construcción, reparación o mejoras de dichas casas, así como para el pago de pasivos adquiridos por esos conceptos; estableciéndose la obligación para que los recursos sean aplicados de modo equitativo entre las distintas regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas o grupos de trabajadores y por último se establece que para el otorgamiento individual de créditos se procederá en caso necesario a un sistema de sorteos.

Estos son a grandes rasgos las facultades y requisitos que tiene el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, cuya Ley se promulgó simultáneamente a las reformas que se hicieron a la Ley Federal del Trabajo para adecuarla a la nueva redacción del Artículo 123 Constitucional en su Fracción XII del Apartado A.

Por lo que respecta a las reformas hechas a los Artículos 151 y 782, sólo indicaré que el Artículo 151 reproduce el antiguo Artículo 150 y se refiere a los derechos y obligaciones que tienen los patrones y los trabajadores en relación con las casas que los primeros han arrendado o arrendarán en el futuro a los seguros y el Artículo 782 lo único que hace es adecuar su texto a la nueva numeración de la Ley Federal del Trabajo a efecto de que los conflictos que se susciten con motivo del referido arrendamiento sean dirimidos en juicio especial la boral.

C.- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.

El Art. 123 en el apartado B fr. XI inciso F dice: -
"Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente -

aprobados. Además, el Estado mediante las aportaciones que haga, establecerá un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos créditos baratos y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para construirlas, repararlas o mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por este concepto.

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

El Art. 123 en el apartado B., Frac. XIII hace referencia a las prestaciones para los miembros en el activo de la Fuerza Aérea y Armada Art. 123 "Los militares, marinos, miembros de los cuerpos de seguridad pública, así como el personal de servicio exterior, se regirán por sus propias leyes. El Estado proporcionará a los miembros en el activo del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, las prestaciones a que se refiere el inciso f) de la fracción XI, del apartado B, en los términos similares y a través del organismo encargado de la Seguridad Social de los componentes de dichas instituciones".

La Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas en el capítulo VII de la Venta y Arrendamiento de Casas Habitación; en el Art. 56 dice: "A fin de atender a las necesidades de habitación familiar del militar, la Dirección de Pensiones Militares deberá:

I.- Adquirir y constituir casas habitación para ser

vendidas a precios módicos;

II.- Adquirir y Urbanizar terrenos destinados a la construcción de casas habitación unifamiliares y multifamiliares.

III.- Adquirir y construir casas habitación para ser rentadas a precios módicos;

IV.- Adquirir y construir casas habitación para alojamiento de los militares y sus familiares en lugares próximos a los campos, bases y cuarteles y de las fuerzas armadas.

Los Arts. 109 y 109-C de la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, se refieren a la constitución y adquisición de casas habitación para militares.

Art. 109 "Para la constitución y adquisición de casas habitación y para su venta y arrendamiento a militares, la Dirección de Pensiones Militares, de acuerdo con la presente Ley y su Ley Orgánica, deberá atender esta prestación sujeta a los recursos que para este efecto disponga o se le provean por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de acuerdo con los programas que presente la Dirección y que sean previamente aprobados por dicha Secretaría".

Art. 109-C "El fondo de la vivienda para los militares, tendrá por objeto crear un sistema de financiamiento que les permita obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación o mejoras de sus casas habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos".

La Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en el Art. 3o. Frac. II incisos A) y B), dice:

Art. 3o. El Instituto tiene por objeto:

II.- Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos baratos y suficientes para:

A).- La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas,

B).- La construcción, reparación y ampliación así como mejoramiento de sus habitaciones, y

C).- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores".

Se hace la observación de que mientras el Instituto encargado de atender a las necesidades habitacionales de los trabajadores es el INFONAVIT, para los militares, es la Dirección de Pensiones Militares la que se encargará de satisfacer dichas necesidades.

La Ley Federal del Trabajo, establece que el Fondo Nacional de la Vivienda administrará los recursos del mismo por medio de un organismo integrado en forma tripartita, por representantes del Gobierno Federal, DE LOS TRABAJADORES Y DE PATRONES.

Asimismo, la Ley del INFONAVIT, establece en su Art. 3o. Frac. I., que uno de sus objetivos, es dicha administración.

En cuanto a la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, en su Art. 109-A, dice que la Dirección de Pensiones Militares, otorgará y cubrirá las prestaciones con cargo al Fondo de la Vivienda para los Militares en activo.

La Ley Federal del Trabajo, indica que el organismo que tendrá a su cargo la coordinación y financiamiento de los programas de construcción de casas habitación destinadas a ser

adquiridas en propiedad por los trabajadores, será el INFONAVIT Art.140.

La misma Ley del INFONAVIT, en su Art. 3o. Fr. III, establece como otro de sus objetivos coordinar y financiar los programas de construcción para los trabajadores.

La Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas indica en su Art. 56, que será la Dirección de Pensiones Militares la que se encargará de la construcción de las casas habitación para los militares.

En cuanto a las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, según el Art. 141 de la Ley Federal del Trabajo, sea gastos de previsión social de las empresas, que constituirán depósitos en favor de los trabajadores, sujetándose a las siguientes bases:

I.- Del financiamiento que reciba el trabajador del Fondo Nacional de la Vivienda, el 40% del importe de los depósitos que haya a su favor se aplicarán como pago inicial del crédito concedido.

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

III.- Una vez liquidado el crédito otorgado a un trabajador, se continuará aplicando el total de las aportaciones para integrar un nuevo depósito.

IV.- El trabajador tiene derecho a que se le haga entrega periódica el saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con 10 años de anterioridad.

La Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en su Art. 5o. fr. II, indica que una de las for-

mas como se integra, es con las aportaciones en su salario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal.

En cuanto a la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, el Art. 109-B dice: "El Gobierno Federal aportará a la Dirección de Pensiones Militares, para constituir al fondo de la vivienda para los militares en activo, el 5% sobre sus -- haberes y asignaciones de técnico y de vuelo".

La Ley Federal del Trabajo, en su Art. 141 Fr. V, establece que 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".

El Art. 145 de la misma Ley establece que: "Los créditos que se otorguen por el organismo que administra 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".

El Art. 40 de la Ley del INFONAVIT, establece al respecto que "en los casos de incapacidad total permanente, se entregará al trabajador el total de los depósitos que tenga a su favor en el Instituto. En caso de muerte del trabajador, dicha entrega se hará a sus beneficiarios".

La Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas establece:

ART. II.- En caso de inutilización total permanente del militar, el fondo de trabajo se le entregará por medio de sus derechohabientes.

El Art. 3o. fr. I de la Ley del INFONAVIT establece

que administrará los recursos del mismo.

El Artículo 60 de la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas establece que: "Será el Banco el que administrará un fondo especial que tendrá por objeto liquidar los saldos insolutos de préstamos a corto plazo, al fallacer el militar a quien se hubiere otorgado".

Observamos que mientras el Fondo Nacional de la Vivienda, administra sus recursos por medio de un organismo integrado en forma tripartita, para los militares, será el Banco Nacional del Ejército y la Armada el que los administre.

Respecto de los descuentos de los trabajadores, el Art. 29 de la Ley del INFONAVIT, en su fr. III dice: "que es una de las obligaciones de los patrones, hacer descuentos a sus trabajadores en sus salarios, conforme a lo dispuesto en los Arts. 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, así como enterar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establecen la Ley y sus Reglamentos"

El Art. 97 de la Ley Federal del Trabajo, establece: "que los salarios mínimos no podrán ser objeto de descuentos - compensación o reducción, salvo en los siguientes casos: fr. II pago de rentas a que se refiere el Art. 110, este descuento no podrá exceder del 10% del salario".

Fr. III.- "Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la construcción, adquisición, mejoras o reparaciones de casas habitación o a pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.

Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder del 20% del salario.

El Art. 110 de la Ley Federal del Trabajo, establece:

"Los descuentos en los salarios de los trabajadores están prohibidos, salvo en los casos y con los requisitos siguientes: Fr. - II: Pago de la renta a que se refiere el Art. 151 que no podrá exceder del 15% del salario.

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

La Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, en el Art. 57 especifica: "La venta de las casas habitación podrá hacerse a plazos, con garantía hipotecaria o con reserva de dominio.

Además la Dirección podrá celebrar contratos de promesas de venta, en cuyo caso el militar entrará en posesión de la habitación sin más formalidades que la firma del contrato respectivo y cubrir el pago inicial que corresponda".

Art. 58: "Las disposiciones a que se refiere el artículo anterior se sujetarán a las siguientes reglas:

I.- El plazo para cubrir el precio del inmueble no excederá de 15 años;

II.- La tasa de interés será la que fije la Junta Directiva, pero no excederá del 9% anual sobre saldos insolutos

III.- Si el militar hubiere pagado sus abonos con regularidad durante cinco años o más y se viere imposibilitado de continuar cubriéndolos, tendrá derechos a que la Dirección remate en pública subasta el inmueble y que del producto, una vez pagado el saldo insoluto y sus accesorios, se le entregue el re-

manente.

IV.- Si la imposibilidad del pago ocurre dentro de los cinco primeros años, el inmueble será devuelto a la Dirección - rescindiéndose el contrato correspondiente y sólo se cobrará -- al militar el importe de las rentas causales durante el periodo de ocupación del inmueble, devolviéndose la diferencia entre éstos y lo que hubiere abonado a cuenta del precio.

Para los efectos de este Art. se fijará desde la celebración del contrato, la renta mensual que se le asigne al inmueble; y

V.-, Los honorarios notariales por el otorgamiento de las escrituras serán cubiertas por mitad entre la Dirección y los militares. El pago de los impuestos y gastos serán por cuenta exclusiva del comprador.

El Art. 97 en su primer fracción, que el salario mínimo puede ser objeto de descuento, en el caso de pensiones alimenticias decretadas por la Autoridad competente, en favor de las personas mencionadas en el Art. 110 fr. V.

La misma Ley Federal del Trabajo considera en su comentario al respecto dice que estos casos del Art. 97 son inconstitucionales por oponerse al texto de la fr. VIII, del Art. 123 apartado "A", de la Constitución que textualmente dice: "EL salario mínimo quedará exceptuado de embargo, compensación o descuento".

En cuanto a la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, en su Art. 57, especifica, la forma como pueden hacerse las ventas de las casas habitación a los militares, no habla en ningún momento de descuentos, y sin embargo en el Art. 58 de la misma, especifica que ante la imposibilidad del mili -

tar de pagar dentro de los cinco primeros años, el inmueble - será devuelto a la Dirección, rescindiéndose el contrato, lo cual significa que la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas, deja sin resolver prácticamente la situación de esos militares.

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

Desde que triunfó la Revolución Mexicana, el Gobierno se ha enfrentado a los múltiples problemas que confronta el --- País, para lo cual ha programado sus actividades con un crite-- rio eminentemente social. Mucho se ha avanzado en la resolución de los problemas, pero ninguna ha concluído. ya que estos pro - blemas aumentan en razón debido de las necesidades y éstas au - mentan a medida que la población crece . Por eso se debe aumen - tar la intensidad y la calidad del trabajo; trabajar sólo como obligación no es suficiente, debe laborarse con pasión creadora, con espíritu renovador y esto como es posible?, teniendo el tra - bajador un hogar digno, en donde haya calor de vida, conviviali - dad, ya que este es el asiento celular.

El hecho de hacer copartícipes a los trabajadores del Estado de este beneficio habitacional de la Revolución Mexicana, demuestra claramente el sentido de solidaridad humana.

Habiéndose emitido ordenamientos jurídicos sobre ha - bitación de los trabajadores, siendo indispensable la Reforma Constitucional: habiéndose fundado Instituciones como el INDECO, INFONAVIT, etc., era necesario hacer reformas y adiciones a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Tra - bajadores del Estado, ya que éste grupo de trabajadores, tenían ya estipulado en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio

del Estado y en la Ley del ISSSTE; pero faltaban las condiciones jurídicas para llevarla a cabo, es decir una organización para lo cual el Gobierno Mexicano, establece la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda para los Trabajadores del Estado, dando le los elementos jurídicos y económicos para su desarrollo.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, vinculado a las necesidades de los trabajadores, contribuye a buscar soluciones a los problemas que ancestralmente se le habían planteado y que no había podido resolver por falta de recursos económicos y humanos.

La creación del Fondo de la Vivienda del ISSSTE demuestra que el Régimen no rehuye sus obligaciones para con sus trabajadores, no obstante que el Estado no es un patrón en la estricta significación del término, sino un coordinador de esfuerzos y voluntades en bien del progreso de la Nación.

El Fondo de la Vivienda, es, pues una fecunda acción revolucionaria, es una respuesta revolucionaria a la demanda de los trabajadores, es por lo que los primeros en sentirla y cuidarla deben ser los propios trabajadores, su colaboración para que nadie trate de desvirtuar los nobles propósitos que generaron esta idea reivindicatoria; siendo este beneficio de seguridad social cumplido por el Fondo de la Vivienda, porque es la contribución de todos los que lo necesiten y que individualmente sería imposible resolver, es en suma la solidaridad un principio generador de este Fondo.

La Vivienda que construirá la Comisión Ejecutiva del Fondo del ISSSTE, tenderá a satisfacer las demandas de los trabajadores, es decir, procurará cumplir con los requisitos técnicos sociales y económicos a fin de hacer más efectiva la acción con

los programas de desarrollo urbano.

Para un País en desarrollo como México, la creación de estos fondos no pueden resolver a corto plazo el gran problema de la vivienda, pero consideramos que es un gran adelanto que las nuevas generaciones reconocerán como un derecho logrado que no existía.

Así vemos que para cumplir con esta obligación para los trabajadores al Servicio del Estado, el Gobierno aporta un 5% sobre los sueldos básicos de los trabajadores y lo destina exclusivamente a resolver el problema de la vivienda, por lo que no se trata de un descuento, sino de una aportación íntegra del Estado como si se tratase de un aumento de sueldos a diferencia que éste aumento no está sujeto a descuentos porcentuales, acumulativos, ni sindicales. Así vemos que el día 5 de marzo de 1973, el señor Presidente entregó la suma de 185 millones 809 mil 498 pesos 82 centavos que correspondieron al 5% sobre sueldos básicos de los trabajadores del sector central, por el período del 1.º de septiembre al 31 de diciembre de 1972, con lo cual, la Comisión Ejecutiva de la Vivienda inició desde luego sus actividades con programa sin antecedentes o por otra parte entrega el Gobierno Mexicano la cantidad de 11 millones, 091 noventa y un mil, 021 veintinueve pesos, 80 centavos que corresponden a las aportaciones del ISSSTE, por el mismo período y para el mismo fin.

Pasando al análisis de las disposiciones legales en materia de habitación por lo que a esta ley se refiere, observamos que ya se reglamentaba este derecho, el cual se encuentra reglamentado en los Artículos 44, 45 y 46 del Capítulo VI que se refería solamente al de las habitaciones para trabajadores y de los préstamos hipotecarios, reformándose dicho rubro por acuerdo de

27 de diciembre de 1972 para quedar como sigue:

"De las habitaciones para trabajadores de los préstamos hipotecarios y del fondo de la vivienda".

Por lo que respecta al Artículo 44 de la Ley el Instituto adquirirá o construirá habitaciones para ser vendidas a precios módicos a los trabajadores beneficiarios de esta Ley. La enajenación de estas habitaciones podrá hacerse por medio de venta a plazos con garantía hipotecaria o con reserva de dominio por medio de contratos de promesa de venta y con las formalidades siguientes:

I.- El trabajador entrará en posesión de la habitación sin más formalidades que la firma del contrato respectivo.

II.- Pagados el capital e intereses, se otorgará la escritura que proceda;

III.- El plazo para cubrir el precio del inmueble, no excederá de 15 años.

IV.- Si el trabajador hubiere pagado sus abonos con regularidad durante cinco años o más y se viere imposibilitado de continuar cubriéndolos, tendrá derecho a que el Instituto remate en pública subasta el inmueble y que del producto, una vez pagado el crédito insoluto se le entregue el remanente;

V.- Si la imposibilidad de pago ocurre dentro de los cinco primeros años, el inmueble será devuelto al Instituto rescindiendo el contrato de venta con garantía hipotecaria o de promesa de venta y sólo se cobrará al trabajador el importe de las rentas causadas durante el período de ocupación de la finca, devolviéndosele la diferencia entre estas y lo que hubiere abonado a cuenta del precio para los efectos de este artículo se fijará desde el otorgamiento de la escritura la renta mensual que se le asigne al inmueble.

VI.- Los honorarios notariales para el otorgamiento de las escrituras serán cubiertas por mitad entre el Instituto y los trabajadores; el pago de los impuestos y gastos adicionales serán por cuenta exclusiva de éstos.

Los pensionistas gozarán de los beneficios de este Artículo en los términos que dentro de los lineamientos de esta Ley fije la Junta Directiva por medio de acuerdos generales.

ART. 45.- El Instituto estará facultado igualmente para adquirir o urbanizar terrenos destinados a formar unidades de habitación y servicios sociales en favor de los trabajadores.

ART. 46.- Los arrendamientos de habitaciones a los trabajadores se regirán por las disposiciones reglamentarias que dicte la Junta Directiva, las que tendrán por objetivo social en todo caso el beneficio de los mismos trabajadores.

Vemos en la Sección 2a. del Capítulo VI que se refiere a los préstamos hipotecarios conteniéndose en los Artículos del 47 al 53. El Artículo 47, se refiere al derecho que tiene el trabajador por el hecho de tener más de 6 meses de obtener préstamos con garantía hipotecaria sobre inmuebles urbanos para ser destinados a la adquisición de terrenos en los que se deberán construir las habitaciones del trabajador, a la adquisición o construcción de casas que habite, a efectuar reparaciones o mejoras y a la retención de gravámenes que soporten los mencionados inmuebles. Estos beneficios los gozarán los pensionistas con sujeción a los acuerdos generales que en los términos y dentro de los lineamientos de esta Ley, dicte la Junta Directiva.

El Artículo 48, se refiere a que estos préstamos hipotecarios estarán sujetos a las condiciones y facilidades que establece el Artículo 44 y serán cubiertos por medio de amortizaciones

quincenales que incluirán capital e intereses.

El Artículo 49, hace referencia a que el Instituto formulará tablas para determinar las cantidades máximas que pueden ser prestadas a cada trabajador según su sueldo, tomando como base que las amortizaciones quincenales no deben sobrepasar del 50% del sueldo o sueldos que el trabajador disfrute y por las cuales se le practiquen descuentos para el Instituto. En caso de que el trabajador tuviere otros ingresos permanentes que puedan computarse para la amortización del préstamo éste podrá sobrepasar el máximo fijado para su sueldo en forma proporcional. Siendo el límite máximo para los créditos hipotecarios, aún tratándose de préstamos mancomunados, será de CIEN MIL PESOS.

El Artículo 50, se refiere a que el préstamo no excederá del ochenta y cinco por ciento del valor comercial fijado por el Instituto al inmueble a menos que el interesado proporcionara otras garantías adicionales bastantes para garantizar el excedente.

Cuando el trabajador no estuviere de acuerdo con el avalúo practicado por el Instituto, podrá designar un perito que practique uno nuevo; y en caso de discrepar los peritajes, se podrá nombrar un tercero por ambas partes. La Junta Directiva resolverá en definitiva.

El Artículo 51, se refiere al interés que causan los préstamos hipotecarios los cuales serán fijados por la Junta Directiva, pero en ningún caso excederá del nueve por ciento anual sobre saldos insolutos.

Artículo 52, señala que el Instituto construirá un fondo especial que tendrá por objeto liquidar los créditos por préstamos hipotecarios o derivados de los contratos a que se refiere el artículo 44 de esta Ley y que quedaren insolutos al fallecer el

trabajador a quien se hubiere otorgado.

A la muerte del deudor, el Instituto cancelará el saldo insoluto a los beneficiarios del deudor, quedando este saldo con cargo a dicho fondo. La Junta Directiva reglamentará la forma de constituir el fondo así como los términos en que los interesados deberán contribuir al mismo.

En ningún caso se devolverán las aportaciones que los acreditados hagan para constituir dicho fondo.

El Artículo 53, señala que en caso de que el trabajador sea casado o que por otras causas graves el Instituto no pudiere cubrir los abonos provenientes del préstamo hipotecario, o del contrato de venta con garantía hipotecaria o con reserva de dominio o de promesa de venta, el Instituto concederá al trabajador previa solicitud un plazo de espera de 6 meses, al finalizar dicho término deberá reanudar sus pagos y el adeudo del lapso de espera lo pagará en el plazo y condiciones que señale la Junta Directiva.

El Artículo segundo del Decreto de Reformas y adiciones a la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se reformó el Artículo 54 como sigue: - "Las casas adquiridas o construídas por los trabajadores para su propia habitación, con fondos administrados por el Instituto, excepto de los que provengan del fondo de la Vivienda, quedarán exentas a partir de la fecha de su adquisición o construcción, de todos los impuestos federales, del Departamento del Distrito Federal y de los Territorios por el doble del crédito y hasta por la suma de DOSCIENTOS MIL PESOS, su valor catastral y durante el término que el crédito permanezca insoluto. Gozarán también de exención los contratos en que se hagan constar tales adquisiciones. Esa franquicia quedará insubsistente, si los inmuebles fueren enajenados por los

trabajadores o destinados a otros fines.

Artículo Tercero.- Se adiciona al Capítulo VI de la Ley la Sección Cuarta, con los Artículos 54-A- al 54 Z inclusive para quedar como sigue:

SECCION CUARTA
FONDO DE LA VIVIENDA

Estas adiciones al Capítulo VI de la Ley consideramos que el legislador tomó como-base las disposiciones reglamentarias de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la Ley Federal del Trabajo, ya que de su lectura se observa la concordancia que existe en los artículos, es decir, el espíritu del artículo es el mismo, solamente lo que varía es en cuanto a los beneficiarios de este derecho, ya que en la Ley del ISSSTE, de acuerdo con el Artículo 54 B los Trabajadores que disfrutarán de los beneficios del Fondo de la Vivienda serán los que estén al Servicio de los poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales; de los Organismos Públicos que estén sujetos al Régimen Jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que además estén incorporados a los beneficios de la Ley del ISSSTE, así como los trabajadores de confianza y eventuales de las mismas entidades y organismos públicos. Los gobiernos de las entidades federativas, podrán celebrar convenios con el Instituto para incorporar a sus trabajadores a los beneficios del Fondo.

Por otro lado en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, los preceptos legales son aplicables a los trabajadores enmarcados en el Apartado "A" Fracción XII del Artículo 123 Constitucional.

A continuación escribiremos la concordancia que existe

en los artículos de la Ley del ISSSTE y la Ley del INFONAVIT

ISSSTE	INFONAVIT	ESPIRITU DEL PRECEPTO LEGAL
<u>ART.54-A</u>	<u>ART.3o.-</u>	Objeto del Fondo de Vivienda del Instituto.
<u>ART.54-B</u>		Trabajadores que disfrutarán del beneficio.
<u>ART.54-C</u>	<u>ART.5o.</u>	Integración del Patrimonio del Instituto y del Fondo.
<u>ART.54-D</u>	<u>ART.42o.</u>	Para que se destinan los recursos del Fondo y los del Instituto.
<u>ART.54-E</u>	<u>ART.141</u>	(Ley Federal del Trabajo).-Bases para aplicar las aportaciones del Fondo de la Vivienda.
<u>ART.54-F</u>	<u>ART.149</u>	(Ley Federal del Trabajo).-La Junta Directiva o el Organismo que se cree determinará las sumas que se asignarán al financiamiento de programas de casas habitación.
<u>ART.54-G</u>	<u>ART.45</u>	La asignación de los créditos y financiamiento con cargo al Fondo se hará conforme a criterios que tomen en cuenta en la aplicación de los mismos, su adecuada distribución entre los diversos grupos de trabajadores así como en las distintas regiones y localidades del País.
<u>ART.54-H</u>	<u>ART.46</u>	Circunstancias que se considerarán en la aplicación de los recursos.
<u>ART.54-I</u>	<u>ART.47</u>	Para el otorgamiento y fijación de los créditos a los trabajadores en cada región o localidad se tomarán en cuenta el número de miembros de la familia, el sueldo o salario o el ingreso conyugal si hay varios con el mismo derecho, se asignarán entre estos los créditos individuales mediante un sistema de sorteo ante notario público.
<u>ART.54-J</u>	<u>ART.48</u>	Con sujeción a los requisitos que fija la Junta Directiva o el Instituto se determinarán los montos máximos de los créditos la relación de dichos montos con el sueldo o salario de los trabajadores acreditados, la protección de los préstamos, así como los precios máximos de venta de las habitaciones cuya adquisición o construcción pueda ser objeto de los créditos que se otorgan con cargo al Fondo.
<u>ART.54-K</u>	<u>ART.49</u>	Se darán por vencidos los créditos antes de ser vencidos si los deudores sin el -

consentimiento del Instituto, enajenan - las viviendas.

ART. 54-L ART. 51

Los créditos otorgados a los trabajadores estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total o de muerte.

ART. 54-M ART. 40

En los casos de pensión o jubilación o de incapacidad total permanente, se entregará al trabajador el total de los depósitos - que tenga a su favor en el Fondo. Estos - Artículos también señalan el orden de --- prelación - en el que se deben entregar los depósitos a los beneficiarios en caso de muerte del trabajador.

ART. 54-N ART. 41

Estos artículos se refieren a los plazos que considera tanto el Instituto del Fondo como el Fondo del ISSSTE para entender que el trabajador ha dejado de prestar servicios y este plazo es el de 12 meses. También señala que si el trabajador hubiera recibido un préstamo a cargo del Fondo -- (ISSSTE) o a cargo del Instituto (INFONAVIT) y se encuentren en lo estipulado por la - fracción V del Art. 54-A (ISSSTE) o por lo dispuesto en la fracción V del Art. 141 (Ley Federal del Trabajo Infonavit).

ART. 54-N ART. 59

El trabajador que deje de prestar servicios en la entidad u organismo (ISSSTE) correspondiente conforme a lo previsto en el artículo anterior, y por quien la entidad u organismo haya hecho aportaciones, tiene derechos a optar por la devaluación de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Fondo. En este último caso, la base para las aportaciones a su cargo será el sueldo o salario promedio que hubiere percibido durante los últimos seis meses.

El derecho a continuar dentro del Régimen del Fondo se pierde si no se ejerce mediante solicitud por escrito presentada de -- acuerdo con lo que establezca el reglamento correspondiente, dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que conforme a lo dispuesto por el artículo anterior se considere que ha dejado de existir la prestación de servicios respectivos.

ART. 54-O ART. 60

Causas por las que se termina la continuación voluntaria de los trabajadores dentro del Régimen. I.- Por la reanudación de Servicios en alguna entidad u organismo. II. Por declaración expresa al Instituto, fir-

mada por el trabajador; y porque el trabajador deje de constituir los depósitos durante un periodo de seis meses.

ART.54-P ART.61

A los trabajadores que se pensionen o jubilen se les aplicará en lo conducente y conforme a lo que establezca el reglamento respectivo, lo dispuesto en los dos artículos anteriores. En el caso del Régimen del Fondo, el Instituto les descontará de sus pensiones las aportaciones a cargo del trabajador pensionado o jubilado con sujeción a las normas que en materia de aportaciones y entrega de descuentos establece esta Ley.

ART.54-Q ART.44

Los créditos a los trabajadores destinados a la adquisición, reparación o mejora de su casa habitación, devengarán un interés del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos, tratándose de créditos para la adquisición o construcción de habitaciones el plazo no será menor de diez años, pudiendo otorgarse hasta un plazo máximo de veinte años. Los financiamientos habitacionales se otorgarán a la tasa que fije la Junta Directiva (ISSSTE) o el Fondo Nacional de la Vivienda (INFONAVIT) y a un plazo máximo de dieciocho meses.

ART.54-R ART. 36

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

ART.54-S ART.37

Estos artículos se refieren al plazo de 5 años en que prescriben los derechos de los titulares de depósitos constituidos en el Fondo, así como de sus causahabientes o beneficiarios.

ART.54-T ART.64

El Instituto no podrá intervenir en la administración, operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales construidos con recursos del Fondo, ni sufragar los gastos correspondientes a esos conceptos.

ART.54-U ART.67

Los depósitos constituidos en favor de los trabajadores para la integración del fondo, no podrán ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trate de los créditos otorgados con cargo al Fondo.

ART.54-V ART. 43

El Instituto deberá mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista, las cantidades estrictamente necesarias para la realización de sus operaciones diarias relacionadas con el Fondo de la Vivienda. -

Los recursos del Fondo en tanto se aplican a los fines señalados en el artículo anterior deberán mantenerse en el Banco de México, S.A., invertidos en valores Gubernamentales de inmediata realización.

ART. 54-W ART. 65

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

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

ART. 54-X ART. 4o.

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

ART. 54-Y ART. 66

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

I.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que los programas financieros anuales con recursos del Fondo, no excedan a los presupuestos de ingresos corrientes y de los financieros que reciba el Instituto. Dichos financiamientos deberán ser aprobados previamente por esta Secretaría y II.- La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros aprobará los sistemas de Organización de la contabilidad y de auditoría interna del Fondo y tendrá acceso a dicha contabilidad, pudiendo verificar los asientos y operaciones contables correspondientes. La propia comisión vigilará que las operaciones del Fondo, se ajusten a las normas establecidas y a las sanas prácticas, informando al Instituto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudiera encontrar, para que se corrijan.

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

ART. 54-Z ART. 29

Son obligaciones de las entidades y organismos públicos:

I.- Inscribir a sus trabajadores y beneficiarios al Fondo.
II.- Efectuar las aportaciones en los términos de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, de

la presente Ley y de sus reglamentos; y

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

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

Así mismo, veremos que el Capítulo XI de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado, se refiere a las funciones y organizaciones del Instituto, dicho Capítulo se sub-divide en dos secciones, la primera en cuanto a sus funciones, y así el artículo 101 se refiere a la personalidad jurídica del Instituto para celebrar toda clase de actos y contratos, así como para defender sus derechos ante los Tribunales o fuera de ellos, y a su vez para gestionar acciones judiciales o extra-judiciales que le competen, señalando que el Instituto deberá obtener la autorización previa del Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para desistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos.

El Artículo 102.- Se refiere a las funciones que tiene el Instituto y que son:

I.- Otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo;

II.- Vigilar la concentración de las cuotas aportaciones y demás recursos del Instituto.

III.- Satisfacer las prestaciones a su cargo.

IV.- Otorgar jubilaciones y pensiones.

V.- Invertir los fondos de acuerdo a las disposiciones

de esta Ley.

VI.- Realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio.

VII.- Adquirir bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines.

VIII.- Establecer las prestaciones y servicios sociales así como desarrollar las promociones señaladas en las fracciones IV y V del Artículo 3o.

IX.- Expedir los Reglamentos para la debida prestación de su servicio y organización interna.

X.- Difundir conocimientos y prácticas de prevención social.

XI.- Los demás que le confieran esta Ley y su Reglamento.

La sección 2a. se refiere a la organización del Instituto y es el artículo 103 al cual también hubo necesidad de adicionar la fracción III para establecer la Comisión Ejecutiva al Fondo de Vivienda para quedar como sigue:

Artículo 103.- Los Órganos de Gobierno del Instituto serán:

I.- La Junta Directiva.

II.- El Director General.

III.- La Comisión Ejecutiva del Fondo de Vivienda.

El Artículo 104, al 114, se refieren a las funciones de la Junta Directiva siendo en el artículo 110 fracción XIII la cual se adicionó en relación con el Fondo de la Vivienda los siguientes:

a).- Examinar y en su caso aprobar, dentro de los últimos tres meses del año, el presupuesto de ingresos y egresos y los planes de labores y de financiamiento del Fondo para el siguiente

año.

b).- Examinar y en su caso aprobar, dentro de los cuatro primeros meses del año los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio y el informe de actividades de la Comisión Ejecutiva del Fondo.,

c).- Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos relacionados con el Fondo.

d).- Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje.

e).- Determinar los recursos que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del mismo. Estas reservas deberán invertirse en valores de Instituciones Gubernamentales.

f).- Vigilar que los créditos y los financiamientos que se otorguen se destinen a los fines para los que fueron concedidos y;

g).- Los demás necesarios para el cumplimiento de los fines del Fondo y;

XII.- En general, realizar todos aquellos actos y operaciones autorizados por esta Ley y los que fuese necesarios para la mejor administración o Gobierno del Instituto..".().

En este artículo también se observa la concordancia que existe con el artículo 10 de la Ley del INFONAVIT (En cuanto a funciones de la asamblea general) Los artículos 115 y 116 a las (9) Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Art. 110 MEX. 1973.

facultades del Director del Instituto, por lo que se refiere a la Comisión Ejecutiva del Fondo de Vivienda se adicionó a la Ley en el artículo 116 del inciso A al inciso E para quedar como sigue:

Artículo 116 A.- La Comisión Federal del Fondo estará integrada por cinco miembros: uno designado por la Junta Directiva a propuesta del Director Ejecutivo de la Comisión, dos Vocales nombrados a proposición de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; y dos Vocales más nombrados a proposición de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, por cada vocal propietario se designará un suplente.

Los vocales de la Comisión Ejecutiva no podrán ser -- miembros de la Junta Directiva ni tener otro cargo dentro del Instituto, para ocupar el cargo de Vocal Ejecutivo se requiere ser Mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa.

Artículo 116 B.- Los Vocales de la Comisión Ejecutiva durarán en sus funciones por todo el tiempo que subsista su designación y podrán ser removidos a petición de quienes los hayan propuesto.

Artículo 116 C.- La Comisión Ejecutiva sesionará por lo menos una vez por semana.

Las sesiones serán válidas con la asistencia de por lo menos tres de sus miembros de los cuales uno será el Vocal Ejecutivo y otro representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Las decisiones se tomarán por mayoría de los presentes y en caso de empate el Vocal Ejecutivo tendrá voto de calidad.

Artículo 116 D.- El Organó del Instituto para la operación del Fondo de la Vivienda, será la Comisión Ejecutiva la cual

tendrá las atribuciones y funciones siguientes:

I.- Decidir a propuesta del Vocal, Ejecutivo las inversiones de los recursos y los financiamientos del Fondo conforme a lo dispuesto por el artículo 54 fracción II.

II.- Resolver sobre las operaciones del Fondo, excepto aquellos que por su importancia ameriten acuerdo expreso de la Junta Directiva, la cual deberá acordar lo conducente dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente;

III.- Examinar y en su caso aprobar, la prestación a la Junta Directiva, de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos y así como los Estados financieros y el informe de actividades formulado por el Vocal Ejecutivo.

IV.- Presentar a la Junta Directiva para su aprobación - en su caso, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Fondo, los que no deberán de exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que administre;

V.- Proponer a la Junta Directiva las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos a que se refiere esta Ley; y,

VI.- Los demás que le señale la Junta Directiva.

Artículo 116 E.- El Vocal Ejecutivo de la Comisión tendrá las siguientes atribuciones y funciones:

I.- Asistir a las sesiones de la Junta Directiva con voz pero sin voto;

II.- Ejecutar los acuerdos de la Junta Directiva y de la Comisión Ejecutiva, relacionados en el Fondo;

III.- Presentar anualmente a la Comisión Ejecutiva dentro de los primeros meses del año siguiente, los estados financieros y

el informe de actividades del ejercicio anterior;

IV.- Presentar a la Comisión Ejecutiva, a más tardar el último día de septiembre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamiento para el año siguiente;

V.- Presentar a la consideración de la Comisión Ejecutiva un informe mensual sobre las actividades de la propia Comisión;

VI.- Presentar a la Comisión Ejecutiva para su consideración y en su caso aprobación los proyectos concretos de financiamiento;

VII.- Proponer al Director General los nombramientos y remociones del personal técnico y administrativo de la Comisión; y,

VIII.- Los demás que le señalen esta Ley y sus disposiciones Reglamentarias.

CAPITULO III

REALIZACIONES ACTUALES DEL GOBIERNO DE MEXICO EN MATERIA DE VI - VIENDAS DE LOS TRABAJADORES.

- A).- DEPENDENCIAS ENCARGADAS DE SATISFACER EL SERVICIO DE LA VIVIENDA.
- B).- REGIMEN JURIDICO DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VI - VIENDA PARA LOS TRABAJADORES.
- C).- REALIZACIONES DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIEN - DA PARA LOS TRABAJADORES.

DEPENDENCIAS ENCARGADAS DE SATISFACER EL SERVICIO DE LA VIVIENDA.

La participación del Gobierno Mexicano en diversas esferas de la vida nacional, ha sido consecuencia del proceso revolucionario que gestándose históricamente aflora en 1910 animado por las aspiraciones populares de progreso.

En la Constitución Política de 1917, quedaron plasmadas dichas aspiraciones que se convirtieron en compromisos sociales cuyo implemento da lugar a las Instituciones que desde entonces rigen la vida mexicana.

El año de 1905, marca el inicio de la etapa constructiva de la Revolución Mexicana, cuando se consolidan y se sientan las bases institucionales sobre las que habría de sustentarse el desarrollo. Ya desde entonces fué preocupación del Gobierno la escasez de viviendas decorosas y a un precio accesible a las mayorías de la población.

Por esta razón se han canalizado, en forma creciente, recursos presupuestales y se ha promovido la participación de otros sectores de la colectividad interesados en la construcción de viviendas vinculando al problema las atribuciones legales de las entidades del sector público y otras disposiciones respecto al sector privado.

A continuación se reseñan las Instituciones del sector público en que se apoya su actividad vivandista en el pasado y que, además de cumplir con el propósito para el que fueron creados han recogido una valiosa experiencia cuyo análisis retrospectivo sirve de base para ir delineando una política de vivienda cada vez más consecuente y perfeccionando los instrumentos de acción concreta.

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

La primera Institución del sector público que desde su creación contempló entre sus objetivos actuar en el campo de la vivienda fué el ISSSTE cuya primera denominación fué la de DIRECCION GENERAL DE PENSIONES CIVILES Y DE RETIRO, entre sus funciones figuran las de otorgar créditos para la adquisición en propiedad de casas y terrenos para la construcción de las mismas, destinadas a la habitación familiar del trabajador del Estado; arrendamiento de habitaciones económicas, de propiedad del Instituto para sus derechohabientes, así como proporcionar préstamos hipotecarios a estos últimos,

Con sus recursos provenientes de cuotas de sus aseguradas, aportaciones de entidades del sector público, intereses cobrados, utilidades percibidas, donaciones y otras percepciones ha realizado numerosos proyectos de viviendas, unifamiliar y conjuntos multifamiliares por cuenta propia, además de la concesión de numerosos préstamos hipotecarios a sus beneficiarios a costos considerablemente bajos. En el período de 1925 - 1970, ha construido alrededor de 46,000 viviendas.

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

Creado en 1933, el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos- antes Banco Nacional Hipotecario, Urbano y de Obras Públicas, es una de las principales Instituciones financieras de México.

Entre sus funciones, con relación a la vivienda, el Banco puede emitir bonos hipotecarios y certificados de participación inmobiliaria; otorgar créditos inmobiliarios; operar toda clase de valores públicos y -privados; adquirir, construir, acon-

dicionar, mejorar, conservar, enajenar, gravar, arrendar inmuebles o explotarlos de cualquier forma y operar con ellos por cuenta propia o de terceros, pudiendo además, hacer inversiones en inmuebles, adquirir como fiduciario créditos otorgados para viviendas populares y garantizar las emisiones de bonos inmobiliarios emitidos por Instituciones de ahorro y préstamo para la vivienda.

Por otra parte, el Banco maneja un fondo para la habitación popular, integrado con los subsidios que destina el Gobierno Federal, con sumas provenientes de empréstitos contratados para tal fin con la Federación, los Estados el Distrito y los Territorios Federales, y los Municipios, así como con cualquier otro ingreso previsto por la Ley.

En materia de obras, el Banco puede proyectarlas, financiarlas y ejecutarlas, tanto en el ámbito urbano como suburbano, promoviendo actividades enfocadas al estudio y ejecución de viviendas populares y al mejoramiento de las condiciones de habitación de la población de escasos recursos.

Entre 1946 y 1970 el Banco construyó poco más de 30,000 viviendas y participó, junto con otras dependencias en la realización del conjunto urbano Nonoalco-Tlatelolco, que consta de -----
10,222 viviendas.

INSTITUTO MEXICANO DEL SEGURO SOCIAL.

El IMSS es el organismo encargado en el país de dar a los trabajadores prestaciones en materia de seguros por incapacidad enfermedad, cesantía, vejez y muerte, incluyendo atención médica y otros servicios.

Desde su creación, en 1943, su ley orgánica lo faculta para invertir parte de sus reservas en la construcción, adquisición

y financiamiento de viviendas.

Empero dados los amplios campos de las prestaciones sociales que debe atender, su actividad viviendista ha sido reducida (10,853 viviendas, en el período 1956-62 en que se dedicó a - construir en comparación con las necesidades de la población que - ampara.

INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA.

El primer esfuerzo consistente por encuadrar las acciones del sector público y encauzar al sector privado interesado en la construcción de viviendas populares, fué la creación del INV., en 1954.

Las funciones que el Instituto tenía encomendadas eran las de coordinar las actividades que en cuanto a habitación efectuaran los organismos oficiales; la realización de investigaciones periódicas para valorar las necesidades y demanda de habitaciones, tanto en el medio urbano como en el rural, en la construcción y coordinación de obras.

Conforme a su función coordinadora de las dependencias gubernamentales, estas debían someter a la consideración del INV, sus programas de construcción habitacional, a fin de que este último llevara a cabo los estudios respectivos y sugiriera los medios apropiados para resolver los problemas de construcción y regeneración.

Los recursos del instituto provenientes de aportaciones de los distintos niveles de gobierno del país, así como de los que generaban los patronatos locales de vivienda popular fueron siempre insuficientes para lograr una acción eficaz y determinante, en la cual fincar una política global de coordinación. El total de viviendas construídas por el INV., desde su creación hasta 1969

fué de 15,300.

A partir de marzo de 1971, el INV., dejó de existir por la creación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular que asumió con una tónica-nueva - las funciones y responsabilidades del INV.

Después de una etapa inicial en que se construyeron viviendas de bajo costo, para atender a la población de escasos ingresos, se pasó a una segunda fase de mayores costos y capacidad de pago de los beneficiarios, aunque se mantuvo la política de no exigir pagos por alquiler o amortización de créditos mayores del 20% del ingreso familiar, prorrataándose los créditos a 15 o 20 años y con intereses del 5 al 75% anual.

OTRAS DEPENDENCIAS GUBERNAMENTALES QUE ACTUAN EN EL CAMPO DE LA VIVIENDA.

a).- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.

Esta autoridad local, encargada del gobierno de la ciudad capital del país, tiene entre sus objetivos los de construir-viviendas a bajo costo, para familias de escasos recursos, que han de ser desplazadas de zonas sujetas a remodelación urbana, y atender a grupos sociales que son participantes activos en la vida de la ciudad, como son algunos servidores públicos y obreros de bajos ingresos; introducir agua potable, alcantarillado, pavimentos y electrificación en las colonias proletarias.

b).- BANCO NACIONAL DEL EJERCITO Y LA ARMADA Y DIRECCION DE PENSIONES MILITARES.

Conforme a la Ley de Seguridad Social para las Fuerzas-Armadas, estos organismos conceden préstamos con garantía hipotecaria y proporcionan viviendas a sus derechohabientes, en venta o arrendamiento a precios reducidos.

c).-EMPRESAS DEL SECTOR PUBLICO.

Los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, constituyentes del Sector Público, en sus contratos colectivos de trabajo han establecido prestaciones sociales en la forma de dotación de viviendas para sus trabajadores, en cuya realización frecuentemente participan los sindicatos. Los ejemplos más notables, por su importancia, son los Ferrocarriles Nacionales de México, Petróleos Mexicanos, Comisión Federal de Electricidad, Lotería Nacional y Complejo Diesel Nacional, entre otras.

Otras dependencias del Gobierno Federal que, de manera complementaria y/o indirecta, actúan en el campo de la vivienda, como la Secretaría de Salubridad y Asistencia, que además de introducir agua potable y obras complementarias de saneamiento ambiental en los poblados rurales promueve el mejoramiento de la vivienda; o la Secretaría de Educación Pública que, a través del Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas, construye viviendas para los maestros, ya sea en conjuntos habitacionales o como anexos a los edificios escolares; u otras dependencias que de manera eventual patrocinen programas de viviendas para sus trabajadores.

PROGRAMA FINANCIERO DE LA VIVIENDA

El PFV es el primero que, en forma estructurada y permanente, emprende el Gobierno Federal para atacar el problema habitacional del país. Su inicio, en 1964, marca el final de la etapa de trabajos y esfuerzos erráticos y esporádicos, comenzándose entonces a sentar las bases de una política sobre vivienda.

Dicho programa induce a los bancos hipotecarios y a los departamentos de ahorro de la banca comercial a invertir una parte de los recursos captados del público, en viviendas de interés so -

cial.

El objetivo del PFV fué originalmente el de facilitar la adquisición de unidades habitacionales en propiedad, para lo cual se promovieron diversas medidas legales y reglamentarias, que empezaron a ponerse en vigor desde 1962 y que se habían ido tomando con el propósito de lograr tal participación de la banca privada y de otros sectores de la colectividad que se encontraban interesados en la construcción y la adquisición de viviendas de interés social. Es decir que el PFV nace como resultado de un proceso que se había iniciado años atrás haciendo uso de las facultades que posee el Estado para orientar la inversión de una proporción del ahorro captado por la banca privada en la construcción de viviendas.

Por su naturaleza, los fondos del PFV provienen de la banca privada, y de los propios adquirentes, reformzados por préstamos externos, y manejados dentro de un cuadro institucional creado específicamente para tal efecto.

De manera esquemática, pueden mencionarse los objetivos del PFV en la siguiente forma:

Facilitar la compra de viviendas de interés social, haciéndolas asequibles a extensos grupos de pobladores del país.

Incrementar la oferta de este tipo de bienes, mediante la realización de esfuerzos conjuntos y de largo alcance, por parte del Estado, de los bancos privados y de otros sectores de la colectividad.

Lograr que las instituciones de crédito privadas concedan financiamientos especiales en cumplimiento de esa finalidad aplicando una parte de los ahorros que captan del público.

Promover la generación de ahorros en un amplio estrato

de la población mexicana, simplificando la adquisición de las viviendas y acrecentando así su participación en los procesos de capitalización interna.

Aumentar la ocupación de la mano de obra, con base en la construcción masiva de conjuntos habitacionales, y dinamizar las actividades de industrias y artesanías, dedicadas a producir materiales o artículos que demanda su edificación.

Para alcanzar tales objetivos, se pusieron en práctica diversas medidas legislativas con relación a la banca, tales como autorizar el aumento de la proporción del valor de los inmuebles que cubrirían los créditos de los bancos hipotecarios, en los casos de viviendas de interés social o cuando existieran garantías adicionales suficientes; así mismo, se otorgó a dichas instituciones autorización para aumentar su capacidad de contratación de pasivo, siempre que fuera cubierto con créditos a habitaciones de bajo costo; adicionalmente, se dispuso que aplicaran el 30% de sus nuevas emisiones de bonos y cédulas al otorgamiento de préstamos para viviendas de Interés social.

A los departamentos de ahorro de los bancos privados se les permitió otorgar préstamos con garantía hipotecaria, o bien adquirir títulos hipotecarios, con la obligación de destinar a estas operaciones el 50% del pasivo total. Los acreditados debían liquidar o contar con una garantía previa de sólo el 20% del precio de venta de la vivienda, pudiendo reducir dicho porcentaje en caso de contar con garantías adicionales. Igualmente se autorizó a los bancos para abrir cuentas especiales de ahorro, con miras de darles prioridad en los préstamos a quienes desearan adquirir viviendas, pudiendo los bancos contratar planes específicos con grupos organizados de ahorradores.

Entre los instrumentos creados antes de lanzar el PFV, figura el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), formado en 1963 como fideicomiso, por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Banco de México, S.A. y cuyos objetivos principales se definieron de la siguiente manera:

Otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito, mediante préstamos y créditos relacionados con operaciones hipotecarias para la vivienda de interés social.

Fijar las características de los créditos que los bancos otorguen en relación con la vivienda de interés, en cuanto a importes, plazos, tasas y demás cargos que hayan de considerarse en dichos créditos, cuando se concedan con el apoyo financiero del Fondo.

Aprobar el monto y las características de los planes de conjunto, que las instituciones de ahorro y préstamo puedan realizar con su apoyo.

Revisar los proyectos de conjunto que presenten las instituciones de ahorro y préstamo y supervisar su ejecución, y

Establecer reglas y tomar las medidas adecuadas para que los planes de construcción que se lleven a cabo con los recursos destinados al desarrollo del Programa estén de acuerdo con las necesidades regionales y nacionales, cumplan condiciones urbanísticas y arquitectónicas adecuadas y se ejecuten conforme a las características demográficas, económicas y financieras de cada región, - así como para reducir el costo de las viviendas comprendidas en esos planes, todo ello procurando objetivos coordinados con los de otras entidades del sector público y de la banca privada.

El carácter que se imprimió al FOVI fué esencialmente el de complementar los esfuerzos crediticios de la banca privada, con funciones adicionales para desempeñar tareas de asesoría, su

pervisión y estudio, a fin de vigilar el cumplimiento de las inversiones institucionales. Esto último debido a que, más que falta de recursos, la banca hipotecaria carecía de suficientes planes habitacionales y desconfiaba respecto al éxito probable de los mismos. Los departamentos de ahorro por su parte, carecían además de experiencia y de personal.

Los recursos patrimoniales con que se constituyó el FOVI, provinieron del presupuesto de egresos de la Federación (200 millones de pesos). Con esa base, y sin comprometer su patrimonio, se negociaron dos empréstitos concedidos por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (10 millones de dólares) y por la Agencia Internacional de Desarrollo (AID) (20 millones de dólares), a largo plazo y en condiciones favorables. Asimismo ha encontrado créditos externos de otras fuentes, para proyectos específicos.

Sus recursos patrimoniales y los captados de otras fuentes, le han permitido emprender obras por cuenta propia y facilitar la participación de la banca privada.

Paralelamente a la constitución del FOVI, se creó otro fideicomiso en el propio Banco Central, denominado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) con el objeto de otorgar apoyo a los bancos privados que concedieron préstamos con garantía hipotecaria o fiduciaria, destinados a viviendas de interés social, cuando:

Los acreditados incurran en falta de pago puntual.

Sea insuficiente el margen de garantías.

Los intereses excedan la tasa máxima fijada, absorbiéndose parte de aquellos.

Haya que absorber parte de los costos de las primas de los seguros de vida, invalidez o daños, que deban tomar los acre-

ditados obligatoriamente.

Otro de los instrumentos creados por el Estado para coadyuvar a la realización del programa, fué el Certificado de Vivienda, que representa el derecho del adquirente de una vivienda de interés social a ocuparla legalmente sin solventar los gastos normales de una operación de compra venta sino hasta el momento de cubrir totalmente el crédito hipotecario contratado. Dichos títulos, a diferencia de otros, representan créditos inmobiliarios son nominativos y sin libre negociabilidad, con el objeto de proteger a las familias de los adquirentes, ya que sólo son transmisibles por herencia o por endoso.

Por otra parte, se ha implantado un sistema para que todas las compañías de seguros trabajen sobre las mismas bases y condiciones, adoptando las medidas necesarias para dar agilidad a los trámites y reducir los costos de administración respectivos. Dichos sistemas tienen un sentido social y está aunado a los esfuerzos del sector público que por su parte, apoya el sector de aseguradoras.

Finalmente se introdujo una innovación en las prácticas bancarias de amortización, permitiendo que los pagos por concepto de crédito hipotecario, capital e intereses fueran aumentados con cierta periodicidad, aunque siempre en proporción menor al aumento promedio de los salarios, Esta modalidad permite ajustar los gastos de la población por concepto de vivienda, a su situación económica y a sus perspectivas de mejoramiento.

Sumariamente, el PFV ha promovido la construcción de 92, 303 viviendas, mediante inversión de 5,678 millones de pesos, durante el período 1965-1970. Con relación al total, las viviendas (y las inversiones respectivas) financiadas con créditos de

la banca privada y enganches de los adquirentes representaron el 81%. Las logradas con recursos del FOVI el 17% y el resto con recursos de otras fuentes.

En términos generales, los recursos canalizados a viviendas por el PFV representaron el 75% del total de recursos destinados a tal fin que, entre 1965 y 1969, sumaron 5,890 millones de pesos.

Como colorario a la anterior reseña, cabe el comentario general de que, si bien insuficientes los esfuerzos del pasado, con relación a las necesidades en rápido crecimiento de la población mexicana, los avances logrados apoyan los conceptos y las perspectivas de acción futuras.

Dichas instituciones y su situación han estado enmarcadas en la problemática del desarrollo urbano, que es correlativa al modelo de desarrollo general seguido en el pasado, así como a la capacidad de que ha dispuesto todo el sistema para hacerla frente al subdesarrollo secular que ha padecido el país.

Tal desarrollo urbano ha sido efecto y causa de las transformaciones cualitativas y cuantitativas de la sociedad mexicana, normadas por políticas prioritarias de concentración de recursos y creación e impulso de sectores, y actividades estratégicas, que han conducido lógicamente a situaciones de desequilibrio, acentuados recientemente por la aceleración del proceso de cambio.

Ante un rápido crecimiento de las ciudades y de las actividades productivas urbanas, las instituciones abocadas a la vivienda han sido relativamente rígidas para adaptarse al cambio aunado esto a la insuficiencia de recursos escasos, demandados para crear empleos productivos e ingresos a la población, al mismo tiempo

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY ASTOR LENOX TILDEN FOUNDATION 455 N. 5TH ST. N.Y.C.

REPRODUCED FROM THE ORIGINAL MANUSCRIPT

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY ASTOR LENOX TILDEN FOUNDATION

455 N. 5TH ST. N.Y.C.

REPRODUCED FROM THE ORIGINAL MANUSCRIPT

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY

ASTOR LENOX TILDEN FOUNDATION

REPRODUCED FROM THE ORIGINAL MANUSCRIPT

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY ASTOR LENOX TILDEN FOUNDATION

455 N. 5TH ST. N.Y.C.

REPRODUCED FROM THE ORIGINAL MANUSCRIPT

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY ASTOR LENOX TILDEN FOUNDATION

455 N. 5TH ST. N.Y.C.

REPRODUCED FROM THE ORIGINAL MANUSCRIPT

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY ASTOR LENOX TILDEN FOUNDATION

455 N. 5TH ST. N.Y.C.

REPRODUCED FROM THE ORIGINAL MANUSCRIPT

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY ASTOR LENOX TILDEN FOUNDATION

455 N. 5TH ST. N.Y.C.

REPRODUCED FROM THE ORIGINAL MANUSCRIPT

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY ASTOR LENOX TILDEN FOUNDATION

455 N. 5TH ST. N.Y.C.

REPRODUCED FROM THE ORIGINAL MANUSCRIPT

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY ASTOR LENOX TILDEN FOUNDATION

455 N. 5TH ST. N.Y.C.

REPRODUCED FROM THE ORIGINAL MANUSCRIPT

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY ASTOR LENOX TILDEN FOUNDATION

455 N. 5TH ST. N.Y.C.

REPRODUCED FROM THE ORIGINAL MANUSCRIPT

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY ASTOR LENOX TILDEN FOUNDATION

455 N. 5TH ST. N.Y.C.

REPRODUCED FROM THE ORIGINAL MANUSCRIPT

THE NEW YORK PUBLIC LIBRARY ASTOR LENOX TILDEN FOUNDATION

455 N. 5TH ST. N.Y.C.

Debemos hacer notar que en la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, se declara que este Instituto para los trabajadores es un organismo de servicio social, lo cual da una idea en relación con las finalidades del mismo, aunque considero que de ningún modo se justificaría la creación de un organismo descentralizado que no tuviese entre sus fines el de servir a la sociedad, pues siendo el Estado un ente jurídico cuyo fin es el servicio social, no puede de ningún modo dar origen a un organismo que no esté encaminado al mismo propósito, pues de lo contrario el propio Estado se negaría como tal.

ASPECTOS JURIDICOS.- Los pasos iniciales del Instituto y la puesta en vigor de una nueva Legislación implicaron tareas de gran diversidad y amplitud para el área jurídica del Instituto.

Era necesario definir criterios sobre los numerosos aspectos de la aplicación de la Ley del INFONAVIT. Los sujetos del régimen tanto en lo que se refieren a trabajadores como a patrones, la forma de cumplir las obligaciones patronales y los derechos de los trabajadores y sus beneficiarios, son algunos ejemplos.

Por otro lado, se hizo indispensable llevar a cabo un número sin precedente de contratos de muy diversas naturalezas, entre ellos los necesarios para realizar la enajenación de terrenos donde se empiecen a realizar las obras financiadas por el Instituto, financiamiento a la construcción, contratos de trabajo, arrendamiento, adquisición y, de manera destacada diversos convenios de cooperación técnica y financiera tendientes al mejor logro de los objetivos del Instituto.

A la fecha el INFONAVIT ha celebrado los siguientes convenios:

- a).- Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aero -
- (11) Marcel Waline.- Traite de Droit Administratif 1951.- Pág.196, citado por Jorge Olivera Toro en su libro Manual de Derecho Administrativo.-Editorial Porrúa,S.A.-México,D.F.1967.Pág.231.

pistas. El Instituto canalizará la construcción de los caminos de acceso a los centros habitacionales por conducto de la CONACAL, quien los llevará a cabo dentro de los presupuestos de la Secretaría de Obras Públicas.

b).- Comisión Federal de Electricidad. El Instituto encomienda a la Comisión la construcción de todas las obras de instalación necesarias para el servicio eléctrico de distribución en los conjuntos. La comisión absorbe el 50% del valor de las obras.

c).- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología. EL CONACYT presentará los diversos servicios científicos y tecnológicos que le solicite el Instituto para la selección elaboración y actualización de especificaciones de materiales y componentes usados en la construcción de viviendas.

d).- Centro de Investigación en Matemáticas aplicadas. SISTEMA Y SERVICIOS (CIMASS). El Instituto ha utilizado el equipo de cómputo electrónico, a la vez que CIMASS ha participado en la capacitación de personal para el uso, programación de operación de dicho equipo y ha desarrollado sistemas de información para el apoyo de procesos administrativos y planeación.

Estos servicios técnicos proporcionados por la Universidad Nacional Autónoma de México, han sido de gran valor, ya que en breve, una vez instalado el Centro de Computación del Instituto permitirá contar con el personal y servicios necesarios para su utilización inmediata.

e).- Instituto de Ingeniería y el CIMASS.- Se han celebrado dos convenios. En el primero, el Instituto de Ingeniería y el CIMASS se comprometen a realizar un estudio para el análisis y control presupuestal de proyectos de conjuntos habitacionales. En el segundo, ambas Instituciones han realizado un estudio para

la elaboración de un sistema computarizado de varias tareas del Instituto.

f).- Instituto de Acción Urbana e Integración Social (AURIS). Estudios de localización de terrenos tendientes a su adquisición en el Estado de México, así como para la realización de diversos proyectos urbanos y de vivienda. El alcance del convenio queda a la discreción del INFONAVIT y nos asegura una coordinación esencial para nuestras tareas en una entidad que por sus necesidades habitacionales, debe recibir un importante atención.

Además de haber realizado una tarea significativa en la determinación de los criterios legales básicos del INFONAVIT, se han realizado diversos estudios de carácter particular, sectorial o general. Dichos estudios han servido en buena medida para ir despejando el camino de acción del Instituto y han conducido a procedimientos nuevos, ajustados a la realidad económica y social del país.

Entre tales estudios cabe mencionar el que se realizó y condujo a la solución del problema planteado por los trabajadores estibadores, maniobristas, alijadores, y similares de los puertos en donde, en coordinación con la Dirección de Tarifas, de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos y la participación activa de representantes empresariales y de trabajadores, se llegó a un acuerdo sobre la manera en que este sector laborante ha quedado inscrito en el INFONAVIT.

Asimismo, es importante destacar el sistema diseñado y propuesto a la Secretaría de Hacienda para el pago de aportaciones en favor de los trabajadores del campo.

Se atendieron numerosas solicitudes de devolución de

aportaciones formuladas por empresas que estimaron haber pagado indebidamente. Cada caso ha merecido un dictámen especial; el importe global de esas devoluciones asciende acerca de \$500,000.00 y constituye una muestra de la actitud que se quiere reflejar por parte del Instituto hacia el cumplimiento cabal y expédito de sus responsabilidades.

Con el mismo interés se ha atendido la entrega de depósitos a trabajadores jubilados o que han dejado de estar sujetos a relación laboral. A la fecha se han examinado en forma definitiva 110 solicitudes procedentes.

A este respecto, cabe destacar que una consecuencia fundamental de la aportación que los patrones efectúan por sus trabajadores es la formación de un fondo individual de ahorro. Independientemente de que el trabajador resulte o no beneficiado con un crédito para vivienda, cuenta con la seguridad de que podrá disponer de una cantidad en efectivo en los casos que señalan nuestra Ley Orgánica.

Se ha iniciado una campaña tendiente a que los trabajadores inscritos al régimen del INFONAVIT señalen a sus beneficiarios, de tal forma que sus familiares reciban sin dilaciones ni gastos innecesarios el importe de su ahorro.

A partir del mes de octubre pasado, se han presentado 13 demandas relativas a juicios de nulidad promovidos ante el Tribunal Fiscal de la Federación contra actos del Instituto. Al finalizar el mes de abril, se resolvió una de esas demandas, en términos favorables para el Instituto.

Se ha procedido a integrar monografías legislativas de los Estados de la República, que constituirán un valioso instrumento para la acción del Instituto en todo el ámbito nacional. Es-

tos manuales de legislación comprenden, en una primera etapa, todos los aspectos jurídicos relativos al problema de la vivienda en los Estados de Aguascalientes, Campeche, Coahuila, Chiapas, Querétaro, Jalisco, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Tabasco y Tamaulipas.

Se está realizando un estudio cooperativo de la legislación existente en varios países del mundo que han adoptado medidas para utilizar el suelo urbano, de manera que más congruente resulte, con las necesidades sociales.

Se ha formulado los contratos tipo correspondiente al personal en sus distintas clasificaciones de servicios profesionales, financiamiento de obra, a precios unitarios, etc.

A través de la formulación del fideicomisos traslativos de dominio se adquirieron derechos sobre 36 propiedades en 11 entidades de la República. En las próximas semanas se formalizarán otros contratos que permitirán al Instituto contar con áreas de acción suficientes para los próximos meses.

La titulación de las viviendas constituye, sin duda uno de los aspectos que mayor atención requieren por parte del Instituto, sobre todo si se considera el enorme número de beneficiarios cubiertos por esos programas. Después de haber realizado los estudios correspondientes y hacer un análisis comparativo de los diversos sistemas posibles para esta titulación, se sugirió el procedimiento notarial, los contratos de compra venta, el reconocimiento de crédito y la garantía hipotecaria, mismos que han sido aceptados en forma unánime por el Consejo de Administración. En conversaciones con la Asociación Nacional del Notariado Mexicano, se ha obtenido un tratamiento muy favorable y muy expedito en la participación de los Notarios dentro de este proceso de titulación, mediante la formación de un grupo nacional de notarios al servi -

cio de los trabajadores y la decisión de reducir sus aranceles en una proporción muy significativa tratándose de vivienda INFONAVIT.

Esta actitud revela la intención clara de los Notarios de México de participar constructivamente en atención de un problema social.

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

En el informe anual de actividades que, en cumplimiento de la Ley, se presentó a la consideración de la H. Asamblea General se incluyeron de manera detallada las diversas tareas, realizaciones, proyectos del INFONAVIT en su primer año de actividades. En dicho informe podrá apreciarse seguramente, una pluralidad de acciones en muchos campos; aunque tal vez no se aprecie con la misma claridad del sentir de todos los que trabajan en el Instituto, quienes con objetividad y seriedad, sienten cierto orgullo por lo realizado. Ese "cierto orgullo" no significa de ninguna manera, satisfacción plena, se refiere solo a la conciencia de estar participando en la grave responsabilidad de atender a una necesidad social.

Cabe señalar aquí, muy someramente los aspectos más destacadas de la labor realizada por el Instituto en sus primeros 12 meses de vida.

1.- Está presente en programas de crédito o de financiamiento para la construcción, en 55 ciudades que cubren todos los Estados de la República.

2.- Ha concedido crédito a 20,000 trabajadores en 22 ciudades de la República, y se ha iniciado ya un segundo programa para otros 24,000 trabajadores en 37 localidades del país. El importe global de ambos programas suman más de 2,200 millones de pe-

sos.

3.- Está financiando la construcción de 51,196 viviendas en todo el territorio nacional. En muchos lugares, la entrega a los trabajadores de casas terminadas se iniciará el día de mañana.

4.- Administra las cuentas de ahorro de casi tres millones de trabajadores; los depósitos a su favor ascienden al día 30 de abril de 1973, a 2,199 millones de pesos.

5.- Se terminó la construcción y la instalación del centro de Computación Electrónica, que fué puesta por el señor Presidente de la República al servicio de los trabajadores. Este sistema ha permitido adjudicar los primeros créditos con absoluta imparcialidad.

6.- Se integraron todos los órganos tripartitos, y a ellos se debe una extraordinaria labor de orientación y apoyo a la acción del Instituto. Prueba de ello y del gran interés que tienen en la labor del INFONAVIT es que los cuerpos en los que se encuentran representados los trabajadores, los empresarios y el Gobierno, han celebrado en promedio, más de una reunión de trabajo por cada día hábil transcurrido.

7.- Se constituyeron 32 Comisiones Consultivas Regionales que aseguran la participación local en los programas! En este sentido, se asegura que las obras financiadas por el INFONAVIT se están llevando a cabo a base de técnicos, constructores, mano de obra y materiales de cada región,

8.- Se concluyó toda la labor reglamentaria fundamental para la buena marcha del Instituto.

9.- Cuenta con una reserva territorial de cerca de 19 millones de metros cuadrados en muchas ciudades del país, que sig-

nifican una protección para la buena marcha del Instituto y representan un paso adelante dentro de la urgente necesidad de asignar al uso del suelo urbano un mayor contenido social.

10.- Se han dictado 350 conferencias ante organizaciones patronales y de trabajadores; se ha dado respuesta a cerca de 13 mil consultas directas; se han editado 886,000 ejemplares de publicaciones relacionadas con el Instituto y se preparan algunos más.

II.- Se realizaron estudios técnicos indispensables para enmarcar correctamente estas tareas. Dichos estudios abarcan campos como el de la escrituración de las viviendas, el uso de nuevos materiales y sistemas constructivos, condiciones de oferta y demanda de los principales insumos, aspectos sociales, administrativos, de mobiliario, etc.

12.- Ha mantenido y considerado conveniente fortalecer la coordinación con los diferentes organismos encargados de atender cuestiones de la vivienda.

De lo anterior se desprende que lo verdaderamente fundamental ha sido haber iniciado esta tarea, disponer ya de elementos suficientes y de una valiosa experiencia que permitirá redoblar energías y orientar mejor el esfuerzo.

A través de sus programas de financiamiento y de construcción, el Instituto ha revivido, para decenas de miles de trabajadores, un derecho que fué exigencia antes de la Revolución, sólo una esperanza después del Constituyente de 1917 y que se está haciendo realidad en esta nueva época de la vida de México.

CAPITULO CUARTO.

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

Analizando el libro del Lic. Mario de la Cueva, llamado "El Nuevo Derecho del Trabajo", y el cual trata, a nuestro criterio, equivocadamente el problema relativo a la vivienda de los trabajadores, empezaré por precisar la situación jurídica creada por la Constitución de 1917 y los términos de la modificación constitucional de 1972.

La Fracción XII del Artículo 123 decía al respecto:

"En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajos, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuela, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas".

a).- Que el Constituyente pretendió resolver el problema de la habitación obrera bajo el ángulo reducido del arrendamiento y por excepción de la propiedad; y,

b).- Que la preocupación se generalizó en el campo, más que en las ciudades, pues mientras que en aquél la obligación no tuvo taxativas, en la vivienda de la ciudad se redujo la obligación a las negociaciones que ocuparen un número mayor de cien trabajadores, es decir, que se podría asegurar que comprendía a la minoría de las empresas que actuaban en el territorio nacional.

La reforma publicada en el Diario Oficial de la Federa-

ción el 14 de febrero del año de 1972, dice:

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

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

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".

En relación con las características esenciales señaladas, desprenderemos lo siguiente:

a).- Que el Poder Revisor pretendió resolver el problema de la habitación obrera no en la forma precaria del arrendamiento no en la forma completa y permanente de la propiedad de los trabajadores para la formación de su patrimonio familiar y,

b).- Que la preocupación se extendió a todos los trabajadores de la nación, lo mismo en el campo que en la ciudad y sin

hacer distinciones sobre el número de trabajadores de cada empresa, que no siempre está en relación con la importancia del negocio porque la modernización siempre ha procurado mecanizar todas las actividades industriales reduciendo el número de los trabajadores no obstante el aumento del capital y de la producción.

A fin de hacer posible la solución del problema, se invocó el principio de solidaridad social para constituir un Fondo Nacional al que afluyeran las aportaciones económicas patronales, para emprender la construcción masiva de casas habitación que los trabajadores adquirirán en propiedad ejerciendo el crédito del que son titulares en ese Fondo Nacional de la Vivienda.

El Fondo se constituye con las aportaciones que hacen exclusivamente los patrones, del 5% sobre los salarios de sus trabajadores, de manera permanente, para constituir ahorros individuales de la propiedad exclusiva de los mismos trabajadores.

Eso dicen los Artículos 136 al 149 inclusive, de las Reformas a la Ley Federal del Trabajo, ajustándose estrictamente a la fracción XII del Artículo 123 apartado A), de la Constitución Federal, y aún más, cuando las empresas proporcionen casas en arrendamiento y aún en comodato (que es lo que el libro que comentamos llama arrendamiento, sino pago de rentas), no obstante tiene la obligación de hacer su aportación al Fondo Nacional de la Vivienda.

Eso es lo que el Licenciado de la Cueva llama la mayor mentira constitucional de la historia universal, porque según dijo, se condenó graciosamente la obligación de constituir un fondo en beneficio de los trabajadores. Esto y la afirmación que hace en la página 390 de su obra, sobre que "La cuestión de las habitaciones de los trabajadores dejó de ser un Capítulo de la Ley Laboral",

es una equivocación, tanto porque son los patrones los únicos que aportarán al Fondo Nacional de la Vivienda, como porque la cuestión de las habitaciones de los trabajadores está tratada en la fracción XII del Artículo 123, Apartado "A", de la Constitución Federal, y en el Capítulo III del Título Cuarto de la Ley Federal del Trabajo en vigor, exactamente en los mismos lugares que ocupaba antes de la reforma.

Dice que el pueblo pagará las aportaciones patronales porque las empresas cargarán el 5% a los costos de producción, lo cual, a su vez se pagará con el aumento a los precios de sus productos.

Una sola consideración valdría para dudar del argumento en cuestión, y es la siguiente:

Si la Ley de 1970 impuso alguna carga económica a los patrones para dar habitación cómoda e higiénica a los trabajadores, ¿esa carga no sería acaso costo de producción que tendría que cargarse a los precios o nada más son gastos de producción los impuestos por las reformas de 1972?

Es posible que se hubiere llegado hasta esta última consideración absurda.

Y lo que en realidad sucedió y que tenía tan preocupados a los patrones, es que la Ley de 1970 no solamente violó la Constitución sino que volvió a ésta totalmente inoperante. Veamos:

1.- La fracción I del artículo 136 de la Ley de 1970, decía a propósito de la obligación patronal de proporcionar habitaciones:

"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 pobla -

ciones, si la distancia entre una y otra es mayor de tres kilómetros o cuando, si es menor, no existe un servicio ordinario y regular de transportación para personas".

La Constitución Federal se refería a todas las empresas que no estuvieran situadas dentro de las poblaciones, así fuera a un kilómetro o menos de distancia, por lo que entendemos que el hecho de señalar la arbitraria distancia mayor de tres kilómetros o cuando la distancia fuere menor, supeditar la obligación a la existencia de medios de transporte, equivale a reducir la obligación constitucional en perjuicio de los trabajadores.

2.- Repetiremos una vez más que la fracción XII del Apartado "A" del Artículo 123 Constitucional, se refirió a todos los trabajadores, es decir, a todas las personas físicas que presten a otra, física o moral un trabajo personal subordinado (Art. 8o. de la Ley Federal del Trabajo), y sin embargo, el Artículo 139 de la Ley de 1970 estableció lo siguiente:

"Los trabajadores de planta permanente, con una antigüedad de un año, por lo menos, tienen derecho a que les proporcione habitación".

Lo anterior podría constituir una confusión reglamentaria; veamos:

No se conformó con excluir a las empresas que estuvieran a tres kilómetros de las poblaciones, sino que ahora también excluye del derecho de recibir habitaciones a los trabajadores que no sean de planta permanente, o sea a los temporales, a los transitorios, a los de obra determinada, en fin, a la mayoría.

¿Es acaso que tales trabajadores, que son en mayor número que los de planta permanente, no entran en la definición legal de trabajador?. No, es sencillamente que se continuó el crite-

ca. Los trabajadores adquirieron el derecho de exigir su cumplimiento aún antes de las Leyes Federales del Trabajo y el Estado tenía el deber de imponer su cumplimiento; pero el movimiento obrero, al igual que el problema de la participación de las utilidades, dobló las manos y dejó el precepto inreclamado, para siempre. Estas consideraciones inspiraron el párrafo de una exposición de motivos dictada antes de ese para siempre: El Estado tiene el deber de cumplir la Constitución. Resulta inconsecuente que se exija a los trabajadores el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la prestación de sus servicios, sin que, a la vez, se dé satisfacción a sus derechos, y sin que se exija de las empresas el cumplimiento de las obligaciones que les impone la Constitución.

A pesar de lo anterior, la Comisión que formó el anteproyecto de la actual Ley Federal del Trabajo, en la que ocupó un destacado lugar el propio tratadista en el capítulo III del Título Cuarto supeditó el cumplimiento de la obligación patronal a los convenios entre sindicatos y empresas, que se celebrarían dentro del término de tres años más, cuando se tratara de empresas de nueva creación (Art. 143 de la Ley de 1970).

El Licenciado Mario de la Cueva crítica acertadamente las reformas de 1972. porque según ellas, los trabajadores no adquirirán desde luego su casa habitación; pero es que la ley de 1970 concedía el plazo de tres y cuatro años para celebrar los supradichos convenios, no para dotar de casas a los trabajadores sino para establecer las modalidades para el cumplimiento de la obligación patronal.

En la exposición de motivos se pretende justificar la concesión que graciosamente se otorgó al sector patronal, contra el texto de la Constitución, con el siguiente razonamiento que res-

pecto a las reformas del corriente año llena de ira al tratadista:

"La segunda conclusión consiste en que no es conveniente el establecimiento de un sistema rígido, que deba cumplirse inexorablemente, sino que es preferible un sistema flexible que tenga su base en las relaciones obrero-patronales y que permite resolver gradualmente el problema".

Es decir, que cuando se difirió el cumplimiento de la obligación, por varios años, no era conveniente el establecimiento de un sistema rígido que deba cumplirse inexorablemente, y ahora que de inmediato las empresas están cumpliendo con su obligación de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el importe del ahorro propiedad del trabajador y a cargo de las propias empresas, -sí es conveniente el sistema rígido, "que deba cumplirse inexorablemente", porque el artículo 9o. Transitorio de la Constitución autorizó a los trabajadores para exigir en cualquier momento, el cumplimiento de la obligación.

6.- Dice el libro que comentamos:

"Expusimos la tesis de la responsabilidad de la economía representada en el sistema capitalista por la empresa, en virtud de la cual tiene el deber de otorgar al trabajador, todo lo necesario y conveniente para el ideal de una existencia decorosa. Pues bien se dijo la Comisión, si lo primero de todo es la casa, tiene que proporcionarla a los hombres que le entregan su energía de trabajo, o expresado con el lenguaje del derecho: proporcionar habitaciones a los trabajadores es una condición de existencia de la empresa, porque ésta no es un almacén de máquinas inmóviles sino la acción combinada del trabajo y del capital para la producción de bienes y servicios".

7.- No exageramos cuando decimos que se difirió el cumplimiento de la obligación exigible para más de cuatro años, como lo vamos a demostrar:

El Artículo 145 de la Ley de 1970 señaló el contenido de los convenios para el cumplimiento de la obligación patronal, y cada una de sus fracciones es realmente irritable porque pone de relieve el fraude a los trabajadores. Veamos:

Dice la fracción I: Los convenios contendrán el número de trabajadores con derechos a habitación y el de los que hubiesen manifestado su deseo de que se les proporcione".

La Fracción XII del artículo 123 Constitucional estableció el derecho de adquirir habitación para todos los trabajadores pero esta fracción viene a confirmar que la Ley reglamentaria privó de ese derecho a muchos trabajadores y lo supeditó a la manifestación mediante convenio, el deseo de recibir habitación, es decir, que violó la Constitución.

8.- Siguiendo el contenido de los convenios que se establecieron como requisito previo al cumplimiento de la obligación, la fracción II dice: "La forma y los términos dentro de los cuales cumplirán las empresas la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores que tengan derecho a ellas".

Esto quiere decir que podrían convenir los patrones y los sindicatos en cumplir la obligación patronal en un tiempo indefinido, pues no hay que olvidar que el artículo 143 señala el término de tres o cuatro años para "establecer en convenios las modalidades para el cumplimiento de la obligación", y la fracción II del artículo 145 deja del término del cumplimiento de la obligación a la voluntad de la empresa y el sindicato. Es decir, que se estaría dentro de la Ley si se conviniera que el cumplimiento

de la obligación se haría en la forma de arrendamiento entregando una casa cada año a cada uno de los quinientos o más trabajadores.

9.- Por qué se hacen aspavientos cuanto los trabajadores pueden recibir su ahorro acumulado, a los diez años, cuando se es coautor "Dejamos a los expertos la decisión", y siguiendo nuestro tema, transcribimos el texto de la fracción V, del propio artículo 145 que se refiere al contenido de los famosos convenios, dice:

"Si las habitaciones se construyen para que sean adquiridas" (no dice que en propiedad, esto se descubre hasta el final del inciso b), "por los trabajadores, se observarán las normas siguientes:

a).- La aportación de la empresa para la construcción de las habitaciones. b).- 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".

Respecto al inciso a), le faltó decir al autor del libro, que en los términos que está concebido, la aportación de la empresa podía ser equivalente al total del precio de la construcción, lo mismo que dice cuando se autorizó al patrón para cobrar como renta hasta el medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas: que la renta podía reducirse o aún desaparecer; pero entonces se le contestaría, que también podía consistir la aportación en cien pesos o menos y estaría dentro de los términos de la Ley.

Respecto al inciso b).- La forma de financiamiento para completar el costo a cargo exclusivo del trabajador, podría consistir en un crédito otorgado por el propio patrón con un oneroso

interés bancario o superior, lo que convertiría la obligación en un lucrativo negocio permitido por la Ley.

10.- La Fracción VI es una confirmación de que el cumplimiento de la obligación patronal se pospuso o se consintió en posponerla por muchos años. Dice textualmente:

"El número de habitaciones que deberá construirse anualmente o dentro del término que se convenga y las fechas para la construcción de nuevas habitaciones hasta satisfacer las necesidades de todos los trabajadores" (Adviértase el engaño porque se habla de "todos los trabajadores"; a pesar de que no es verdad que todos tengan derecho a casa).

Como la ley habla en plural al referirse a las habitaciones, se podría convenir que cada año, se construirían dos habitaciones, lo que en verdad resulta un engaño a los trabajadores y una burla a la Constitución, que según atinadamente manifiesta el Lic. Mario de la Cueva, estableció una obligación exigible de inmediato.

II.- Se nos podría decir que de acuerdo con el Artículo 151 de la Ley de 1970, los trabajadores tendrán derecho, entre tanto se les entregan las habitaciones, a percibir una compensación mensual, la que se fijará en los convenios citados, y a falta de disposición la compensación se fijará tomando en consideración el tipo de habitaciones que deberá proporcionar la empresa y la diferencia entre la renta que podría cobrar y la que tengan que pagar los trabajadores por una habitación de condiciones semejantes.

¿Cual sería esa diferencia que tendría que pagar la empresa?

Desde luego que las casas que ocupan los trabajadores

son humildes y consecuentemente de bajas rentas, que así como -- en algunas ocasiones se ven obligados a pagar por concepto de -- renta poco más del 6% al año, del valor catastral, en la mayoría de los casos las rentas congeladas que abundan y que son mucho me-- nores que las del 6% citado.

Hoy otro hecho notorio: Que es muy rara la entidad fe -- derativa en la que el valor catastral no sea igual o un poco me -- nor que el valor comercial, lo que permitiría a las empresas co -- brar rentas elevadas.

Pero en todo caso poco o nada tendrían que poner para -- resolver su problema habitacional mediante la construcción de ca -- sas de bajo costo, para arrendar y tal vez podrían establecer el negocio conexo del arrendamiento de casas para los trabajadores.

Esa desviación de la idea original del constituyente -- motivó el texto del artículo 150 de las reformas a la Ley del -- Trabajo, que obliga a las empresas a constituir sus aporta -- ciones al Fondo Nacional de la Vivienda, del 5% sobre el importe de los salarios, a pesar o independientemente de que proporcione a sus -- trabajadores casa en comodato o en arrendamiento. Esta sola dispo -- sición justifica históricamente las reformas de 1972, porque -- comprueba que la experiencia sobre arrendamiento y la coyuntura -- de la legislación pasada, nos hizo apreciar el escaso valor de la antigua obligación patronal, que se repite, les daba oportunidad de convertir la obligación de otorgar casas habitación a sus tra -- bajadores, en un negocio permanente de arrendamientos, y no obs-- tante cargar la inversión a gastos de producción.

12.- El artículo 149 de la Ley Federal del Trabajo de 1970, dice en su fracción I, sobre el tema de que los trabajado -- r es sean propietarios de alguna habitación:

"Si les fué proporcionada en aplicación de las disposiciones contenidas en el artículo 123 de la Constitución y en los contratos colectivos, no tendrán derecho a que se les proporcione otra habitación, aún cuando se trate de diversas empresas !

Es decir, que cuando el trabajador hubiere pagado su casa, de su propio peculio, porque ya demostramos que la aportación patronal puede ser ridícula o casi nula el patrón se desprende en absoluto de toda obligación. Si la casa se le proporcionó en arrendamiento y que según razonamos antes podría ser con motivo del negocio de arrendamiento de casas, también queda relevado de toda obligación el patrón.

Esto contrasta con lo dispuesto por el artículo 150, reformado, a que antes nos referimos, y con lo dispuesto por la fracción III del artículo 141, también reformado, que textualmente dice: "una vez liquidado el crédito otorgado a un trabajador se continuará aplicando el total de las aportaciones empresariales para integrar un nuevo depósito en su favor". No interesa que el trabajador hubiere pagado su casa, porque su patrón estará siempre obligado a aportar el 5% sobre el importe de los salarios, mientras exista una relación de trabajo y esto sin que interese el cambio del patrón.

A esto le llamamos cumplir con el espíritu de la Constitución y destruir la falacia.

13.- La Fracción II del mismo artículo 149 era una burla a los trabajadores, porque disponía que si adquirieron la propiedad de la habitación independientemente de sus relaciones de trabajo, tendrán derecho a que se les proporcione una nueva habitación, una vez que se hayan satisfecho las necesidades de los demás trabajadores de la empresa.

Con la liberalidad del sistema de convenios establecido por la Ley Federal del Trabajo de 1970, que permitía construir las casas cada año, nos preguntamos hasta cuando el patrón satisficará las necesidades de todos sus trabajadores, y luego de esto, será a partir de entonces que empezará el calvario del trabajador para pagar íntegramente el precio de su casa porque la ayuda del patrón será hipotética, y ya no tendría derecho al arrendamiento.

En resumen, que la Ley Federal del Trabajo de 1970, en cuya comisión proyectora tuvo destacada intervención Don Mario de la Cueva, interpretó el pensamiento del Constituyente de Querétaro sobre casas baratas para los trabajadores, como la oportunidad para que los patrones establecieran dos negocios que resultarían conexos con el que es objeto de su empresa: otorgamiento de crédito sin límites en la tasa de intereses, para pago del precio a cargo íntegro de los trabajadores, con exoneración de toda obligación patronal o el arrendamiento de casas en iguales condiciones que lo hacen los casatenientes de vecindades de bajo precio que abundan en la actualidad.

Si a eso se le llama resolver con sabiduría el problema habitacional de los trabajadores (genéricamente hablando como lo hace la Constitución: los trabajadores; no una parte), es una falacia, tanto porque de esa manera podrían arreglárselas los trabajadores sin la Ley de 1970, como porque quedaron fuera de esa Ley la mayoría de los trabajadores del país. Pero a partir de la reforma de 1972, los patrones casatenientes exonerados de toda obligación por la Ley de 1970, tendrían la obligación de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios aparte de su negocio de arrendamientos, según lo dispone el Artículo, 150 de las reformas, y los trabajadores que adquirieran casa para pa-

garla con cargo a sus salarios mediante créditos onerosos que -- la Ley permitía financiar a los propios patronos, reforma de 1972 además de imponer al patrón la obligación de aportar el 5% sobre los salarios, en favor de los trabajadores, permitió a estos obtener un crédito con intereses del 4% anual, para pagar al antiguo acreedor usurero (Arts. 137 de las reformas a la Ley-Federal del Trabajo y 44 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores).

Usando los términos cáusticos del licenciado Mario de la Cueva, las reformas de 1972 acaban con el teatrillo edificado por la Ley de 1970.

14.- Cuando dijimos que el pre-proyecto de la Ley de 1970 fué hecho sin conocimiento de los problemas prácticos del Derecho, estábamos pensando en el tiempo que transcurriría para que los trabajadores lograran los famosos Convenios para fijar la forma y los términos dentro de los cuales cumplirían las empresas su obligación y hasta cuando obtendrían las casas.

Se hubiere llegado el 30 de abril de 1973 (sin hacer caso por ahora de los cuatro años trafandose de industrias nuevas), y los patronos no daban muestras de celebrar los famosos convenios como sucedería, ¿que pasaría?

Dice, a propósito de este tema, el Lic. de la Cueva, - en la página 393 de su Obra: "Las consecuencias del despojo vale la pena determinar ahora las magnitudes de la pérdida sufrida -- por los trabajadores. A).- De conformidad con el artículo 139 de la Ley de 1970, los trabajadores de Planta permanentes con una antigüedad de un año por lo menos" (afirmamos que se trata de una minoría de trabajadores), "Tenían derecho a que se les proporcionaran habitaciones; y el 152 prevenía que los trabajadores tenían

derecho a ejercitar ante las juntas de Conciliación y Arbitraje - las acciones impuestas en este Capítulo; por lo tanto, los trabajadores perdieron un derecho actual, plenamente definido y exigible ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje".

Nos preguntamos si después de los tres años a que se -- refería el artículo 143 de la Ley de 1970 (nada de actual, plena - mente definido y exigible") ¿que podrían exigir los trabajadores, las casas o la celebración de los convenios?. Naturalmente que la celebración de los convenios y esto, mediante un juicio ordinario que según la pésima impresión que se tiene de los Tribunales del Trabajo, duraría varios años; más aún si incluye los amparos, y, - para la ejecución de los laudos que condenaran a celebrar los - convenios, es decir, a una obligación de hacer cuyo incumplimiento se traduce en el pago de daños y perjuicios (Arts.2104 del Código Civil), concluimos que en resumen de cuentas se resolvería con -- el pago de la diferencia de las rentas a que se refería el ar -- tículo 151 de la Ley de 1970, o sea al negocio de las rentas.

Un sólo artículo resultó útil de todo el capítulo, y - eso, para eternizar la calidad de inquilinos de la minoría de tra - bajadores constituida por los que lo son de planta permanentes, - con una antigüedad de un año, por los menos, Art. 139) y que hu - bieren manifestado su deseo de que se les proporcionaran habita - ciones (Art. 145 fracción I).

En contraste, las reformas de 1972 que establecen la - obligación patronal de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores a su ser - vicio, para aplicarse en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores (Arts.136 y 141), durante todo el tiempo que sean trabajadores sin que obste el cambio de patrones o la --

interrupción en las relaciones de trabajo (Art. 141 frac. III - y 150 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores) si constituyen "un derecho actual, plenamente definido y exigible", y lo que es más, un derecho para todos los trabajadores, que ya son propietarios de su ahorro constituido por las aportaciones patronales, porque éstas ya se están pagando (Art. 2o, Transitorio de la Ley del Fondo Nacional de la Vivienda de los Trabajadores); pero supongamos que los patrones no cumplen su obligación de aportar el 5% sobre los salarios y cuyo depósito pertenece exclusivamente a los Trabajadores, ¿se tendría que recurrir a un juicio ordinario que terminaría añoso, por las chicanas, y los recursos ordinarios y extraordinarios (tomando la palabra recurso en un sentido lato), que las leyes permiten?. No, por obra y gracia de las reformas de 1972, porque de acuerdo con los artículos 55, 56, 57, 58, y 30 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, además de que los patrones morosos pueden ser multados y aún consignados al Ministerio Público si la evasión es fraudulenta, inmediatamente se constituyen en sujetos pasivos del procedimiento económico-coactivo ejercido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, porque el artículo 30 de la Ley últimamente citada, claramente establece que las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro tienen el carácter de fiscales, y para tales efectos, el Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores tiene el carácter de organismo fiscal autónomo.

Pero lo más valioso de las reformas constitucionales - y de la Ley Federal del Trabajo, para la historia, es que resolvieron un problema que había quedado insalubre desde 1917, y que

por virtud de la Ley de 1970 y a partir de mayo de 1973 hubiera traído una tremenda agitación social por el franco y litigioso enfrentamiento de los sectores de la producción. Y al final de la agitación de duración imprevisible, el desencanto de la mayoría de los trabajadores, que por no ser de planta permanentes y con un año de antigüedad por lo menos y no hubiera expresado su deseo de hacer uso del derecho ilusorio de adquirir casas habitación en arrendamiento, porque en nada mejoraba su situación, seguían en la misma situación que si jamás hubiera existido la Ley Federal del Trabajo de 1970.

No hay que olvidar también que las últimas reformas se consiguieron mediante el sistema democrático del consenso en los sectores interesados y el Gobierno, y la consecuencia venturosa es la solución completa y permanente del problema con unánime -- beneplácito.

De acuerdo con el artículo 150 fracción II inciso d) de la Ley de 1970, era obligación de los trabajadores desocupar las habitaciones alquiladas, cuando terminara su relación de trabajo, y como de acuerdo con el Artículo 53 fracción II, la relación de trabajo termina con la muerte del trabajador, al fallecer éste quienes iban a la calle eran sus hijos y su esposa, totalmente desprotegidos. En cambio, de acuerdo con el Artículo 51 de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, a la muerte del trabajador sus beneficiarios se convierten, automáticamente, en propietarios de su casa habitación, libre de todo gravámen por el seguro que a cargo del Instituto cubre los créditos que el inmueble reportaba en vida del trabajador.

Lo mismo exactamente sucede con la incapacidad total

permanente del trabajador (artículo 53 fracción IV de la Ley de 1970), y por lo mismo, ya no se va el trabajador inválido con su familia a las penalidades de la calle, sino a su casa totalmente liberado.

Esto no lo menciona, a propósito, el Dr. de la Cueva, - asegura en concreto, que por virtud de las últimas reformas ya no existe la obligación patronal hacia los trabajadores, de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas, porque perdieron el -- derecho actual, plenamente definido y exigible ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y cuando mucho podrán exigir- que se -- les entregue un 5% acumulado sobre los salarios que hubieren de - vengado en 10 años o que se le otorgue un crédito para adquirir - una habitación.

Veamos ahora las definiciones que de la obligación ha - cen diversos autores.

Se afirma que no hay vínculo entre el trabajador y el - patrón porque éste solamente está obligado a aportar una suma de dinero a un fondo nacional de la vivienda.

Debió decirse que solamente existe un vínculo entre -- el patrón y el Fondo Nacional de la Vivienda y otro entre éste y Trabajaodr.

La fracción XII reformada, del Apartado A) del Artículo 123 Constitucional, persiste en la obligación patronal de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas; pero en la nueva modalidad que acaba con la eternización del trabaja - dor arrendatario, para convertirlo en dueño de su hogar, se hace posible semejante empresa mediante la constitución de un fondo nacional de la vivienda que se formará con depósitos que hacen las empresas en favor de los trabajadores.

Es decir, que las empresas están obligadas a hacer la aportación en efectivo, en favor de los trabajadores que son únicos dueños de los depósitos.

Ahora preguntamos: ¿Es verdad que no existe un acreedor, que tampoco existe un deudor, y que no hay relación entre trabajadores y patronos?

Tal como lo disponen los artículos 29, y 30, de la ley del Instituto, éste es un organismo de servicios sociales que tan sólo será el administrador del Fondo Nacional de la Vejez para los Trabajadores, como claramente también lo define la Transición XIII Constitucional citada, lo que se explica porque, al quince de diciembre de la obligación patronal según a que las empresas abarcan a todos los trabajadores del país, permanentes o no, planta o no de planta o no de planta, con antigüedad de un día, de un año o más, de la mayor proporción de jubilados que sólo puede cumplirse de manera paulatina pero segura, mediante un sistema de solidaridad social en favor de los trabajadores, que opera en planta al reparto de las cargas económicas y de jubilación de las obligaciones a escala nacional, en vez del sistema tradicional, individualizado y fragmentado que existe.

La única manera de poder afrontar la obligación global del problema para la totalidad de los trabajadores de la nación, es establecer un sistema que sirva de base a un mecanismo nacional de financiamiento e inversión de carácter nacional.

Sobre este particular, el caso y ejemplos de países que también han motivado de la reforma constitucional.

El pago de las obligaciones no es directo que se paga directamente por el deudor al acreedor, pero que éste utiliza los recursos y envía al vínculo legal.

El Código Civil, permite que el pago de las obligaciones se haga por el propio deudor, o por un tercero con o sin el consentimiento del deudor o ignorándolo, y que se haga al mismo acreedor, a su representante legítimo o a un tercero cuando consiente el propio acreedor y en los casos que determine la Ley expresamente.

Ningún autor de Derecho se ha atrevido a decir que en esos casos no hay deudor y acreedor ni hay vínculo jurídico entre estos.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda es un administrador que cobra las aportaciones que permite a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad sus habitaciones cómodas e higiénicas; si ya las tienen, para reparaciones, ampliaciones o mejoramientos, o bien, para el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

Mediante este sistema de financiamiento con los fondos acumulados de todos los trabajadores del país, mas la ayuda del gobierno, será posible construir cien mil habitaciones anuales, que pasarán a la propiedad de los trabajadores mediante los créditos otorgados por el propio fondo.

La aportación que de sus salarios harán los trabajadores a fin de pagar el precio de su casa en los plazos de diez a veinte años a que se refiere el artículo 44 de la Ley del Instituto, sin duda que equivaldría a un 5% de tales salarios, según cálculos de la encuesta levantada por la Secretaría de Industria y Comercio sobre los ingresos y egresos de las familias de la República Mexicana en el renglón destinado a rentas, cantidad que indiscutiblemente es mucho menor que la que tendría que pagar como renta el patrón en su esclavitud de inquilino vitalicio; y aún más, esa -

aportación de salarios la recupera con creces, porque aún después de cubrir su crédito continuará siendo titular del derecho correlativo a la obligación patronal de aportar el 5% a su favor, al Fondo Nacional de la Vivienda.

Podría decirse que siendo el plazo tan largo posiblemente muriere o se incapacitase el trabajador, durante ese lapso; pero contestaríamos que en ese momento desdichado, la casa pasaría automáticamente en propiedad a los beneficiarios o al propio trabajador, libre de todo gravámen.

Nos detendremos por último, en lo que llaman "las consecuencias del despojo". En el inciso d) de la página 394, dice: - "En los nuevos latifundios de la Revolución viven todavía muchos hombres que trabajan para los propietarios de los feudos. Pues bien, el artículo 383 de la Ley, incluido en el Capítulo sobre los trabajadores del campo, decía en sus fracciones segunda y tercera que los patrones estaban obligados a suministrar gratuitamente a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionadas al número de familiares o dependientes económicos y un terreno contiguo para la cría de animales de corral; y a mantenerlas en buen estado, haciendo las reparaciones necesarias y convenientes. ¿Se habrán dado cuenta los autores de la reforma de la existencia de esa norma?.

No solamente se dieron cuenta sino que la respetaron, de tal manera que subsiste íntegramente.

Continúa la obligación patronal de dar en comodato, a los trabajadores del campo, habitación y terreno contiguo, pero además, el artículo 150 de las reformas a la Ley Federal del Trabajo, dice textualmente:

"Cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores --

casa en comodato o en arrendamiento no estan exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda, en los términos del artículo 136. Tampoco quedarán exentas de esa aportación respecto de aquellos trabajadores que hayan sido favorecidos por créditos del fondo".

Los artículos 33, 42, fracción III, y otros que por ahora omitiremos, de la Ley de 1970, causan notorios perjuicios a los trabajadores.

El primero dispone que para la validéz de los convenios o liquidaciones, deberán ratificarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje. Bien, en el ramo Federal sólo hay una radicada en la ciudad de México, por lo que los trabajadores de Yucatán, Chiapas, Coahuila, Sonora, están a miles de kilómetros de distancia, tienen que viajar hasta México para ratificar convenios o liquidaciones; pero como el viaje les costaría más de lo que recibieron de los patrones, tendrán que conformarse con las migajas de una transacción ruinosa.

La segunda disposición establece como causa de suspensión temporal de las relaciones de trabajo, la prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria.

Es decir, si una vez dictado el auto de prisión formal, se suspende la relación de trabajo aún en el caso de que el trabajador este en libertad (lo más común bajo fianza), y en condiciones de desempeñar su trabajo.

La Ley de 1931 decía al respecto, en el artículo 116, fracción IX; artículo 116.- Son causas de suspensión temporal de las relaciones de trabajo sin responsabilidad para el patrón".

IX.- La falta de cumplimiento del contrato de trabajo por parte del trabajador, y motivada por prisión preventiva seguí

da de sentencia absolutoria".

La suspensión se supeditaba a la imposibilidad física del trabajador para cumplir su obligación de laborar, por virtud de la detención. Lógicamente, no concurría la causa legal de suspensión si a pesar de encontrarse en estado de prisión preventiva podía desempeñar su trabajo.

La fracción IX del artículo 116 fué establecida para - proteger a los trabajadores contra la rescisión de su contrato, - por falta a su trabajo contra su voluntad.

En cambio, la nueva disposición de 1970, estableció una segunda pena: la de la suspensión del contrato de trabajo; a menos que se viera entendido que el estado jurídico de prisión preventiva solamente existe cuando el encausado está preso, lo que no siempre sucede, con perfecto conocimiento de causa se dió fin a la vigencia de la tesis obrerista sustentada por la Justicia Federal - que dice:

"La suspensión del contrato del trabajo sin responsabilidad para el patrón, por la causa prevista en la fracción IX del artículo 116 de la Ley Federal del Trabajo, debe limitarse al período en que el trabajador esté imposibilitado para cumplirlo por estar en prisión, y por consiguiente cesa la suspensión tan pronto como recobra su libertad y se presenta a reanudar sus labores..". Amparo D-7878/62/2a.- de noviembre de 1973.- Cuarta Sala.

Desde el año de 1938 (Amparo 619/938), se sostuvo esa tesis fundada en la clara redacción que tenía la fracción IX del artículo 116 de la Ley. Dice: "aún cuando el trabajador se encuentre sujeto a proceso, debe tenersele como inocente, y, por lo tanto, si goza de libertad caucional y está en la posibilidad de cumplir con el contrato de trabajo, el patrón está obligado a propor-

cionarle la ocupación que tenía a sus servicios".

El libro que comentamos, en la página 404, dice: Capítulo de "Los derechos de preferencia". Otra muestra de la envoltura demagógica en relación con disposiciones inspiradas por el autor, que son perjudiciales a los trabajadores en general.

El segundo grado estaba formado por lo que hubieran servido satisfactoriamente a la Empresa respecto de quienes no están en ese caso, preferencia cuyo alcance, que no siempre se puso en relieve, era un reconocimiento de que la prestación de trabajo -- crea un vínculo que no desaparece totalmente con la disposición de relación jurídica; por lo tanto, un vínculo que permanece en estado latente, listo para ponerse en movimiento en su oportunidad.

Es decir, que ratifica el derecho de preferencia que -- asistía a los trabajadores, para reingresar cuando con anterioridad sirvieron satisfactoriamente, sobre los de nuevo ingreso, según términos expresos y claros de la fracción I del artículo 3o, que decía: "Son obligaciones de los patrones:

1.- Preferir, en igualdad de circunstancias, a los mexicanos de quienes no lo sean; A los que les hayan servido satisfactoriamente con anterioridad, respecto de quienes no estén en este caso...".

Transcribe jurisprudencia sostenida por la H. Suprema Corte en el sentido de que sea preferencia para los que hubieran servido con anterioridad respecto de quienes no estén en ese caso, obligaba tanto a los patrones como a los Sindicatos, claro que a estos en el ejercicio de la cláusula de exclusión por ingreso que hubieran contratado.

¿Porqué suprimió esa preferencia la Ley de 1970?

No lo sabemos. El caso es que el artículo 154 de la Ley de 1970, dice textualmente:

"Si no existe contrato colectivo o el celebrado no contiene la cláusula de admisión a que se refiere el párrafo primero del artículo 395, los patrones estarán obligados a - preferir, en igualdad de circunstancias a los trabajadores - mexicanos respecto de quienes no lo sean; a quienes les hayan servido satisfactoriamente por tiempo..."

Es decir, que ese derecho de preferencia está supeditado a que no existe contrato colectivo o que no exista - cláusula de admisión en favor del Sindicato, lo que quiere de- cir, en buena lógica, que ya no obliga a los Sindicatos la - tan elogiada preferencia por servicios pasados y probablen- te lo anterior no sea aplicable jurisprudencialmente.

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

1.- El problema habitacional representa un reto insoslayable a vencer por cualquier país contemporáneo, sin cuya solución no se podrá crear el medio propicio para el desarrollo integral de las comunidades. Los impulsos primarios del hombre lo contriñen a buscar pan, vestido y habitación. Mientras estas necesidades no estén plenamente satisfechas las bases del desarrollo serán ficticias.

2.- La magnitud y los alcances adquiridos por el problema no sólo en México, sino en el concierto de las naciones del Mundo Occidental, han obligado a los estados constituidos a meditar serenamente acerca de las posibles soluciones, encontrándose libre o mixta, no permiten la realización absoluta del objetivo en razón a que, los productos de la riqueza se destinan esencialmente a fines particulares desconociendo el interés común. Ha sido necesario entonces modificar en cierta medida -- la esencia de la economía liberal y de los regímenes individualistas para encontrar sistemas que contengan mayor proyección social.

3.- En virtud de que en México los intentos legislativos que pretendieron resolver el problema de la habitación obrera, se fincaron en las posibilidades económicas de un patrón prototipo de la libre empresa, y a pesar de que, las reglamentaciones correspondientes establecieron mecanismo amortiguadores, la historia nos demuestra, con evidencia contundente, la inoperabilidad de aquellos en grave perjuicio, no sólo de la clase trabajadora, sino de los planes del desarrollo económico y social de México.

4.- Fué preciso entonces modificar la dirección que hasta la fecha se había seguido, cambiando inclusive la esencia y el contenido de las disposiciones constitucionales relativas, transtocando en la idea de solidaridad social el viejo concepto individualista de obligación, aunque para ello se rompiera con la concepción tradicional de nuestro régimen jurídico. Consideramos que la obligación con cargo a los patrones de aportar el 5% del costo de la fuerza de trabajo a un fondo destinado a la construcción y al crédito para la adquisición de habitaciones por parte de los obreros, es más revolucionaria que la de entregar casas, que sabemos por experiencia que no se iban a entregar. Asimismo refleja más cabalmente el ideal de los Constituyentes, y permite al estado promover, planear y dirigir la política habitacional en adecuada correspondencia a los demás problemas sociales.

5.- Al abordarse el problema de la vivienda, notablemente agudo en las ciudades, deberá contemplarse dentro de un marco regional y sectorial ya que de las desigualdades del desarrollo entre las áreas rurales y las ciudades, y entre unos y otros sectores de la sociedad, es que resulta el crecimiento explosivo de las necesidades de vivienda y el escaso poder adquisitivo que impide atenderlas. Sólo reteniendo a la población rural en sus lugares de origen, serán contrarrestados los movimientos migratorios; y esto es posible únicamente desarrollando aceleradamente el campo, lo que además, brindaría soporte al desarrollo de la ciudad misma.

6.- Las tareas por delante implican un esfuerzo sin precedente, que a partir de las aleccionadoras experiencias del pasado, conlleven a una acción coordinada de todos los agentes

públicos y privados- del desarrollo. Deberá corresponder al -- estado, que posee una rica tradición intervencionista en materia socio-económica, conducir la política de viviendas, procurando que las acciones de sus diversas dependencias obedezcan a un patrón común los intereses de la colectividad y se eviten duplicaciones y dispendios irracionales.

7.- Resultará vital reconocer que la capacidad del pueblo para atender a sus propias necesidades es un recurso imprescindible en todo programa de vivienda popular que se emprenda. Sin su concurso, no bastarían los medios disponibles, ni siquiera para palear la problemática en cuestión. Por su origen revolucionario y popular, el Estado Mexicano tiene la capacidad necesaria para canalizar el esfuerzo organizado de la población en la consecución de los objetivos que esta -- misma determine.

8.- Una de las principales tareas a realizar es la información y asesoría a los solicitantes de viviendas; es decir, de orientación y apoyo, promocional y activo, -- sobre todo a los estratos de la población de más escasos recursos que requieren de animación, organización, oferta de elementos de construcción, ayuda técnica, respaldo jurídico y soporte financiero para emprender, en gran escala, la tarea de satisfacer sus propias necesidades de vivienda. Hay que cuidar sin embargo, no despertar falsas expectativas en la población ya que -- esto, además de frustrar aspiraciones es un coadyuvante de la -- especulación, de la explotación, y por lo tanto, de injusticias y conflictos sociales.

9.- La creación de Instituciones nuevas y la generación de recursos adicionales, lejos de liberar a otros

agentes a sus responsabilidades, debe incitarlos a redoblar -- sus esfuerzos en pos de mayores y mejores resultados. La Constitución del INFONAVIT por ejemplo, que asume la tarea de proporcionar viviendas a los trabajadores del país, coadyuvará para que los recursos financieros de la banca privada tengan mayores mercados y volúmen de capacitación, mejor ambiente y seguridad de inversión, por lo que, en tal virtud, es de esperarse una acción redoblada y más eficaz del sector privado de la construcción. Una política integrada de vivienda deberá ligar los distintos mecanismos públicos y privados, en la realización de objetivos nacionales comunes.

La instalación del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda para los Trabajadores, representa en nuestra modesta opinión el más importante avance que en esta materia se había tenido en los regímenes Revolucionarios.

Sabemos que encontrarán, como lo han sufrido otras Instituciones, de carácter social, infinidad de resistencias y que será objeto de severas críticas, y posiblemente de administraciones deficientes, para esto no le resta mérito ni bondad a la concepción técnica de esta solución integral al problema de la vivienda obrera.

10.- Lo anterior deberá quedar comprendido dentro de un concepto general de planeación nacional, en el que la política y los programas de vivienda- y urbanos-ocupen una alta prioridad para movilizar los recursos internos y lograr su progreso económico y social, equilibradamente y con justicia.

BIBLIOGRAFIA

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931, Comentada por Alberto Trueba Urbina y Jorge Trueba Barrera.

NUEVO DERECHO DEL TRABAJO, Alberto Trueba Urbina.

DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO, Mario de la Cueva.-Editorial -
Porrúa, S.A.- la. Edición México 1972.

PROGRAMA FINANCIERO DE LA VIVIENDA, EVALUACION Y PROYECTO, Se -
cretaría de Hacienda y Crédito Público, 1971.

INVESTIGACION NACIONAL DE LA VIVIENDA MEXICANA, Instituto Na -
cional de la Vivienda.

NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO, Alberto Trueba Urbina, Edito -
rial Porrúa, S.A., México, D.F. 1970.

GABINO FRAGA.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa, S.A.
2a. Edición 1958.- México, D.F.

ANDRES SERRA ROJAS.- Derecho Administrativo.- Editorial Porrúa
S.A.- 2a. Edición.- México, D.F.

MARCEL WALINE.- Traite de Droit Administratif 1951.- Editorial
Porrúa, S.A.- México D.F. 1967.- Jorge Olivera Toro.- Manual
de Derecho Administrativo.

CONFLICTOS ECONOMICOS DE LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO A -
LA LUZ DE LA TEORIA INTEGRAL DEL DERECHO DEL TRABAJO Y SU DIS -
CIPLINA PROCESAL.- Tesis Profesional.- Manuel Negrete Magaña.
UNAM.

INFONAVIT.- Primer Informe Anual de Actividades.- 30 de abril
1973.