



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

La Praxis de un Derecho:
El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda
Para los Trabajadores

T E S I S

Que para optar a la Licenciatura en
Derecho Presenta:

VICTOR LUCIANO PAREDES ZARATE



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.

TESIS ELABORADA EN EL SEMINARIO DE DERECHO DEL TRABAJO Y

SEGURIDAD SOCIAL

DIRECTOR: Dr. Alberto Trueba Urbina
Digno universitario

ASESOR: Lic. Javier González Montaña
Con gratitud por su benevolencia

A MIS PADRES

Porque la deuda es tan
inmensa, que ni con la
vida se podría pagar.

A LOS SEÑORES LICENCIADOS:

RAUL NAME NEME

Ejemplo, maestro y amigo

AGUSTIN GARCIA SILVA

Porque encuentre lo que
con tantos afanes busca

CESAR BECKER CUELLAR

Con reconocimiento a la
ayuda prestada

A mi Universidad, catedráticos
y amigos

A mis hermanos
y familiares

A la mujer
Por su divina esencia

I N D I C E

INTRODUCCION

Página

CAPITULO I

DERECHO SOCIAL

| | |
|---|----|
| 1.- Antecedentes Históricos del Derecho Social | 1 |
| 2.- Naturaleza Jurídica del Derecho Social | 5 |
| 3.- El Derecho Social y la Teoría Integral del Derecho | 9 |
| 4.- Instituciones que Comprende el Derecho Social | 12 |
| 5.- El Derecho del Trabajo como rama del Derecho Social | 14 |

CAPITULO II

JUSTICIA SOCIAL, SEGURIDAD SOCIAL Y

PREVISION SOCIAL

| | |
|--|----|
| 1.- Nociones Generales | 16 |
| 2.- Justicia Social | 16 |
| a) Características | 21 |
| b) Definiciones | 21 |
| 3.- Seguridad Social | 22 |
| a) Características | 27 |
| b) Definiciones | 27 |
| 4.- Previsión Social | 29 |
| 5.- La Administración Social y el I.N.F.O.N.A.V.I.T. | 31 |

CAPITULO III

DERECHO DE LA VIVIENDA

| | |
|--|----|
| 1.- Hombre, Familia y Vivienda | 39 |
| 2.- El Problema de la Vivienda en México | 44 |
| 3.- Definición de la Vivienda dentro del Sistema Normativo Mexicano. | 53 |

CAPITULO IV

DEL NACIMIENTO DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE
LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

| | |
|---|----|
| 1.- Antecedentes | 56 |
| 2.- Reformas a la Constitución General de la República y a la Ley Federal del Trabajo | 65 |
| 3.- Posturas Críticas respecto a la Creación del I.N.F.O. N.A.V.I.T. | 69 |

CAPITULO V

EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA
PARA LOS TRABAJADORES

| | |
|---|-----|
| 1.- Características de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores | 76 |
| 2.- Análisis Jurídico-Práctico de un Contrato Realizado entre el I.N.F.O.N.A.V.I.T. y el Trabajador | 92 |
| 3.- Postura Personal | 104 |
| CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS | 107 |
| BIBLIOGRAFIA | 109 |

INTRODUCCION

La problemática habitacional no es exclusiva del contexto nacional mexicano, sino que se extiende a todos los países -- del orbe y puede afirmarse, sin temor alguno de incurrir en -- errores, que en la actualidad no existe ningún Estado, cual -- quiera que sea la ideología que lo sustente, que adopte una -- posición de indiferencia para su resolución, sino que por el -- contrario todos ellos, los Estados, manifiestan una profunda -- y constante inquietud, en mayor o menor grado, por encontrar -- técnicas y mecanismos adecuados que garanticen en la práctica -- una efectiva respuesta a este problema que en nuestro tiempo -- ha adquirido, y parece que su tendencia en el futuro es el de -- agudizarse, proporciones descomunales.

En términos generales la problemática habitacional podría -- quedar planteada de la siguiente manera: por una parte la de -- manda constante de casas-habitación por el crecimiento exor -- bitado de la población y por la otra la poca oferta de las -- mismas que satisfagan aquélla. En México se ha procurado su -- resolución mediante la creación de diversos sistemas habita -- cionales en los que participan de una forma o de otra el I.S. -- S.S.T.E., el I.M.S.S., el I.N.D.E.C.O., el F.O.V.I., el F.O. -- G.A., la Comisión Federal de Electricidad, PEMEX y otros, mis -- mos que hasta ahora tan sólo lo han resuelto de una manera -- parcial e insatisfactoria.

Es así como en el año de 1972 se dió a la vida el Institu -- to del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores -- (I.N.F.O.N.A.V.I.T.), que es el instrumento con el cual, a -- nuestro juicio, se da un paso realmente importante para la -- dotación en propiedad de casas-habitación a los obreros, ya -- que éstos se han convertido en sujetos de crédito, aún aqué -- llos que perciben tan sólo el salario mínimo. El I.N.F.O.N.A. -- V.I.T. se encarga de administrar el Fondo Nacional de la Vi -- vienda, consistente en un fondo de ahorro perteneciente a los -- trabajadores y aportado por los patrones con el propósito de -- invertirlo para satisfacer las necesidades habitacionales de --

los trabajadores. Por lo que respecta a su funcionamiento y organización, es un organismo tripartita en el que intervienen los principales sectores directamente interesados: los empresarios, los trabajadores y el Gobierno.

Con la aparición de este Instituto se tiene estimado que se ha de satisfacer la demanda habitacional obrera y que debido a ello, por fin se realice, dentro de nuestra realidad social, el deseo del Constituyente de 1917, de que la clase trabajadora goce de habitaciones cómodas, baratas e higiénicas.

Es nuestro propósito el discurrir sobre el contenido que conforma la Ley del I.N.F.O.N.A.V.I.T., para hacer destacar los posibles problemas eminentemente jurídicos que pueden llegar a presentarse en la práctica al ser aplicada aquélla. No negamos la importancia económica, social y política que desuyo entraña la creación de un organismo como el Instituto; pero nuestra intención es ceñirnos, lo más que podamos, al aspecto puramente técnico-jurídico. Aunque por ello no dejamos de reconocer que para la debida captación y enfoque del problema habitacional acudimos en auxilio de esas ramas del conocimiento.

Esperamos que el I.N.F.O.N.A.V.I.T., por la manera en que brotó al mundo jurídico y por la naturaleza social que irradia, sea el instrumento por medio del cual el derecho de los trabajadores a recibir habitaciones cómodas, higiénicas y baratas, se convierta en una continua y dinámica praxis.

CAPITULO I

DERECHO SOCIAL

CAPITULO I

DERECHO SOCIAL

Sumario: I.1.-Antecedentes Históricos del Derecho Social. I.2. Naturaleza Jurídica del Derecho Social. I.3.-El Derecho Social y la Teoría Integral del Derecho. I.4.-Instituciones que comprende el Derecho Social. I.5.- El Derecho del Trabajo como rama del Derecho Social.

I.1.- Antecedentes Históricos del Derecho Social.

A partir de la Revolución Francesa de 1789 surgió el pensamiento individual-liberal que habría de dejar profunda huella en el desarrollo de la humanidad. Consistió el individualismo en el reconocimiento de los derechos naturales del hombre, afirmándolos como inalienables e inviolables, por lo que el Estado, en el ejercicio de sus funciones, debía tutelar al individuo y a los derechos que le eran consubstanciales, ya que éste era considerado como factor del progreso social. Por otra parte el liberalismo, consecuencia directa del individualismo, se tradujo en el hecho de que el propio Estado debía abstenerse de intervenir en las relaciones sociales y que en tan sólo contadas ocasiones podía hacerlo, esto era, cuando el libre juego de los derechos de los individuos provocó conflictos entre los mismos.

A este respecto el Dr. Gabino Fraga dice: "Dentro de esta doctrina se considera que el individuo aislado o formando asociaciones es capaz de desarrollar la actividad necesaria para satisfacer las necesidades individuales o generales que existen en toda colectividad; que el interés personal, considerado como estímulo poderoso de la iniciativa y de la acción individual, por una parte, y la libre concurrencia, por la otra, como equilibradora y armonizadora de la acción individual, -- que son los factores básicos para que se logre la satisfacción de los intereses de los individuos, cuya suma constituye

el interés general" y agrega: "lo que importa en el Estado es que éste deje que los particulares obren libremente, que no altere con su intervención el libre juego de las leyes económicas y que sólo se haga sentir excepcionalmente cuando sea necesario para todos la libertad de acción". (1)

Por su parte el ilustre maestro Ignacio Burgoa señala: -- "Tanto el individualismo como el liberalismo tenían su soporte en el concepto de igualdad legal. Todo hombre es igual a todos a los ojos de la ley, decían los revolucionarios franceses. Consiguientemente, ningún Estado podía quebrantar esa igualdad legal favoreciendo a unos o a otros. Sin embargo, -- este "igualitarismo legal" se tradujo en la realidad en una verdadera desigualdad social, puesto que olvidaba las diferentes situaciones materiales en que dos individuos pudieren encontrarse". (2)

La directriz de este pensamiento liberal-individual produjo desigualdades sin límite en las relaciones sociales, toda vez que los detentadores de los medios de producción les imponían a aquéllas las condiciones y modalidades que a su arbitrio e intereses más les acomodaban. La libertad para que el hombre se dedicara al trabajo, profesión, arte u oficio -- que estimara conveniente, establecida dentro del decreto revolucionario francés de 1791 y que tomaron como suya las constituciones de todo el mundo, devino únicamente en graves excepciones y que en materia laboral podemos mencionar: la consideración del trabajo como mercancía, la imposición de condiciones de trabajo por parte del patrón, así como la fijación de los salarios, la explotación inicua de mujeres y niños, etc. El principio de igualdad produjo tan sólo desigualdades.

Pero los explotados no podían haberse mantenido al margen de esta situación y manifestaron su inconformidad por el tra-

(1) GABINO FRAGA, "Derecho Administrativo", Editorial Porrúa, S.A., 13a. edición, México, 1969, páginas 11 y 12.

(2) IGNACIO BURGOA, "Las Garantías Individuales", Editorial Porrúa, S.A., 6a. edición, México, 1970, página 242,

to inhumano que recibieron, por lo que en Inglaterra, Francia y Alemania se suscitaron movimientos, de esencia revolucionaria todos, al través de los cuáles los obreros combatieron la miseria en que se encontraban, pedían mejores salarios, jornadas humanas de trabajo, condiciones higiénicas en las fábricas, derechos de coalición, asociación y huelga, etc. No obstante siempre fueron reprimidos estos movimientos mediante la expedición de normas protectoras de la clase burguesa, como lo fue en Francia la Ley Chapelier de 1891, la cual consideró como delito el derecho de asociación.

En Alemania lo más que pudieron obtener los obreros en su favor fue el establecimiento de lo que podríamos llamar un --régimen de seguro social que comprendió los seguros sociales-- de enfermedades, accidentes, vejez e invalidez y que fueron --expedidos entre los años de 1883 y 1889.

Es así como en la Europa de las últimas tres décadas del siglo XIX comienza a deliberarse sobre la existencia del --derecho social, "En esta época --apunta el Dr. Alberto Trueba --Urbina-- en Europa se inicia la socialización del derecho y --empieza a adquirir cierta significación el término "social",-- al margen de la tradición de que todo derecho es social, se --destaca un nuevo sentido de la vida en relación con la fami--lia, el trabajo, independientemente de lo individual". (3)

En tratándose de México podemos señalar como antecedentes las famosas y numerosas disposiciones legales dictadas en España, que se denominaron, en su conjunto, las Leyes de Indias, expedidas para surtir efectos en todo el territorio americano conquistado por la Corona Española. Implicaba su contenido un reiterado y digno buen trato en favor del trabajo humano, procurando evitar todo agravio en las personas y bienes de los --indios, v.gr., la fijación de ciertos salarios, la limitación temporal en cuanto a la vigencia de ciertos contratos de trabajo, etc.

(3) ALBERTO TRUEBA URBINA, "Nuevo Derecho del Trabajo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1970, pág. 143.

También son importantes los pensamientos sociales del cura Miguel Hidalgo y Costilla y de don José María Morelos y Pavón, expresados, respectivamente, en las proclamas libertarias de aquél, en las que consagra la protección de los derechos de los mexicanos, del ciudadano y del jornalero, y en los "Sentimientos de la Nación", de 14 de septiembre de 1813, que en su párrafo 12 dice:

"Que como la buena ley es superior a todo hombre, -- las que dicte nuestro Congreso deben ser tales, que --- obliguen a constancia y patriotismo, moderen la opulencia y la indigencia, y de tal suerte se aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres, alejando la - ignorancia, la rapiña y el hurto". (4)

Pero es en el Congreso Constituyente de 1856-1857 en donde se habló por primera vez de un derecho protector de los -- menesterosos, de los ignorantes y de los débiles y fue Ignacio Ramírez, el "Nigromante" quien, por primera vez también, usó la expresión derechos sociales cuando, al atacar a la Comisión, manifestó:

"Se olvidó de los derechos sociales de la mujer". (5)

Desafortunadamente las ideas de Ramírez no fueron tomadas en consideración y por lo mismo no formaron parte integral -- del texto constitucional de 1857.

No es sino hasta en la Constitución Mexicana de 1917 en -- donde quedan configurados un conjunto de derechos sociales -- protectores de grupos sociales económicamente débiles y por -- vía de consecuencia, es en ella en donde nace el derecho social como una nueva rama del derecho. Los artículos 27 y 123 de dicha Constitución rompieron los moldes clásicos del constitucionalismo moderno que hasta antes de 1917 permanecía indiferente ante la problemática social de los pueblos.

(4) ALBERTO TRUEBA URBINA, "Nuevo Derecho del Trabajo", Editorial Porrúa, S.A., México, 1970, pág. 140.

(5) ALBERTO TRUEBA URBINA, Ob. Cit. pag. 142.

Posteriormente, estos derechos sociales fueron plasmados en otros ordenamientos jurídicos, como lo son el Tratado de Versalles de 1919, la Constitución Rusa de 1918 y la Constitución Alemana de Weimar de 1919. A ellas las siguieron las demás constituciones del mundo contemporáneo.

I.2.- Naturaleza Jurídica del Derecho Social.

Al introducirnos en el análisis de lo que significa el de re ch o s o c i a l, su naturaleza, contenido y proyección, es de -- suyo necesario advertir, desde ahora, que todo derecho es social porque solamente puede regular una sola actividad en un único ámbito: la humana en lo social. Efectivamente, siendo -- el hombre el ser racional por excelencia, con capacidad para decidir su actuación en todo momento dentro de un contexto -- puramente social, se encuentra determinado a utilizar el dere ch o para que regule en orden, seguridad y justicia el conjunto de relaciones que confronta diariamente con sus semejantes. No es posible concebir al derecho divorciado del hombre, o -- bien regulando relaciones de seres irracionales como los animales.

Motivo de grandes controversias ha sido, para renombrados juristas de todo el mundo, el problema que gira en torno de -- la existencia, validez y autonomía del derecho social como -- una nueva rama del derecho frente a la clásica división de -- derecho público y derecho privado. Ello ha originado diversas tendencias tanto contradictorias, por negar o afirmar su autonomía y existencia, como conciliatorias por considerar al -- derecho social un producto de la comunión establecida entre -- los derechos privado y público.

La primera es aquélla que en modo alguno piensa en una -- autonomía del derecho social, orientando su pensamiento, de -- manera general, en el sentido de que todo derecho es social -- por tener como fin último la sociedad y de que por lo tanto -- hablar de derecho social es incurrir en tan sólo un pleonismo o redundancia. De este modo se pronuncia Gallart Folch cuando expresa que "No existe rama alguna de la enciclopedia jurídi-

ca que carezca de carácter social y, por lo tanto, el reser--
var para cualquiera de ellas el privilegio de tal denomina --
ción es incurrir en confusiones". (6)

Se adhieren en este sentido los siguientes autores: - - -
Bonnecase, Podetti, De Pina y Prieto Castro.

La segunda tendencia, en cambio, sí admite la autonomía y
existencia del derecho social manifestando, también en térmi-
nos generales, que la denominación de social a este derecho -
obedece a que es una respuesta o solución a la conflictiva --
planteada por la escisión de los grupos que componen la socie-
dad. Es decir, un grupo o conjunto de individuos ligados en -
tre sí por ideas, inereses o desgracias, forman un factor de-
presión social que opone su energía a otros factores que tam-
bién, a su vez, oponen a aquél la propia, de todo lo cual de-
viene la conflictiva social grupal, p.ej. es innegable que la
posición de los trabajadores y los patronos es diferente, que
sus intereses y finalidades también lo son, por lo que en el-
seno de la sociedad surge, entre aquéllos, una lucha de cla--
ses o una lucha social que, a su vez, engendra un problema --
social que solamente podrá ser resuelto por un derecho de ti-
po también social. Pues bien, la connotación social aplicada-
al derecho, implica que ese derecho va a proteger al conjunto
de individuos que integran un grupo social; pero no va a pro-
teger, de ninguna manera, a todos los grupos sociales que in-
tegran la sociedad por igual, sino tan sólo a aquéllos que --
por su miseria e ignorancia merecen la denominación de "eco--
nómicamente débiles" para tender a una nivelación de posicio-
nes en cuanto a sus relaciones con los grupos económicamente-
sólidos.

Abundando al respecto el ilustre jurista español Menéndez
Pidal nos ofrece como razones para considerar apropiada la --
denominación las siguientes: "a) Porque ha adquirido su uso,-

(6) Citado por GUILLERMO CABANELLAS, "Introducción al Derecho
Laboral, Vol. I, Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, 1960, pág.
453.

arraigo o carta de naturaleza en la legislación y en los tratadistas; b) Porque siendo este Derecho el derecho de la justicia social, parece lógico que le alcance igual denominación; c) Porque guarda una gran conexión con la llamada cuestión social, a la que se encuentra ligado doctrinal e históricamente; d) Porque aún cuando todo Derecho tenga, en cierto sentido, un significado social, éste lo tiene de un modo más especial, como reacción contra pretéritos sistemas individualistas; e) Por encerrar un contenido más amplio que las otras denominaciones, no en el sentido de que justifique más su empleo por el hecho de comprender mayor número de materias, sino porque, dado el amplio campo de éstas y de personas a las que alcanza, unas y otras se escapan de las otras denominaciones". (7)

Entre los autores que podemos señalar como defensores de esta segunda tesis se encuentran, entre otros, Ripert, García Oviedo, Walker Linares, Castán Tobeñas, Gurvitch, quienes sostienen el carácter nivelador, protector, tutelar e igualitario de los económicamente débiles, del derecho social.

Por su parte el Dr. Alberto Trueba Urbina, que acepta tanto la existencia autónoma del derecho social, como el carácter nivelador y protector del mismo a que se refieren los autores citados con anterioridad, difiere de aquéllos en el sentido de que el contenido del derecho social presenta una mayor amplitud al entronizar su aspecto reivindicatorio de los económicamente débiles. Postura que dentro del Derecho del Trabajo, como rama del Derecho Social, ha dado lugar a la Teoría Integral de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social y cuyo estudio realizaremos en diferente apartado del presente capítulo.

Una tercera tendencia es aquélla que podríamos considerar como conciliatoria por afirmar que el derecho social se encuentra ubicado en una posición intermedia entre el derecho -

(7) Citado por GUILLERMO CABANELLAS, Ob. cit. pág. 455.

público y el derecho privado al señalar que las normas que -- le dan vida participan en parte de la naturaleza de las nor -- mas del derecho público y en parte de la naturaleza de las -- normas del derecho privado. Es decir, aquéllas son el resulta -- do de una interferencia o entrecruzamiento de éstas.

Se pronuncian en pro de ella: De Littala, Hinojosa Ferrer, Ramírez Gronda, Couture y Héctor Fix Zamudio.

Estamos profundamente convencidos de la autonomía del derecho social, no tan sólo por las razones antes expuestas, -- sino también porque obedece su creación a las necesidades de -- la calle, esto es, que debido a circunstancias de desigualdad -- históricamente comprobables, los individuos marginados tuvie -- ron conciencia de su papel como integrantes de un determina -- do grupo social y reclamaron la aplicación para sí, de un dere -- cho diferente que los tutelara y reivindicara, un derecho re -- conocido por las constituciones de cada pueblo, con el propó -- sito de salvar los valladares que incesantemente les había -- opuesto la tradición constitucionalista, plasmados en las ga -- rantías individuales. Así fue como, en un principio, protegió -- a los trabajadores al través de una de sus ramas, como lo es -- el Derecho del Trabajo, y así es como ahora se ha extendido -- para abarcar a otros grupos sociales, v.gr. los desvalidos, -- ignorantes, etc., para conformarse en lo que actualmente se -- conoce como un derecho destinado a la protección y reivindi -- cación de los "económicamente débiles y proletarios".

Es innegable que todo derecho es social; pero también lo es que nunca el derecho "tradicional", comprendidos en este -- último término a los derechos privado y público, se propuso -- regular ni siquiera algunas de las relaciones sociales, que -- no todas, en las que actuaron como parte los desposeídos de -- la fortuna. Es un hecho histórico el que ese derecho "tradi -- cional" no fue capaz de asumir nunca una sólo o aislada con -- ducta que produjera por efectos la protección de los económi -- camente débiles y que, todo lo contrario, siempre se utilizó -- como instrumento de explotación al servicio incondicional de -- los detentadores de la riqueza.

Ahora bien, en el último de los casos, el nombrar y separar al derecho en diferentes ramas, no es sino intentar una clasificación de ellas con el firme propósito de estudiar en contextos delimitados su contenido y naturaleza que les corresponde, en razón de las limitaciones que tiene el hombre para abarcar todo el inmenso universo del conocimiento jurídico.

Creemos, además, que si la connotación de social aplicada al derecho ofrece en todos nosotros, la enhiesta convicción de que su esencia teológica es la de tutelar, nivelar y reivindicar a los grupos económicamente débiles, la misma es certa.

El derecho social se concretiza ya como una rama diferente, excluida y al lado del derecho público y derecho privado en la Constitución de 1917, en virtud de que los elementos que lo integran, es decir, todo el conjunto de derechos sociales que lo estructuran v.gr., la seguridad social, el derecho a la educación, etc., fueron incorporados al nivel jurídico más alto dentro de la pirámide kelzeniana, por lo que se manifiesta de caracteres definidos e imperativos para todos los miembros del Estado mexicano a cumplirlos y a hacerlos cumplir. Es este hecho lo que otorga una relevancia capital a la Constitución Mexicana, ya que en ninguna parte del mundo podía señalarse, hasta ese entonces, sobre el nacimiento, existencia y autonomía del derecho social. Pudo haberse hablado, sí, de derechos sociales, de la socialización del derecho; pero nunca jamás de un derecho social vivo plasmado en la "norma hipotética fundamental" de pueblo alguno.

I.3.- El Derecho Social y la Teoría Integral del Derecho.

En el numeral que precede habíamos advertido ya, aunque de manera superficial, los perfiles que delimitan el contenido de la Teoría Integral de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social. Tócanos ahora abordarla con mayor profundidad y quién mejor que su propio autor, el Dr. Alberto Trueba Urbina, exponga su pensamiento de la manera siguiente:

"1'La Teoría integral divulga el contenido del artículo 123, cuya grandiosidad insuperada hasta hoy -- identifica el derecho del trabajo con el derecho social, siendo el primero parte de éste. En consecuencia, nuestro derecho del trabajo no es derecho público ni derecho privado.

2'Nuestro derecho del trabajo, a partir del 1o. de mayo de 1917, es el estatuto proteccionista y reivindicador del trabajador; no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional que comprende: a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, burocratas, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, - etc. A todo aquel que presta un servicio personal a otro mediante una remuneración. Abarca a toda clase de trabajadores, a los llamados "subordinados o dependientes" y a los autónomos. Los contratos de prestación de servicios del Código Civil, así como las relaciones personales entre factores y dependientes, comisionistas y comitentes, etc., del Código de Comercio son contratos de trabajo.

3'El derecho mexicano del trabajo contiene normas no sólo proteccionistas de los trabajadores, sino reivindicatorias que tienen por objeto que éstos recuperen la plusvalía con los bienes de la producción que provienen del régimen de explotación capitalista.

4'Tanto en las relaciones laborales como en el campo del proceso laboral, las leyes del trabajo deben proteger y tutelar a los trabajadores frente a sus explotadores, así como las Juntas de Conciliación y Arbitraje, de la misma manera que el Poder Judicial Federal, están obligados a suplir las quejas deficientes de los trabajadores. (Art. 107, fracción II, de la Constitución). También el proceso laboral debe ser instrumento de reivindicación de la clase obrera.

5'Como los poderes políticos son ineficaces para realizar la reivindicación de los derechos del proletariado, en ejercicio del artículo 123 de la Constitución social que consagra para la clase obrera el derecho a la revolución proletaria podrán cambiarse las estructuras económicas, suprimiendo el régimen de explotación del hombre por el hombre.

La teoría integral es, en suma, no sólo la explicación de las relaciones sociales del Artículo 123- concepto revolucionario y de sus leyes reglamentarias- productos de la democracia capitalista- sino -- fuerza dialéctica para la transformación de las estructuras económicas y sociales, haciendo vivas y dinámicas las normas fundamentales del trabajo y de la previsión social, para bienestar y felicidad de todos

los hombres y mujeres que viven en nuestro país". (8)

Es indiscutible que la teoría integral que se menciona -- presenta su aplicación al campo del derecho laboral específicamente; pero siendo que éste es una de las ramas del derecho social, su naturaleza o esencia influye, en lo que cabe, en el contenido del derecho social.

A la luz de esta teoría el derecho social tiene su nacimiento en la primera institución político-social que apareció en el mundo, y que en sus artículos 27 y 123 encuadra derechos para grupos económicamente débiles, como lo son, sin lugar a dudas, los campesinos y los trabajadores. Ahora bien, por lo que se refiere al contenido del derecho social, según la propia teoría, queda aquél constituido por un conjunto de normas de carácter no tan sólo tuitivo, nivelador, equilibrador, sino que va más allá, a un fin absolutamente reivindicatorio, quiere decir lo anterior, que no puede considerársele al derecho social otra naturaleza que no sea la socialización de los bienes de producción para que queden en manos de los grupos económicamente débiles hasta llegar a una socialización del pensamiento humano y de la vida misma.

Es claro el pensamiento del maestro Trueba Urbina al exponer lo siguiente:

"La Constitución de 1917, anterior a la de Weimar, -- fue la primera en el mundo en consignar un derecho social positivo no sólo para proteger a los económicamente débiles, sino para proteger y reivindicar a los campesinos en el artículo 27, devolviéndoles la tierra que les pertenecía y a los trabajadores en el artículo 123 para devolverles también la plusvalía proveniente de la explotación secular del trabajo humano, entregándoles a cambio los bienes de la producción; todo lo cual conduce a la socialización de la tierra y del Capital, del Trabajo y consiguientemente del pensamiento y de la vida misma. Esta es la teoría jurídica y social del artículo -- 123, que debe ser materializada por medio de la legisla-

(8) ALBERTO TRUEBA URBINA y JORGE TRUEBA BARRERA, "Nueva Ley-Federal del Trabajo", Editorial Porrúa, S. A., México, -- 1970, págs. XVII, XVIII y XIX.

ción gradual, de la administración y de la jurisdicción social, pues de no conseguirse a través de la evolución progresiva no habrá otro remedio: la revolución proletaria". (9)

El multimencionado maestro al abordar sobre el concepto de derecho social menciona, invariablemente, que es un derecho protector y reivindicador de los "económicamente débiles y del proletariado", estableciendo con este último sustantivo, el de proletarios, una mayor especificación y que, a nuestro juicio, podría no ser utilizada, ya que la frase "económicamente débiles" es lo suficientemente amplia para comprender a aquél.

I.4.- Ramas que Comprende el Derecho Social.

Son múltiples y variadas las ramas que actualmente comprende el derecho social y puede decirse que algunas de ellas no terminan aún de configurarse tanto por razones de su respectiva naturaleza, como de índole político-práctico v.gr., la seguridad social, que es una de ellas, se encuentra, por lo que se refiere a su definición y alcances, sujeta al pensamiento político, económico y social de los pueblos, así como a la diversidad de criterios o convicciones que en un momento determinado puedan tener los gobernantes en turno. Es la esencia del derecho social lo que le dá un carácter de constante evolución, en razón de regir las relaciones de los "económicamente débiles" su estructuración se ve frecuentemente afectada por las necesidades que se presenten a aquéllos en la realidad y que se tornan lacerantes problemas a solucionar. No implica esto la aseveración, en modo alguno, de que el derecho público y el derecho privado no presenten evoluciones propias, sino que lo único que queremos enfatizar es que en este derecho social esa evolución se presenta con una mayor claridad, con una dinámica arrolladora.

En tratándose de las ramas que comprende el derecho social es innecesario el señalar que los autores difieren en --

(9) ALBERTO TRUEBA URBINA, Ob. Cit. pág. 153.

cuanto al número y alcances que comprende éste. No obstante lo anterior procuraremos plasmar la opinión doctrinal de varios juristas a los que ha inquietado el estudio del derecho social.

Para el licenciado Jorge Trueba Barrera las "ramas más importantes del derecho social son las siguientes: derecho del trabajo, derecho de seguridad social, derecho económico, derecho asistencial, derecho de familia, derecho agrario, derecho de propiedad socializada y muchas otras normas jurídicas que sería prolijo enumerar". (10)

Por su parte el licenciado y doctor en derecho Francisco-González Díaz Lombardo manifiesta como tales: derecho familiar, derecho sindical, derecho agrario, derecho asistencial, derecho cooperativo, derecho de la seguridad social y derecho escolar. (11)

El filósofo del Derecho Luis Recasens Siches apunta que el derecho social contiene una serie de derechos económicos, sociales y culturales "entre los que suelen figurar el derecho a condiciones justas de trabajo y a la protección contra el paro o desempleo, los derechos a un nivel decoroso de vida en cuanto a la alimentación, el vestido, la vivienda y la asistencia médica, y los derechos de seguridad social en casos de accidente, enfermedad, invalidez, vejez u otros casos de pérdida de los medios de subsistencia por circunstancias independientes de la voluntad de la persona, y el derecho a la educación". (12)

- (10) JORGE TRUEBA BARRERA, "El Juicio de Amparo en Materia de Trabajo", Editorial Porrúa, S. A., México, 1963, página-80.
- (11) FRANCISCO GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, "Introducción a los Problemas de la Filosofía del Derecho", Ediciones Botas, México, 1956, pág. 298.
- (12) LUIS RECESENS SICHES, "Tratado General de Filosofía del Derecho", Editorial Porrúa, S. A., 3a. edición, México, 1965, pág. 600.

I.5.- El Derecho del Trabajo como rama del Derecho Social.

Del conjunto de consideraciones que en los apartados que anteceden hemos realizado, se manifiesta claramente que el de recho de trabajo es tan sólo una de las ramas del derecho social. No queremos incurrir en el error de no establecer una diferencia tajante y contundente entre el derecho social y el derecho de trabajo y de llegar, como muchos así lo han hecho, a identificarlos como una unidad indivisible.

Ciertamente, ha producido confusión el hecho de que las primeras manifestaciones históricas en pro de un derecho de clase, lo fuera el derecho del trabajo. Esto es, que a las primeras relaciones sociales conflictivas entre grupos antagónicos y de intereses encontrados, provocados por la desigualdad material existente entre los trabajadores y los patrones en el siglo pasado -circunstancia que acarreó un incesante régimen de explotación sobre la sufrida clase obrera- se tuvo que encontrar una fórmula correcta para dar solución en su totalidad, o cuando menos atenuar en la medida de lo posible, a la problemática social planteada y fue mediante la creación de normas protectoras de los trabajadores en donde se encontró la respuesta, por lo que consecuentemente puede afirmarse que se presenta históricamente primero el derecho del trabajo y con posterioridad el derecho social. Sin embargo, no existe argumento alguno que en la actualidad ofrezca bases para confundirlos porque, en cuanto el derecho social protege y reivindica a los "económicamente débiles" considerando como tales a los campesinos, inválidos, menesterosos, ignorantes e incluyendo, por supuesto, a los trabajadores, en tanto que el derecho del trabajo únicamente configura su aureola protectora y reivindicadora sobre una sola clase social: la trabajadora.

C A P I T U L O I I

JUSTICIA SOCIAL, SEGURIDAD SOCIAL

Y PREVISION SOCIAL

CAPITULO II

JUSTICIA SOCIAL, SEGURIDAD SOCIAL Y PREVISION SOCIAL

Sumario: II.1.-Nociones Generales. II.2.-Justicia Social. a) Características. b) Definiciones. II.3.-Seguridad Social a) Características. b) Definiciones. II.4.-Previsión Social. II.5.-La Administración Social y el I.N.F.O.N.A.V.I.T.

II.1.- Nociones Generales.

Desentrañar el sentido que caracteriza a cada uno de los conceptos que intitulan el presente capítulo constituye una de nuestras preocupaciones fundamentales, ya que del conocimiento que obtengamos de ellos podremos llegar a concluir, con meridiana claridad, sobre qué bases se sustenta la naturaleza jurídica del I.N.F.O.N.A.V.I.T.

Parece innecesario advertir que los términos Justicia Social, Seguridad Social y Previsión Social, poseen un contenido propio y limitado, sin embargo, no lo constituye así, ya que su uso inmoderado e inadecuado provoca frecuentemente confusiones a los integrantes de la sociedad, toda vez que no son utilizados con la debida propiedad respetando las distancias que los separan.

Es claro nuestro propósito de ofrecer la verdadera magnitud del significado de cada uno de los términos mencionados, por lo que acudiremos a realizar una breve exposición de sus respectivas implicaciones por separado, y mismas que nos serán de gran utilidad para dilucidar la estructuración jurídica del I.N.F.O.N.A.V.I.T.

II.2.- Justicia Social.

Es indudable que el problema que se nos presenta ahora ante nuestros ojos, es de suyo complejo, ya que no se puede comprender al derecho, en ninguna de sus formas, sin la justicia, por ser para aquél lo que la rosa es para el poeta o -

el agua para la vida.

De la infinidad de estudios y de definiciones que se han otorgado sobre la naturaleza de la justicia, es manifiesto el resultado de que este término es ambiguo y por lo tanto indefinible, ya que muchas veces los propios autores han llegado a sostener posturas abiertamente antagónicas, por lo que consideramos ilusorio pretender aseverar, de manera categórica, sobre el que exista una sólo definición que alcance a comprender la totalidad de las facetas que la realizan y que le dan su sentido de ser.

Que lo anterior no implique la creencia de que deseamos -desentendernos de lo que entraña la palabra justicia, por el contrario, estamos conscientes de la relatividad que encierra este término y para demostrarlo vamos a dar lugar al estudio-realizado por el magnífico filósofo Chaim Perelman, quien al tratar sobre las concepciones más corrientes de la justicia -señala como tales las siguientes:

- "1 A cada quién la misma cosa.
- 2 A cada quién según sus méritos.
- 3 A cada quién según sus obras.
- 4 A cada quién según sus necesidades.
- 5 A cada quién según su rango.
- 6 A cada quién según lo que la ley le atribuye.

1 A cada quién la misma cosa.

De acuerdo con esta concepción, todos los seres considerados deben ser tratados de la misma manera, sin tomar en cuenta ninguna de las particularidades que los distinguen v.gr., viejos, jóvenes, sanos, enfermos, ricos, pobres, etc. Que uno sea joven o viejo, enfermo o sano, rico o pobre, virtuoso o criminal, noble o rústico, blanco o negro, culpable o inocente, es justo que todos sean tratados de la misma manera, sin ninguna discriminación, sin ningún discernimiento. En la imaginación popular, el ser perfectamente justo es la muerte que viene a golpear a todos los hombres sin consideración a ninguno de sus privilegios.

2 A cada quién según sus méritos.

He aquí una concepción de la justicia que no pide ya ---- igualdad de todos, sino un tratamiento proporcional a una

qualidad intrínseca, el mérito de la persona humana. ¿Cómo definir este mérito? ¿Qué medida común puede encontrarse para los méritos o falta de méritos de diferentes seres? ¿Hay que tomar en cuenta el resultado de la acción, la intención, el sacrificio realizado, y en qué medida? Habitualmente no sólo no se responde a todas estas cuestiones, sino que ni siquiera se les plantea. Si hay dificultades, se dice que es después de la muerte cuando los seres serán tratados según sus méritos, que se determinará con ayuda de una balanza el "peso" de sus méritos y -- deméritos y que el resultado de este "pesar" indicará automáticamente, por decirlo así, la suerte que les está -- reservada. La vida de ultratumba, el paraíso y el infierno, constituyen la justa recompensa o el justo castigo de la vida terrestre. Sólo el valor moral intrínseco del individuo será el criterio del juez, ciego a todas las demás consideraciones.

3 A cada quién según sus obras.

Esta concepción de la justicia no pide un tratamiento --- igual, sino un tratamiento proporcional. Sólo que el criterio no es ya moral, como el anterior, pues no toma en cuenta ni la intención ni los sacrificios realizados, sino únicamente el resultado de la acción. El criterio, al abandonar las exigencias relativas al sujeto que actúa, -- nos satisface menos desde el punto de vista moral, pero -- es de aplicación indefinidamente más fácil y, en lugar de constituir un ideal casi irrealizable, esta fórmula de la justicia permite no tomar en cuenta, muy a menudo, más -- que elementos sometidos al cálculo, al peso o a la medida. Es en esta concepción, que admite por otra parte diversas variantes, en donde se inspira el pago del salario de los obreros, por hora o por piezas; los exámenes y los concursos, donde, sin preocuparse por el esfuerzo realizado, no se tiene en cuenta más que el resultado, la respuesta del candidato sustentante, el trabajo que ha presentado.

4 A cada quién según sus necesidades.

Esta fórmula de la justicia, en lugar de tomar en cuenta los méritos del hombre o de su producción, trata sobre -- todo de disminuir los sufrimientos que resultan de la imposibilidad en que se encuentra para satisfacer sus necesidades esenciales. Es en esto en lo que esta fórmula de la justicia se aproxima más a nuestra concepción de la -- caridad. Es evidente que, para ser socialmente aplicable la fórmula, debe basarse en criterios formales acerca de las necesidades de cada quién, y la divergencia entre estos criterios da lugar a sus diversas variantes. Se tomará en cuenta así un minimum vital que hay que asegurar a cada hombre, sus cargas familiares, su salud más o menos precaria, los cuidados que exige su infancia o su vejez, -- etc. Esta fórmula de la justicia, al imponerse cada vez -- más en la legislación social contemporánea, ha hecho que fracase la economía liberal, donde el trabajo, asimilado --

a una mercancía, estaba sometido a las fluctuaciones resultantes de la ley de la oferta y la demanda. La protección del trabajo y del trabajador, las leyes sobre el salario mínimo, la limitación de la jornada, el seguro a los desocupados, la enfermedad y la vejez, los subsidios familiares, etc., se inspiran en el deseo de asegurar a todo ser humano la posibilidad de satisfacer sus necesidades más esenciales.

5 A cada quién según su rango.

He aquí una fórmula aristocrática de la justicia. Consiste en tratar a los seres no de acuerdo con criterios intrínsecos al individuo, sino según pertenezcan a tal o cual categoría determinada de seres. Las mismas reglas de justicia no se aplican a seres que corresponden a categorías demasiado diferentes. Es así como la fórmula "a cada quién según su rango" difiere de las otras fórmulas de la justicia, porque, en lugar de ser universalista reparte a los hombres en categorías diversas que serán tratadas de manera diferente. En la antigüedad se reservaba un tratamiento diferente a los nacionales y a los extranjeros, a los hombres libres y a los esclavos; al principio de la Edad Media se trataba de manera desigual a los maestros francos y a los autóctonos galorromanos; más tarde se ha distinguido a los nobles, los burgueses, los letrados y los siervos de la gleba. Actualmente, en las colonias se trata de distinta manera a los blancos y a los negros; en el ejército hay reglamentos diversos para los oficiales, los suboficiales y los soldados. Existen distinciones basadas en criterios de raza, de religión, de fortuna, etc. El carácter que sirve de criterio es de naturaleza social y casi siempre hereditario y, por tanto, independientemente de la voluntad del individuo. Si consideramos esta fórmula de la justicia como aristocrática, es porque siempre es preconizada y calurosamente defendida por los beneficiarios de esta concepción, quienes exigen o imponen un tratamiento de favor para las categorías de seres que presentan como superiores y esta reivindicación es habitualmente apoyada por la fuerza que dan las armas o el hecho de ser una mayoría frente a una minoría indefensa.

6 A cada quién según lo que la ley le atribuye.

Esta fórmula es la paráfrasis del celebre Cuique Suum de los romanos. Si ser justo es atribuir a cada quien lo que le corresponde, es menester, para evitar un círculo vicioso, poder determinar lo que corresponde a cada hombre. Si se otorga a la expresión "lo que corresponde a cada hombre" un sentido jurídico, se llega a la conclusión de que ser justo es dar a cada ser lo que la ley le atribuye. Esta concepción nos permite decir que un juez es justo, es decir, íntegro, cuando aplica a las mismas situaciones las mismas leyes (in paribus causis paria iura). Ser justo es aplicar las leyes del país. Esta concepción de la justicia, al contrario de las precedentes, no se coloca -

como juez del derecho positivo, sino que se contenta con aplicarlo. Es evidente que esta fórmula admite en su aplicación tantas variantes como legislaciones diferentes --- existen. Cada sistema de derecho admite una justicia re-
lativa a este derecho. Lo que puede ser justo en una le-
gislación, puede no serlo en otra diferente: en efecto, -
ser justo es aplicar, ser injusto es falsear en su apli -
cación las reglas de un sistema jurídico determinado". (1)

De la exposición que acabamos de hacer acerca de la diver-
sidad de criterios que innumerables autores han elaborado con
el propósito de definir la justicia, podemos advertir, como -
ya lo afirmábamos, que es un concepto escurridizo y difícil-
mente puede darse una definición de tipo totalizadora y con-
gruente con todos esos criterios tan manifiestamente disímbo-
los.

En relación con la Justicia Social podríamos ubicarla, en
un primer término, dentro de la fórmula número 4 a que se re-
fiere el autor que ya mencionamos, es decir, trata la misma -
de disminuir en la medida de lo posible los sufrimientos del-
ser humano. En lo que no estamos de acuerdo con Chaim Perel -
man es cuando asegura que esta fórmula de la justicia se ----
aproxima más a una concepción de la caridad, y tenemos algu--
nas razones para no estarlo: la primera de ellas es que el --
devenir histórico de los pueblos ha dado como resultante el -
que las clases económicamente débiles sean consideradas como-
titulares de derechos que les procuren una vida digna como --
seres humanos que son sus integrantes; la segunda es que el -
sentido de caridad implica un desprendimiento por parte de la
persona generosa hacia la persona que recibe la caridad y en-
que el desprendimiento es enteramente voluntario, esto es, --
que la persona que realiza lá caridad puede o no, según su ar-
bitrio, efectuarla, en tanto que la Justicia Social coordina-
su existencia en función de derechos exigibles por los econó-
micamente débiles, muy independientemente de la voluntad de -
los sujetos obligados a cumplirlos.

(1) CHAIM PERELMAN, "De la Justicia", Centro de Estudios Filo-
sóficos, Cuaderno 14, U.N.A.M., México, 1964, págs. 16, -
17, 18, 19 y 20.

El objetivo fundamental del Derecho Social lo constituye la Justicia Social y siendo que dentro de cada pueblo o nación existen dos esferas irreductibles e innegables: la individual y la colectiva, es a esta última a la que habrá de ser aplicada la Justicia Social por estar constituida por grupos humanos no individualizados, v.gr. los campesinos y los obreros.

a) Características.

En la Justicia podemos reconocer como características la alteridad, la proporcionalidad y la igualdad.

Decir que la Justicia presenta como característica la alteridad, es decir, que es un valor que solamente adquiere significado cuando establece relaciones entre diversas personas y las regula, porque no es posible el valor Justicia aplicado a una sola persona.

Se dice que la Justicia es proporcional en cuanto que establece una equiparación entre los hechos y las consecuencias, entre lo que se dá y se recibe, entre lo que se exige y lo que se hace, entre las cargas, entre las penas, entre los derechos y deberes.

La idea de igualdad implica que la Justicia reviste la forma de lo general, es decir, que todos los individuos sin distinción de ninguna especie recibirán la iluminación de sus destellos por igual, supone trato igual para los iguales y trato desigual para los desiguales.

b) Definiciones.

Anteriormente expusimos la imposibilidad de definir de manera precisa el concepto de justicia, sin embargo y con fines puramente explicativos procuraremos dar algunas definiciones acerca de ella, que en lo particular nos parecieron relevantes.

Para el Dr. Francisco González Díaz Lombardo justicia "es el supremo valor social, que implica ontológicamente proporción e igualdad entre los hombres, cuyo perfeccionamiento y

mutua ordenación persigue". (2)

Rafael Preciado Hernández la define como "la armonía e--- igualdad postuladas por el orden ontológico, en cuanto éste se refiere al hombre". (3)

Por su parte Roscoe Pound señala que "la justicia exige - la satisfacción armónica del mayor número de intereses de los hombres, con la menor fricción y la menor pérdida". (4)

En tratándose de la justicia social, la Enciclopedia Jurídica Omeba apunta: "La Justicia Social busca afanosamente un equilibrio y una justa armonización entre el capital y el trabajo, estando íntimamente vinculado al bien común". (5)

Y finalmente el Dr. Alberto Trueba Urbina dice: "La justicia social es distributiva, en el sentido de que ordena un régimen que las desigualdades tradicionales han mantenido desordenadamente; sólo restableciendo este orden se reivindica - el pobre frente al poderoso. Tal es la esencia de la justicia social". (6)

II.3.- Seguridad Social.

La seguridad social ha constituido, sin duda alguna, una de las preocupaciones básicas del hombre a través de su desarrollo histórico, tendiente siempre a la procuración de fórmulas eficaces para desterrar la miseria, la ignorancia, las -- enfermedades y el hambre. Es en la actualidad cuando la seguridad social se nos presenta ya como una tarea del hombre a - realizar de manera más que inmediata tanto por razón de índole práctica como lo es el hecho de la implantación de diver -

(2) FRANCISCO GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, "Introducción a los -- Problemas de la Filosofía del Derecho". Ediciones Botas, - México, 1956, pág. 254.

(3) Citado por LUIS RECASENS SICHES, "Tratado General de Filosofía del Derecho". Editorial Porrúa, S.A., 3a. edición, - México, 1965, pág.487.

(4) Citado por LUIS RECASENS SICHES, Ob. cit. pág. 486.

(5) ALBERTO TRUEBA URBINA, "Nuevo Derecho del Trabajo". Editorial Porrúa, S.A., México, 1970, pág. 194.

(6) ALBERTO TRUEBA URBINA, Ob. cit. pág. 221.

sos sistemas de seguridad en casi todos los países del orbe, como por razones puramente políticas consistentes en la profunda convicción que sustentan los conglomerados humanos de que sólo mediante la seguridad social podrá el hombre llevar una vida digna y justa. No hay que pasar por alto que el fin por alcanzar de la seguridad social lo es el de proteger y -- preservar la vida de todo ser humano, sin distinción de raza, religión, clase o credo político.

El concepto de la seguridad social, como ya lo señalábamos, es confuso por pertenecer fundamentalmente su definición a la política social y siendo que ésta adquiere un significado diverso en cada región del mundo, aquélla, la seguridad -- social, se encuentra ligada a la variabilidad de las circunstancias de cada nación y a sus respectivas ideologías.

Por lo expuesto, procuraremos esclarecer en la medida de nuestras posibilidades y fines por alcanzar, el contenido de este concepto de seguridad social.

Iniciemos el análisis a partir de su significado etimológico; el vocablo "seguridad" tiene su origen en el término -- latino "securitas, atis", que quiere decir "calidad de seguro", en tanto que este último implica "libre y exento de todo peligro , daño o riesgo". (7)

Todo lo cual entraña que para llegar a un significado concreto de la seguridad es necesario conocer primero el contenido que encierran los vocablos peligro, daño y riesgo, y que por medio de la utilización del método de exclusión , todo -- aquello que no devenga en un peligro, daño o riesgo, se encuentra desarrollándose dentro del campo de la seguridad.

La seguridad en este punto de vista gramatical, sólo se define por oposición a la inseguridad.

Podría plantearse un nuevo problema al hablar, por otro -- lado, sobre el calificativo de "social" pero creemos que el -- mismo ya ha quedado aclarado con los argumentos que menciona-

(7) Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana, Tomo-LIV, Editorial Espasa-Calpe, S. A., Madrid, 1964, págs. -- 1514 y 1531.

mos en el anterior capítulo al justificar la existencia del--
 derecho social, es decir, que lo "social" se aplica al hombre
 no como individuo, sino como integrante de determinada clase-
 social. Es así, como la seguridad social en su aplicación es-
 tá referida a resolver las carencias de grupos sociales v.gr.
 los ignorantes, los enfermos, etc.

Desde el punto de vista material la "seguridad" también -
 se comprende únicamente por oposición a la inseguridad y para
 dar un bosquejo de lo que entraña ésta, utilizaremos el pen -
 samiento del maestro Francisco González Díaz Lombardo al de--
 cir: "El hombre se da cuenta de que su vida biológicamente ha
 blando es efímera; que la muerte, la enfermedad o la vejez le
 agotan y terminan con su existencia o diezman al grupo. La se
 quía y el calor, acaban los campos y matan los animales; el -
 rayo, la lluvia torrencial, los diluvios, los desbordamientos,
 los fríos glaciales, las plagas, la muerte y la miseria, el -
 hambre, el dolor, el miedo, el odio al extraño y la guerra, -
 acentúan la impresión de que la dicha y el bienestar , son --
 huidizos y accidentales y lo permanente es la inseguridad tan
 to en lo individual como en lo colectivo." (8)

Por lo anterior nos es dable señalar que el concepto de -
 seguridad social es relativo por una parte y por la otra que-
 sólo es posible su definición por exclusión, por oposición a
 la inseguridad.

No se piense que el problema que combate la seguridad so-
 cial es nuevo, no, siempre ha existido, lo único que ha varia
 do es la técnica que ha utilizado la humanidad para solucio -
 narlo, que se muestra, en forma palpable, en las diversas fór
 mulas de que se valió en el pasado, como lo fueron los siste
 mas de protección de beneficencia privada, de beneficencia --
 pública para seguir después con la asistencia social y termi
 nar ahora con la seguridad social.

Por lo que se refiere a la paternidad de la idea de la se

(8) FRANCISCO GONZALEZ DIAZ LOMBARDO, Ob.Cit., págs. 184 y 185

guridad social, estamos acordes con lo expresado por el maestro Mario de la Cueva al consignar la locución "seguridad social", adquirió su actual significado, como un ideal de los - hombres y de los pueblos, a la terminación de la segunda guerra mundial, así como también que el célebre Plan Beveridge, - elaborado para Inglaterra en el año de 1942, contribuyó poderosamente a su difusión en el mundo. Los principios de dicho plan pueden resumirse en los términos siguientes: "La seguridad social consiste en proporcionar a cada persona, a lo largo de su existencia, los elementos necesarios para conducir - una existencia que corresponda a la dignidad de la persona humana. Cuatro son sus datos mínimos: a) Debe proporcionar a -- cada niño y a cada joven la instrucción primaria y la educación profesional necesarias para desempeñar un trabajo socialmente útil. b) El segundo dato, tomado del Plan Beveridge es "dar una oportunidad razonable a cada individuo para realizar un trabajo productivo. c) El tercer elemento es la salubridad y la organización técnica del trabajo, a efecto de evitar --- ataques a la salud y a la integridad física del ser humano. - d) El cuarto dato es "la seguridad de que se tendrán ingresos suficientes para quedar a cubierto de la indigencia, cuando - por cualquier circunstancia no se pueda trabajar". (9)

Bien cierto es lo dicho por el maestro De la Cueva por lo que se refiere al contenido que entraña el concepto "seguridad social" en la actualidad, aunque su origen debemos de --- atribuirlo al gran Libertador de América Simón Bolívar, al -- usar por primera vez el mencionado concepto en un discurso -- pronunciado en la Angostura el año de 1819 y que en su parte-conducente dice:

"El sistema de Gobierno más perfecto es aquel que - produce mayor suma de felicidad posible, mayor suma de seguridad social y mayor suma de estabilidad política". (10)

- (9) MARIO DE LA CUEVA, Síntesis del Derecho del Trabajo en la obra "Panorama del Derecho Mexicano", Instituto de Derecho Comparado, U.N.A.M., la edición, México, 1965, tomo I, pág. 274.
- (10) Citado por MIGUEL GARCIA CRUZ, "La Seguridad Social", México, 1955, pág. 41.

Posteriormente la seguridad social ha evolucionado incesantemente, por lo que en el presente tiene una connotación universal, en sus propósitos de liberar de la necesidad a los pueblos.

Desde un enfoque estrictamente jurídico la seguridad social se encuentra constituida por un conjunto de normas jurídicas emanadas por el poder público y esto es natural en virtud de que la seguridad social sólo puede realizarse a través de la ley. Es ella, la ley, únicamente la que puede disponer derechos de seguridad social en favor de los necesitados, desvalidos e impone obligaciones que indefectiblemente habrán de cumplir determinadas personas jurídicas v.gr. el seguro social cuyo carácter esencial es el de ser obligatorio, protege por una parte, a los trabajadores en todo cuanto se refiere a accidentes de trabajo, enfermedades profesionales, etc., y -- por la otra, obliga a los empresarios a proporcionar numerario para el gasto que implica el sostenimiento de las instituciones creadas ex-profeso para la efectiva aplicación de los seguros sociales.

En México también la seguridad social ha encontrado un campo propicio para su desarrollo, que ha dado lugar a la creación de importantes dispositivos legales como lo es, primeramente, la Ley del Seguro Social expedida en el año de 1943, que ha sufrido diversas reformas con posterioridad, a través de la cual se creó el Instituto Mexicano del Seguro Social y cuya función principal es la de estructurar un sistema de seguros sociales en favor de la clase trabajadora. No está por demás señalar que la protección de dichos seguros ha ido abarcando, con el transcurso del tiempo, a otras clases sociales, v.gr. los campesinos.

En segundo término podemos señalar como otro ordenamiento legal impregnado de la esencia de la seguridad social, a la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores expedida en el mes de abril de 1972 y cuyo propósito lo constituye el de dotar a cada trabajador una vivienda cómoda e higiénica. A su estudio ya nos aplicaremos con --

mayor detenimiento en capítulos posteriores del presente ---- opúsculo.

a) Características.

El concepto de Seguridad Social tiene como característi - cas substanciales las que en forma resumida pasamos a exponer:

a).-La Seguridad Social tiende hacia una universaliza --- ción, es decir, pretende proteger de todo tipo de riesgos a - toda la población de cada pueblo, sin referirse exclusivamen - te a una determinada clase social como se consideró en el pa - sado.

b).-Tiende a la integridad del hombre en tanto que cuida - de su salud y garantiza medios económicos de subsistencia en caso de que le sea imposible la captación por sí mismo de re - cursos financieros, Con esto evita en el hombre y en su fami - lia la angustia de verse asediado por la miseria, la angustia y el sufrimiento.

c).-Se promueve el principio de la solidaridad nacional, - al procurar la distribución de la riqueza, dando a cada uno - en la medida de sus fuerzas y recibiendo en función prudente - de sus necesidades.

d).-Se crean instituciones destinadas a su aplicación, -- sobre bases de servicio público o social, funcionando como -- organismos descentralizados, con un patrimonio propio y sin - fines de lucro.

e).-La Seguridad Social para su realización se auxilia -- del derecho, por lo cual se da lugar a una nueva rama del de - recho social, como lo es el derecho a la seguridad social.

b) Definiciones.

Para ofrecer una definición sobre la seguridad social, -- los autores han sustentado diversos criterios, ya que hay --- quién la define según sus medios, como quien la define según - sus objetivos o fines:

N. Netter la define por su finalidad, diciendo que "el -- objeto de la legislación de seguridad social es crear, en be - neficio de los trabajadores, un conjunto de garantías que los

ampare frente a un cierto número de eventualidades susceptibles de reducirles o suprimirles su actividad por la imposición de cargas suplementarias". (11)

En tanto que González Posada estima que "la seguridad social es el conjunto de medidas que un Estado moderno emplea para liberar a los ciudadanos del peligro de la indigencia".

(12) Por su parte Pérez Leñero define la Seguridad Social "como la parte de la ciencia política que, mediante instituciones técnicas adecuadas de ayuda, previsión o asistencia, tiene por fin defender y propulsar la paz y prosperidad general de la sociedad a través del bienestar individual de todos sus miembros". (13)

Como puede apreciarse, esta última definición es absolutamente política.

Al decir de Miguel García Cruz "la Seguridad Social es un derecho público, de observancia obligatoria y aplicación universal, para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegura a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia y desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare el camino a las generaciones venideras y se sostenga a los incapacitados, eliminados de su vida productiva". (14)

Diferimos substancialmente del criterio anteriormente expuesto en virtud de que la aseveración de que la seguridad social es o pertenece al derecho público nos parece errónea, ya que, como lo hemos acreditado, es una rama del derecho so-

- (11) Citado por JOSE RAMIREZ OELRICH: "Seguridad Social", Te-
sis Profesional, U.N.A.M., Facultad de Derecho, México, 1965, pág. 22.
- (12) Citado por JOSE RAMIREZ OELRICH, Ob. Cit. pág. 23.
- (13) Citado por JOSE RAMIREZ OELRICH, Ob. Cit. pág. 23.
- (14) MIGUEL GARCIA CRUZ, Ob. Cit. pág. 43.

cial.

II.4.- Previsión Social.

Al hablar sobre la seguridad social señalábamos que la problemática a la que se enfrenta siempre ha existido y que lo único que ha variado es la técnica de que se ha valido el hombre para su solución, por lo que en esencia todos esos sistemas o técnicas utilizados, aunque difieren por características que les son propias a cada cual en su manera de manifestarse, se encuentran ligadas por un común denominador, como lo es la carencia o insuficiencia de medios económicos que determinan la inseguridad humana. Estos sistemas son la Asistencia, la Previsión Social y la ya multicitada e igualmente tratada Seguridad Social.

La previsión social, antecedente inmediato de la seguridad social, tiene por su parte el propio en el sistema de la asistencia que se desdobra en aspectos varios, como lo son la caridad, la beneficencia pública o privada y el socorro.

La asistencia es un mecanismo a través del cual personas públicas o privadas que disponen de los medios necesarios ayudan a los indigentes basándose en una idea de caridad, es decir, es un acto de altruismo y caridad que sólo comprende al verdadero indigente o necesitado. Este procedimiento tiene dos desventajas. En primer lugar, es necesario que los indigentes exhiban su miseria para suscitar la compasión de la persona que les va a ayudar. Y en segundo lugar, es un acto voluntario de la persona caritativa, por lo que es difícil encontrar a personas que se desprendan de valores económicos sin estar obligadas a ello.

La previsión social, por su parte, tiene una diferente manera de plasmarse, consistente en que se encuentra destinada a solucionar problemas específicos no de los indigentes y necesitados, sino exclusivos de la clase trabajadora, así como el que se constituye su aplicación en favor de esa clase como un derecho que les pertenece por la energía de trabajo que desarrollan y como una obligación por parte del empresa

rio a prestarla.

Para el maestro Mario de la Cueva la previsión social es "las instituciones que se proponen contribuir a la preparación y ocupación del trabajador, a facilitarle una vida cómoda e higiénica y a asegurarle contra las consecuencias de los riesgos naturales y sociales, susceptibles de privarle de su capacidad de trabajo y de ganancia. La previsión social se propone proyectar en el futuro las necesidades presentes del trabajador y se integra con las siguientes instituciones: la educación de los trabajadores, los sistemas de colocación de la mano de obra, la habilitación de los trabajadores y los sistemas de seguridad social". (15)

La previsión social, como ya lo anticipábamos, es el antecedente directo de la seguridad social y únicamente difiere de ésta en el sentido de que la previsión social tutela a los trabajadores, en tanto que la seguridad social amplía su campo de acción a todos los "económicamente débiles". Por esto dice, y con justificada razón, el Dr. Alberto Trueba que el derecho de previsión social es "tan sólo punto de partida para llegar a la seguridad social de todos los seres humanos. Así quedarán protegidos y tutelados no sólo los trabajadores, sino los económicamente débiles". (16) La previsión social data de la época en que surgió por vez primera un intervencionismo de Estado y que se dió en Alemania cuando Bismarck afirmó al hablar sobre la ley del seguro social "que el trabajador no importa solamente su presente, sino también su futuro y que era así porque en el presente le salva su esfuerzo en tanto el futuro es lo imprevisto y desconocido y por ello debe asegurarse". (17)

En México, la Constitución General de la República Mexicana intitula el artículo 123 con el rubro "Del Trabajo y de la Previsión Social", con lo cual implícitamente enseña que -

(15) MARIO DE LA CUEVA, "Derecho Mexicano del Trabajo", Tomo I,

Editorial Porrúa, S.A., 5a. edición, México, 1960, pág. 264.

(16) ALBERTO TRUEBA URBINA, Ob. cit. págs. 438 y 439.

(17) Citado por MARIO DE LA CUEVA, Ob. Cit. pág. 6.

el derecho de previsión social es una derivación de la relación de trabajo establecida entre los trabajadores y los empresarios y que dimana únicamente sus efectos sobre los trabajadores, aunque indirectamente y bajo circunstancias especiales llega a comprender a familiares de éstos.

II.5.- La Administración social y el I.N.F.O.N.A.V.I.T.

El concepto administración desempeña un papel a todas luces importante en nuestro estudio, toda vez que, por una parte, es la piedra angular sobre la que se sustentan los enunciados ya técnicamente elaborados y no menos analizados de Administración Privada y Administración Pública, así como el reciente creación de Administración Social. Por otra parte mediante la adopción de un método selectivo nos servirá, y esta es nuestra finalidad inmediata, para ubicar de una manera clara y precisa la naturaleza jurídica de la cual se encuentra impregnado el I.N.F.O.N.A.V.I.T.

Administrar es una actividad ordenada, coordinada u organizada, realizada por hombres para la consecución de fines comunes. Es así como, en casi todos los órdenes de la vida, los hombres se encuentran administrando. Administra el padre de familia al establecer las normas de conducta de los hijos; administra la madre cuando destina determinados recursos para la compra de tal o cual artículo; administra la hija cuando realiza las labores del hogar con el fin de mantenerlo higiénico, etc. En suma, nuestro comportamiento diario se encuentra perfectamente delimitado en múltiples actitudes o actividades que bien pueden llamarse de administración, aunque las más de las veces no alcanzamos a percibir su significado debido, quizás, a que las mismas las realizamos ya en forma mecánica y por tanto se vuelven rutinarias. A este respecto ofrecemos las definiciones siguientes:

Primeramente tenemos que administrar se puede definir "en un sentido amplio como las actividades de grupos que cooperan para alcanzar objetivos comunes" y en un sentido restringido se refiere "a las normas de conducta que son comunes a muchas

clases de grupos cooperativos y que no dependen de los objetivos concretos respecto a los cuales está cooperando ni de los métodos tecnológicos específicos empleados para alcanzar estos objetivos", o bien "las normas de conducta que son comunes a la cooperación humana en las organizaciones" (18).

Luther Gulick manifiesta por su parte que "la administración se refiere a hacer cosas; a la realización de objetivos definidos. La ciencia de la administración es, por lo tanto, el sistema de conocimiento con el cual los hombres pueden entender relaciones, predecir efectos e influir resultados en cualquier situación en que haya personas trabajando conjuntamente en forma organizada para un propósito común". (19)

De las anteriores definiciones desprendemos como características básicas de la administración, las siguientes: la -- primera la constituye la actividad desplegada de por lo menos dos personas; la segunda, el que esa actividad necesariamente se manifiesta de manera organizada u ordenada, y, la tercera, el objetivo o la finalidad por la cual se realiza esa actividad.

Aclarado el concepto de administración y desglosados sus elementos, enmarcaremos ahora qué cualidades debe de presentar ésta para poder ser considerada como privada, pública o social.

En tratándose de la administración privada, debemos entenderla en relación de la empresa privada, cuya función "radica en agrupar a los factores de la producción mediante la más -- depurada administración que conduzca a la realización de actividades para la obtención del mayor lucro posible, organizándose dentro de la empresa la explotación del hombre por el -- hombre". (20)

(18) HERBERT A.SIMON, DONALD W.SMITHBURG y VICTOR A.THOMPSON, "Administración Pública", Ed. Letras, S.A., México, 1968 págs. 1 - 2.

(19) Citado por ANTONIO GARCIA VALENCIA "Relaciones Públicas y Reforma de la Administración", Editorial Porrúa, S.A., - México, 1961, pág. 6.

(20) ALBERTO TRUEBA URBINA, "Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, tomo I, Editorial Porrúa, México, 1973, pág. 49.

La empresa, como unidad económica de producción o distribución de bienes y servicios es el único punto en donde incide toda la problemática de la Administración Privada, sin importar si se identifica, en última instancia, con una persona física o con una de tipo moral. Diverso elemento y con un grado de importancia también mayúsculo, lo es el que la empresa canalice su actividad a logros específicos de lucro.

Por otro lado, la Administración Pública al decir de Gullick "es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo de gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos-también en relación con las ramas legislativa y judicial". (21)

Implica que dentro de la Administración Pública es decisiva la intervención del ente público, o sea el detentador del poder estatal, mejor conocido por el Gobierno, mas no todos los órganos del Gobierno desempeñan lo que estrictamente se conoce como Administración Pública, sino tan sólo uno de ellos: el órgano Ejecutivo.

Para una mayor comprensión de lo anterior diremos que el poder estatal se divide, para su ejercicio, en tres funciones: la ejecutiva, la legislativa y la judicial. A la función ejecutiva o al mal denominado poder ejecutivo, le corresponden dos tipos de actividades: una, la meramente política que le da cohesión, vivencia y subsistencia al Estado en nombre de su soberanía y, la otra, la meramente administrativa, que la realiza en razón de ser el órgano ejecutor de la ley, con la cual los administrados tienen una relación inmediata y directa que muy difícilmente dejan de percibir. Ciertamente que los órganos legislativo y judicial también llegan a concretar múltiples actos administrativos, pero los mismos, en su generalidad, no representan la misma importancia o trascendencia para los administrados que el desarrollado por el órgano administrativo.

(21) Citado por ANTONIO GARCIA VALENCIA, Ob. citada, pág. 6.

El objeto primordial de la Administración Pública es "la realización de los servicios públicos que son necesarios para mejorar las condiciones de vida de la colectividad, independientemente de las condiciones de clase social, cuyo fundamento es esencialmente económico". (22)

En nuestro sistema constitucional la actividad administrativa del órgano ejecutivo, representado en la persona del Presidente de la República, está consignada en la fracción I del Artículo 89 de nuestra Constitución al estatuir:

"ART. 89. Las facultades y obligaciones del Presidente, son las siguientes:

I. Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia;"

.....

Es lógico suponer que el Presidente, en el ejercicio de esta actividad, no la pueda desarrollar por sí mismo de una manera personalísima y directa, por lo cual se ve precisado a utilizar en su auxilio a funcionarios y agentes que dependen directamente de él y que en conjunto conforman la Administración Pública.

Creemos que la distinción clásica de Administración Privada y Pública puede señalarse de una manera concreta e inequívoca en el enunciado siguiente: la Administración Privada persigue fines lucrativos y la satisfacción de intereses particulares, en tanto que la Administración Pública se inspira en la satisfacción de intereses generales y no lucrativos. Se puede dar el caso de que ésta lucre, pero en lo general no encamina su voluntad a dicha realización.

Ahora bien, por lo que atañe a la Administración Social, debemos antes decir que tal terminología es una innovación dentro de la sistemática jurídica. Tradicionalmente el análisis de la administración se ha circunscrito a los contextos Privado y Público, de tal guisa que tanto doctrinariamente,

(22) ALBERTO TRUEBA URBINA, Ob. cit. pág. 39.

como en los planes de estudio de nuestra querida Facultad de Derecho, al estudiante se le enseña tan sólo la conformación y los contenidos de Administración Privada y Administración Pública.

Es por ello que afirmamos que la Administración Social es una innovación y que en un futuro no lejano habrá de arraigarse en las entrañas de nuestra vida jurídica nacional, en todos los órdenes, y posteriormente en el plano internacional.

Corresponde el honor de dicha aportación al Dr. Alberto - Trueba Urbina, quien con sutil observación destaca la actuación administrativa del Órgano ejecutivo dentro del campo exclusivamente social, dimanada de las obligaciones y derechos que se le imponen a aquél por los artículos 27, 28 y 123, en relación al 89 en su fracción I, de nuestro texto constitucional.

Manifiesta dicho autor que "El Presidente de la República, además de sus funciones políticas o públicas, ejerce funciones sociales cuando usa de las facultades y obligaciones que le impone la fracción I del artículo 89 de la Constitución, promulgando y ejecutando leyes agrarias, económicas y del trabajo, y expidiendo los reglamentos de dichas leyes para proveer, en la esfera administrativa social a su exacta observancia", y posteriormente agrega: "La Administración Social se integra por la totalidad de los organismos administrativos -- del trabajo, como son las Comisiones del Salario Mínimo y para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, los institutos de Previsión Social, así como la asociación profesional obrera; las primeras son organismos -- administrativos del trabajo que al fijar los salarios mínimos y el porcentaje de utilidades, realizan actividades protectoras y reivindicatorias de los obreros, y los segundos, en cuanto a su propia función social y fiscal ejecutiva. Por lo que se refiere a la asociación profesional obrera, si bien es cierto que no tiene el carácter de autoridad, sin embargo, -- los estatutos y reglamentos que formulan se aplican en las --

relaciones laborales y en los conflictos que se originan con motivo de esas relaciones, como si se tratara de normas jurídicas inmersas en la legislación del trabajo, reconocidas por la Ley en el artículo 359 al facultar a los sindicatos para expedir sus estatutos y reglamentos y a organizar su administración y sus actividades". (23)

Se colige que el órgano ejecutivo, en el plano administrativo, desarrolla fundamentalmente dos tipos de actividades: - la pública y la social, aunque es palpable que la primera se encuentra, debido a razones del todo históricas, regulada con la estructura adecuada y conforme a los requisitos necesarios para entenderla en la Constitución vigente, en tanto que la - Administración Social es resultante de un proceso de inferencias y deducciones que permiten desprenderla como un elemento constituyente de nuestro sistema jurídico nacional. Además, - como ya lo señalábamos, la Administración Social es una innovación apenas tratada, de otra manera no podríamos considerar la como tal, y que estamos seguros deberá ser necesariamente tomada en consideración por los estudiosos del Derecho en lo futuro.

Es indudable que la aceptación de la Administración Social acarreará una transformación seria y compleja de las instituciones administrativas conocidas hasta ahora, en virtud de que las mismas sufrirán grandes modificaciones que limitarán sus contenidos y alcances. Por ejemplo, al referirnos en lo futuro sobre la descentralización, tendremos que efectuar a fortiori el distingo entre la descentralización pública y - la descentralización social.

Es de suma importancia lo anterior, porque requerimos conocer la ubicación del I.N.F.O.N.A.V.I.T., en atención a su naturaleza, para comprender su existencia.

El mismo Dr. Trueba se pronuncia en el sentido de que la "descentralización administrativa de organismos de naturaleza

(23) ALBERTO TRUEBA URBINA, Ob. cit., págs. 44, 55 y 56.

cial, no ha sido estudiada por nuestros administrativistas-
 públicos, en razón de que es materia que no les incumbe, por-
 lo que los pro y contras respecto a la descentralización de -
 los establecimientos públicos, resulta inobjetable que corres-
 ponde al dominio del derecho público administrativo; pero por
 lo que atañe a la descentralización de institutos de servicio
 social que crean las leyes reglamentarias del artículo 123 --
 apartado A) y XI del apartado B), la descentralización se com-
 prende en el derecho administrativo social". (24)

Asimismo señala "El servicio público se presta a toda la-
 comunidad, en tanto que el servicio social se presta a toda la-
 sivamente a la tutela de una clase social, como es la clase -
 trabajadora". (25)

De esta suerte tenemos que el I.N.F.O.N.A.V.I.T. es un --
 organismo descentralizado de carácter social, por disposición
 del artículo 123 de la Constitución y que exclusivamente pres-
 ta sus servicios a la clase trabajadora. Consecuentemente su-
 existencia y funcionamiento se encuentra regulado por normas-
 de Administración Social, encaminando su actuación a la rea-
 lización de la justicia social reivindicatoria.

(24) ALBERTO TRUEBA URBINA, Ob. citada, págs. 901 y 902.

(25) ALBERTO TRUEBA URBINA, Ob. citada, pág. 902.

C A P I T U L O I I I

D E R E C H O D E L A V I V I E N D A

CAPITULO III

DERECHO DE LA VIVIENDA

Sumario: III.1.-Hombre, Familia y Vivienda. III.2.-El Problema de la Vivienda en México. III.3.-Definición de la Vivienda Dentro del Sistema Normativo Mexicano.

III.1.- Hombre, Familia y Vivienda.

Desde el momento en que nace hasta el postrer instante de su existencia, el hombre tiene múltiples necesidades que van desde las más apremiantes como el comer y el vestir, hasta -- muchas otras, como el arreglo del jardín, ir al cine, el educarse, etc. Dentro de las muchas clasificaciones con las que se procura destacar la naturaleza de las necesidades, ocupa -- preponderantemente nuestra atención una que las divide en -- esenciales y secundarias. Son esenciales aquéllas que el hombre irremediamente habrá de satisfacer en un primer término para lograr tanto su subsistencia, por medio de la alimentación y el alojamiento, como su convivencia en la sociedad -- por medio de su vestido. Las necesidades secundarias, por su parte, no revisten ese carácter, sino que, por el contrario, -- sí pueden diferirse por el hombre para su satisfacción o bien definitivamente no tomarlas en consideración si es que no llega, en el transcurso de su vida, a encontrar medios con que -- adquirir este tipo de satisfactores. Entre estas necesidades -- podemos mencionar el poseer un carro de lujo, el tener una casa de campo para descansar, etc.

Es pues, el hombre, entre otras varias características -- que le son inmanentes, un ser eternamente confinado a satisfacer esos estados de desagrado que se manifiestan en su persona y por lo cual se ve precisado a utilizar ese conjunto complejo que es el conocimiento humano para la consecución de su desarrollo psíquico y físico de una manera armónica e integral.

Indubitable es el hecho de que el hombre por sí mismo, es decir, por sí solo no es capaz, en modo alguno, de procurarse todos los medios indispensables para la satisfacción de sus - necesidades, de lo cual deviene su naturaleza eminentemente - social. Porque social es cuando coexiste con otros individuos, cuando comunica sus pensamientos o externa sus aflicciones, - también es social cuando ama y odia, es tan social cuando da una limosna como cuando la recibe. Lo anterior nos indica que el hombre vive en una sociedad y que para satisfacer sus necesidades el espacio donde menos problemas tiene para ello es - en el contexto social.

La sociedad se encuentra formada de manera fundamental, - necesaria y categórica de hombres, es decir, de seres dotados de características biológicas, pero también de voluntad y, por lo tanto, de tomas de decisión ante la vida. El hombre dentro de esa sociedad en que participa con su presencia y actuación en el desenvolvimiento propio de la misma, se da cuenta cabal de su existencia, de lo que es y aún más, de lo que quiere -- ser en un futuro no lejano. Se da cuenta de sus necesidades y procura solucionarlas con los diversos medios que inventa o - que la propia naturaleza le dota, el ser un "zoon politikon"- lo compromete a realizar conductas de respeto hacia los demás integrantes de la sociedad y encuadrar en su ánimo los principales valores de justicia y progreso de la propia sociedad -- que engendrarán, por consiguiente, el progreso y la justicia- del mismo hombre.

La naturaleza humana en su actuar social tiende a perpetuarse y es por lo que el hombre, utilizando el término último en un sentido ya no tan genérico, decide unir su vida a -- una mujer, quienes dan y se ofrecen amor, soportan las crueldades y amarguras de la vida, viven intensamente los pocos -- momentos alegres que se les presentan, dan al mundo, fruto de su amor, nuevos seres que los hagan eternos al recordarlos, - luchan al unísono por obtener el pan de cada día, se ofrecen- mutuo apoyo y se perdonan sus defectos y sus errores, aprenden también a olvidar, es decir, constituyen un pedazo de ese

tejido llamado sociedad, una célula que se llama comúnmente y que nosotros conocemos por desenvolvernó en ella tarde o temprano, una familia.

La familia es, como ya dijimos, la célula básica de la sociedad en donde el individuo tiene su primera conexión con el mundo y noción de su propio ser, es, por lo tanto, el primer grupo social al que pertenece el hombre. En el grupo familiar por su propia naturaleza, se propicia un gran número de interrelaciones entre sus miembros, lo que da lugar a la captación de diversas situaciones que, con posterioridad, se presentarán en gran escala en la sociedad. Es en su seno en donde se toma conciencia de los juicios de valor tales como: la verdad, la honradez, la disciplina, la educación, etc., conceptos de los que el hombre tiene noción por vez primera y que quedarán grabados íntimamente en su personalidad, ya sean concebidos positiva o negativamente.

Si las relaciones entre los miembros de la familia son óptimas, o cuando menos buenas, se dice que la familia está integrada, por el contrario, si las relaciones interpersonales entre dichos miembros son muy débiles o se han roto de manera contundente, háblase entonces de desintegración familiar por no existir cohesión en el grupo familiar.

Al ocuparse sobre la familia, Luis Leñero Otero manifiesta "Ser la familia una comunidad significa que ella tiende a constituir un grupo cuyos integrantes están solidariamente unidos por lazos de parentesco y por vínculos afectivos, al mismo tiempo que comparten un género de vida, participan de bienes comunes y reciben un mismo tipo de influencias dentro del ambiente familiar". (1)

El que señale el citado autor a la familia como una comunidad es irrelevante, toda vez que también puede ser llamada-

(1) LEÑERO OTERO LUIS, "La Integración Familiar en los Países en Vías de Desarrollo", Revista Desarrollo: Estudios sobre Estructuración Social, Editada por el Instituto Mexicano de Estudios Sociales, A. C., México, 1965, pág. 8.

célula social o bien, un microcosmos social, siendo que lo--- que verdaderamente nos interesa es el contenido que conforma la idea expresada respecto de la familia y que compartimos -- ampliamente por considerarla acertada.

Ahora bien, la familia, para alcanzar la cohesión que le dá el matiz de integrada, requiere, de manera ineludible, de un medio físico adecuado que le permita el máximo de efectividad en cuanto a su funcionamiento. Este medio físico se en---cuentra constituido por la vivienda ,con todos sus muebles y utensilios, que se torna en requisito sine-qua-non para la vida de la institución familiar.

La vivienda no es un lujo ni una necesidad secundaria, es uno de los elementos primordiales de la existencia humana, -- pues no se puede concebir al hombre y su familia desarrollándose a la intemperie con los sufrimientos y peligros que ello entraña. Su concepto varía de lugar a lugar, la sienten los - hombres de diferente manera según sus condiciones ambientales y geográficas, pero lo que sí es una verdad es que "la dignidad -al decir de Babini- de la vivienda es consustancial con la dignidad de la existencia y que la vivienda es un derecho humano". (2) La vivienda, casa o habitación representa un -- conjunto de funciones que son, según José Fonseca, las si --- guientes:

- 1.-La de proporcionar defensa contra ataques exteriores.
- 2.-La de abrigo contra los elementos y mitigar los rigores del clima.- Por esto tardó tanto en aparecer la - casa en los climas benignos, o aparece en modo tan rudimentario.
- 3.-La de servir de ámbito de la vida familiar.- Es un -- concepto universal y es la misión más elevada de la - vivienda. No se encuentra perfecta una vivienda si no ofrece la posibilidad de realizar plenamente la vida familiar.
- 4.-La de servir de marco a la posición social del usuario. Esto es lo que explica el palacio o el piso lujoso. No es asunto desdeñable. Históricamente empezó-

(2) BABINI NICOLAS, "Realidad y Destino de la Vivienda", Cuadernos Jornadas, Editorial Raigal, Buenos Aires, 1954, pág 11.

a darse el fenómeno porque la máxima representación exterior de la personalidad fue durante mucho tiempo la casa. No se había inventado aún el automóvil y el afán de aparentar tenía la casa como auxilio principal.

5.-La de local de trabajo familiar. (3)

Por su parte Ramón Clares expresa con acierto inimitable el concepto de lo que ha de entenderse por vivienda o cas:

"Vive el hombre en un permanente afán de constatar, de hallarse a sí mismo en los hechos y la forma de su paisaje. O sea, vive en un continuo anhelo de extensión penetrando de su propio espíritu la naturaleza de las cosas.

Madre es pues, síntesis viva de espacio y tiempo, encarnación del paisaje cósmico en la alborada del hombre. Es la única forma de su espacio; es el ritmo de su tiempo -- que el niño acepta y convierte en substancia y juego de su ser. Más allá de la madre, el infante no siente la vida, porque madre es origen. De sus pechos la bebe; y en su regazo cobija sus miedos, cura sus rencores y alienta y padece sus primarias y confusas voluptuosidades. La madre es la mujer fundamental, simbólicamente llamada casa, en el místico lenguaje de los libros sagrados.

Casa, símbolo de madre. Espacio claustrado en que el hombre consume su tiempo vital en la verificación de sí mismo, resolviendo sus primeros problemas y se prepara en el sentido de la extroversión o fusión de la sociedad". (4)

Sin comentarios.

Hombre, familia y vivienda, conceptos que de tan repetidos se han vuelto comunes y corrientes y hasta para muchas -- personas carentes de sentido. No lo son así. Todos ellos en--

- (3) FONSECA JOSE, "La Vivienda en la Economía Nacional", Editado por el Instituto Social León XIII, Madrid, 1955, --- págs. 7 y 8.
- (4) Citado por CORNEJO S. ALBERTO: "El Problema Social de la Vivienda", Editorial Imprenta Universitaria, Cochabamba, Bolivia, 1948, pág. 6.

cierran un contenido propio e importante para el desarrollo luminoso de la humanidad, tendiente siempre a la perfección, tendiente siempre a su superación.

III.2.- El Problema de la Vivienda en México.

En la introducción del presente trabajo ya habíamos planteado de una manera general las bases sobre las que se sustenta el problema de la vivienda habitacional. Señalábamos entonces, que se conformaba por una parte por la demanda constante de casas habitación debido al crecimiento exorbitado de la población y por la otra, la poca oferta de las mismas que satisfagan aquélla. Pues bien, ahora pasaremos a detallar, con profusión acentuada, los lineamientos que demarcan al susodicho problema.

Cierto que el problema de la vivienda tiene una difusión e importancia mundial, pero no menos cierto es que la génesis del mismo se ha de buscar en el desarrollo de cada país y que la resolución que se aplique estará en íntima relación con -- los factores sociales, económicos, culturales, etc., que en cada uno de ellos priven. Primeramente podemos considerar que la carencia de habitaciones en nuestro país es un "mal endémico", esto es, que es un aspecto más del subdesarrollo que presenta aquél.

Las causas principales que lo determinan son las siguientes:

1.- Crecimiento demográfico.- Resulta a todas luces claro que el aumento constante de la población, trae aparejada la necesidad de dotarla de viviendas. Hay que hacer la distinción entre el crecimiento de la población de tipo "natural", es decir, la que es resultante de la reproducción de los seres sociales y aquélla que se determina por los movimientos migratorios que se desplazan de un lugar a otro. Es importante la distinción en virtud de que la población rural constantemente realiza presiones migratorias hacia las ciudades o -- centros urbanos, que elevan en forma descomunal la población urbana.

En la República Mexicana, como es ampliamente conocido, se registra una de las tasas de crecimiento de población más altas del mundo; en la última década ésta ha sido del 3.4% anual, según el censo de 1970, la población del país era de 48 millones de habitantes.

El mantenimiento de una elevada tasa de natalidad en las últimas tres décadas (alrededor de 44 por cada 1000 habitantes) y la rápida declinación de la tasa de mortalidad que se reduce de 23.2 por 1000 habitantes en 1940 a 9.7 en 1970, son determinantes de la alta tasa de crecimiento del país. (5)

Se estima que para el año de 1980 existirá una población de setenta y dos millones cuatrocientos mil personas aproximadamente. (6)

2.- Déficit de la vivienda.- Para que podamos captar debidamente este punto es preciso auxiliarnos de algunas cifras censales:

Según el censo de 1970, el 40% de las viviendas del país consisten en un solo cuarto y en este tipo de habitaciones viven 18 millones de personas. En las viviendas de dos cuartos viven catorce millones de personas.

El 37% de la población vive en casas de un solo cuarto, los cuales son compartidos por cinco personas como promedio.

La escasez de agua es evidente entre las viviendas del país; sólo el 61% de ellas disponen de agua entubada, beneficiando a 29.5 millones de personas. Sin embargo, más de dos tercios del total de dichas viviendas carece de baño.

Casi el 60% carece de drenaje o albañal. Las casas con muros de adobe, madera y barro representan el 30%. Las de

- (5) Revista Anuario Estadístico Compendiado de los Estados Unidos Mexicanos 1970-1971, Dirección General de Estadística, Secretaría de Industria y Comercio.
- (6) PUENTE LEYVA JESUS, "El Problema Habitacional", tomado del libro "El Perfil de México en 1980", Vol.2, Instituto de Investigaciones Sociales, U.N.A.M., Siglo 21, Editores S. A., 2a. Edición, México, 1971, pág. 274.

ladrillo o tabique, el 44%. Las de techo de palma, madera y teja y otras similares representan dos tercios de la vivienda del país. En el resto, el techo es de concreto. En 3.4 millones de viviendas donde habitan 19.9 millones de personas, el piso es de tierra.

Según indican las estadísticas, el 55% de la población urbana no puede pagarse una propiedad de acuerdo a las características mencionadas anteriormente, y el 60% de la población rural no cuenta con los recursos necesarios para adquirir casas mínimas de 35 mil pesos, dado que no satisfacen las exigencias del sistema bancario del país.

En las ciudades es común que la gente viva en casas rentadas debido al alto precio de viviendas adecuadas y a la escasez de tierra urbana. En el campo y en las zonas no urbanizadas la media de las viviendas propias es mayor, pero se trata de casas totalmente deficientes en materiales de construcción y servicios. (7)

En el aspecto puramente cuantitativo el déficit habitacional urbano era estimado en 1970 en aproximadamente dos millones trescientas mil viviendas y que la tasa de aumento anual media era superior al 3%. De esta manera se calcula que para el año de 1980 dicho déficit se elevará a cerca de tres millones doscientas mil viviendas urbanas. (8)

Por lo que se refiere al aspecto cualitativo, entendiendo a éste no como la carencia de viviendas en sí, sino la carencia que priva en las ya existentes de condiciones de habitabilidad aceptables dotadas de los bienes y servicios indispensables para un desarrollo normal de la vida del hombre y su familia en su hogar, tenemos que el déficit mencionado asciende en el área urbana al 20% de las viviendas ya existentes.

(7) Revista Anuario Estadístico.....ob. cit.

(8) Tomado del Discurso Pronunciado por el Lic. Jesús Silva-Herzog el 10. de mayor de 1972 con motivo de la inauguración del I.N.F.O.N.A.V.I.T.

En tratándose del área rural se considera que el déficit-cuantitativo es, para 1970, de 737 mil viviendas rurales y -- que para el año de 1980 se habrán de requerir un millón ochocientas mil viviendas. En tanto que el déficit cualitativo, -- en la misma área, es del 25%. (9)

Consideramos que el problema habitacional en el área rural es de índole diferente al que se presenta en las zonas -- urbanas por encerrar incógnitas propias y exclusivas que para poder resolverlas se requiere de técnicas diferentes a las aplicables al sector urbano. Pensamos que dicha problemática adquiere rasgos de intenso dramatismo y no tanto por la misma en sí, sino por otros factores que la envuelven.

3.- Bajo nivel de salarios.- El exceso de población produce una oferta de trabajo que las más de las veces no puede ser absorbida y aparece así la desocupación y la subocupación que presionan de una manera casi permanente sobre el valor -- real de los salarios, manteniéndolos bajos o reducidos. Por -- lo que las personas asalariadas al percibir su escaso sueldo, lo destinan íntegramente a la satisfacción de sus necesidades de alimentación y de vestido, difiriéndose, pues, casi de manera definitiva, la adquisición en propiedad de una vivienda. Sobre este punto dice Mutschke Gallardo que "siempre la vivienda será "cara", porque en sí misma involucra una inversión de cierta envergadura, como que nunca podrá ser clasificada en un sentido estricto de "barata" y por mucho que se -- aumenten los ingresos o se reduzcan los costos; siempre significará el desembolso de un capital fuera del fácil alcance de personas cuya capacidad económica se basa en ingresos limitados". (10)

4.- Desarrollo industrial insuficiente.- El mercado carácter de subdesarrollo que presenta nuestro país, que tiene --

(9) PUENTE LEYVA JESUS, Ob. cit. págs. 273 y 274.

(10) MUTSCHKE GALLARDO EINAR, "La Vivienda Económica y su Legislación", Tesis Profesional, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Católica de Valparaíso, Chile, 1961, pág. 8.

como fuente productora principal la elaboración de materias primas, incide en la oferta de trabajo y, por ende, en el bajo nivel de salarios.

5.- La inestabilidad monetaria.- Determina que los instrumentos o medios con los cuáles se producen las casas-habitación aumenten más aprisa que la capacidad de pago de los grupos sociales de ingresos limitados.

6.- La no intervención de capital en programas habitacionales.- El empresario de siempre destina sus recursos a situaciones que le reditúen elevadas ganancias y por lo general la construcción y venta de inmuebles no le produce las utilidades que otros diversos negocios sí le llegan a ofrecer.

7.- La carencia de una política habitacional.- Es de sobra conocido la multiplicación de organismos que tienen por finalidad la de proporcionar una vivienda a las personas de escasos recursos y necesitadas de ella. Creemos que una adecuada planeación y fusión de esos organismos en una sola dependencia, p.ej. una Secretaría de Estado, traería incalculables beneficios en la práctica, porque por un lado se evitaría la duplicidad de funciones que actualmente se presenta y por la otra podría definirse una auténtica política de vivienda.

Es interesante la opinión que emite el licenciado Ulises Schmill sobre lo que él considera fundamental para una política de vivienda al decir : "si se va a planear una ciudad o una aldea, una casa o un edificio público, la distribución del espacio permitirá el desarrollo de cierta conducta o la impedirá, y dependiendo de qué conducta sea la que se permita o se impida, la arquitectura puede ser también dogmática o crítica, puede ser la arquitectura de un rey o de un pueblo, de un faraón o de un demócrata; una ciudad religiosa ha de ser completamente distinta de una ciudad democrática donde impera una concepción relativa. Si se plantea un poblamiento, es necesario evidentemente definir de antemano qué concepto de hombre se debe tener, qué tipo de hombre se requiere habi-

te esa ciudad o en ese lugar donde va a ocurrir el poblamiento y cuáles son las relaciones que se van a permitir que se desarrollen en tal lugar. Si es que no me equivoco, en primer lugar, al hombre se le puede concebir como un ser físico y -- consecuentemente está necesariamente relacionado con todo el mundo de la naturaleza, con toda la naturaleza, y aquí tendrán que establecerse de un modo científico todas las relaciones que el hombre, como ser natural, guarda con la naturaleza. Pero el hombre también es un ser social y como ser social entra en convivencia con sus semejantes. Esta convivencia está evidentemente regulada por normas jurídicas, normas jurídicas que se estructuran con arreglo a la concepción del hombre que se tenga: o se tiene una actitud dogmática absolutista o una actitud relativista crítica; pero el hombre al convivir y al estar en contacto con la naturaleza, también genera relaciones económicas-productivas. Consecuentemente, en este sentido debe establecerse una congruencia tanto en la naturaleza como en la actividad del hombre en sus aspectos social, jurídico y económico. También se generan relaciones de carácter sociológico y evidentemente el planteamiento de una ciudad debe considerar la dimensión estética del propio hombre". (11)

Luego entonces, dependiendo del concepto de hombre que se tenga, así tendrán que plantearse los problemas y resolverse, pero esos problemas y esas soluciones deben plantearse desde un punto de vista científico en el que confluyan todas y cada una de las ramas posibles de la ciencia.

En la solución del presente problema interviene de manera decisiva el Estado, en tanto que la participación de la iniciativa privada, hasta antes de la creación del instituto del fondo obrero, ha sido mínima.

Entre los organismos públicos creados por el Estado pode-

- (11) SCHMILL ULISES, "Dimensión Humana del Poblamiento", Seminario Estatal sobre Poblamiento, Instituto de Acción Urbana e Integración Social, Gobierno del Estado de México, Toluca, Méx., octubre 1971.

mos referirnos a los siguientes:

a) El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores al Servicio del Estado (I.S.S.S.T.E.), que en el año de 1925 era la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro y que desde aquel entonces comenzó a otorgar préstamos hipotecarios a los empleados públicos que lo solicitan.

b) El Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S. A. que en el año de 1936 era el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S. A., que ha canalizado parte de sus actividades al desarrollo de sus planes de vivienda.

c) El Instituto Nacional del Seguro Social que quedó constituido en 1943, pero que hasta el año de 1953 fue cuando inició el desarrollo de sus planes de vivienda.

d) El fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (F.O.V.I.), y el Fondo de Garantía y Apoyo para la Vivienda Popular (F.O.G.A.), que más que organismos públicos son -- dos fideicomisos a cargo del Banco de México, S. A., creados en el año de 1963 por el Gobierno Federal para el cumplimiento del Programa Financiero de la Vivienda, cuya función queda resumida en la forma que se resalta a continuación: "El programa financiero para la vivienda, hecho económico, crea la -- posibilidad del hecho físico, es decir, la construcción de -- viviendas, cuya solución, particular y de conjunto ha de ba-- sarse necesariamente en las estructuras económico-sociales de las familias por atender y en sus interacciones comunales y-- urbanas". (12)

e) El Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (I.N.D.E.C.O.), que en --- 1954 surgió con el nombre de Instituto Nacional de la Vivienda, el cual inició sus labores formando equipos técnicos para preparar estudios y programas de trabajo orientados a la construcción de la vivienda popular.

(12) SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, "El Programa - Financiero de Vivienda", México, 1964, pág. 217.

INDECO, como organismo de carácter técnico, consultivo y funcional, encargado específicamente del desarrollo de la comunidad rural, tiene asignadas atribuciones generales de gran importancia en el ámbito rural. Entre otras pueden citarse la de valorar las necesidades de las distintas zonas y proponer los planes y programas de ejecución; proponer a las autoridades respectivas, en cada caso, las normas urbanísticas, arquitectónicas y de edificación más adecuadas; participar en los programas relativos al desarrollo de la comunidad rural, que efectúen las dependencias del Ejecutivo Federal y organismos descentralizados, y propiciar entre los habitantes de los poblados rurales, la cooperación, el trabajo colectivo, la ayuda mutua y cualquiera otra medida encaminada a realizar las obras necesarias para mejorar sus condiciones generales de ambiente y de habitación.

Por otra parte, la Ley Federal de Reforma Agraria establece en su artículo 117 que las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos y semiurbanos, podrán hacerse en favor de INDECO, facultándolo para fraccionar y vender lotes urbanizados, destinando ciertas áreas para el incremento de la vivienda popular.

Por decreto publicado en el Diario Oficial del 30 de agosto de 1971, se autoriza a INDECO para celebrar convenios con los gobiernos de los Estados para la elaboración, promoción y ejecución de sus programas de desarrollo urbano y vivienda popular, especialmente en materia de legislación de la tierra y el establecimiento de fondos legales, con previsión de espacios para el óptimo crecimiento de la población.

De acuerdo con la descripción anterior de su naturaleza, INDECO actúa en beneficio de los sectores populares, urbanos y del sector rural. Forma parte del Gobierno Federal con el carácter de organismo descentralizado, derivando sus recursos propios de las aportaciones patrimoniales determinadas en su favor por el Gobierno Federal; en la realización de sus programas aplica también recursos ajenos, acudiendo a instituc-

nes hipotecarias públicas o privadas.

Durante 1972, INDECO se dedicó a tareas de investigación y promoción, así como a la gestión de adquisiciones de terrenos de origen ejidal y comunal para fines de vivienda popular y de interés social; tiene en proceso proyectos y programas para alrededor de ocho mil viviendas.

Para 1973, la actividad del Instituto seguirá enfocándose a tareas similares a las que desarrolló en 1972, contemplándose un programa de construcción de aproximadamente 17 mil viviendas en diversas localidades del país, incluido el Distrito Federal; en este programa se emplearán alrededor de 1500 millones de pesos aproximadamente.

Existen otros organismos que revisten en su funcionalidad la preocupación de dotar a sus miembros de viviendas, tales como la Comisión Federal de Electricidad, Petróleos Mexicanos, etc.

Compleja de suyo es la solución del problema habitacional ya que son diversos los aspectos que influyen en ella, es decir, no necesariamente se reduce a la obtención de numerario para aplicarlo a la construcción de viviendas, sino también abarca la decisión política de enfrentarlo abiertamente para su resolución.

La creación del I.N.F.O.N.A.V.I.T. constituye, a nuestro particular modo de ver, el primer gran intento para la resolución del problema habitacional, toda vez que se ha procurado un sistema racional de captación de ingresos para la construcción de viviendas, y de que los diversos sectores que intervienen en su funcionamiento están acordes en considerar la importancia político-social de dotar de casa propia, cómoda e higiénica, al trabajador de salario limitado. No se piense, no, que con lo anterior menospreciamos a los otros programas habitacionales que ya hemos mencionado y que en sí revisten una importancia singular por significar intentos de resolución del problema a comento; pero es incontrovertido el hecho de que únicamente han servido como paliativos de tal situa---

ción sin llegar a afrontar la realidad de manera contundente, como lo permite advertir la propia naturaleza del Instituto.

III.3.- Definición de la Vivienda dentro del Sistema Normativo Mexicano.

Abordaremos en la presente sección de qué debe entenderse cuando se habla de una vivienda o habitación cómoda e higiénica y si nos referimos, en forma exclusiva a este enunciado, es porque dentro del ordenamiento normativo vigente en la República Mexicana ha adoptado carta de naturalización.

Es decir, que nuestra legislación positiva adoptó dicho enunciado, de la misma manera como pudo haber adoptado el de "vivienda de interés social", el de "vivienda popular", el de "vivienda económica", o bien cualquier otro. Pero precisamente por haber sido escogido el de "habitación cómoda e higiénica", es por lo que procuraremos desentrañar el sentido que lo configura. Toda vez que nuestra legislación hace caso omiso de referir los extremos por los cuáles fue adoptada.

Enmarca la Constitución General de los Estados Unidos Mexicanos en su fracción XII del Apartado A, del artículo 123, la obligación a cargo de toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores. Es, entonces, nuestra "norma hipotética fundamental" la que se ocupa en un principio -ya que también después a ella se refieren la Ley Federal del Trabajo y la Ley del I.N.F.O.N.A.V.I.T.- sobre el concepto de habitación cómoda e higiénica, pero sin desarrollar, en modo alguno, una definición de lo que implica.

Tenemos, en primer lugar el término habitación, que en sí no encierra problema alguno de entendimiento, por ser su significado el mismo que de casa, vivienda o morada.

En tratándose del vocablo cómoda, el diccionario la define de la manera siguiente:

"Cómodo, da. (Etim.-Del lat. Commodus, formado de cum, con y modus, medida) adj. Conveniente, oportuno, acomodado, fácil, proporcionado. // ant. Como-

didad, buena disposición de lo necesario, etc." (13)

Por lo que se refiere al término comodidad, dice:

"Comodidad. (Etim.-Del Lat. commoditas) f. Calidad de cómodo.// Conveniencia, copia de las cosas para vivir a gusto y con descanso." (14)

De lo que se infiere que para que una habitación sea considerada como cómoda, debe la persona que la ocupa vivir a gusto dentro de la misma, para lo cual deberá de reunir requisitos mínimos de planeación, localización, amplitud y de servicios imprescindibles como lo son: la iluminación, el gas, - el desagüe, etc.

Respecto al término higiénica, tenemos que:

"Higiénico, ca. Adj. Med. Perteneciente o relativo a la higiene.// Saludable." (15)

Y al abordar sobre el contenido de la higiene apunta:

"Higiene.-(Etim.-del gr. hygieine, term. fem. - de hygieinós, de hygiés, sano.) f. Parte de la medicina, que tiene por objeto la conservación de la salud, precaviendo enfermedades." (16)

Así es que cuando hablamos de una habitación higiénica -- nos estamos refiriendo a aquélla que por sus condiciones preserva la salud del núcleo familiar.

La construcción de viviendas cómodas e higiénicas implica que al ser habitadas por la familia humana, ésta realmente disfrute de las mismas por ser dignas. Implica también, disfrutar de un ambiente sano y de seguridad, tanto personal como de sus propiedades; intensificar el fortalecimiento de los vínculos familiares y el sentimiento de cohesión social.

(13) Enciclopedia Universal Ilustrada Europea-Americana, Tomo XIV, Editorial Espasa-Calpe, S.A., Madrid, 1964, pág. 727.

(14) Ibid. pág. 727.

(15) Ibid. Tomo XVII, pág. 1572

(16) Ibid. Tomo XVII, pág. 1571

C A P I T U L O I V

DEL NACIMIENTO DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE

LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

CAPITULO IV

DEL NACIMIENTO DEL I.N.F.O.N.A.V.I.T.

Sumario: IV.1.-Antecedentes. IV.2.-Reformas a la Constitución General de la República y a la Ley Federal del Trabajo. IV.3.-Posturas críticas respecto de la Creación del I.N.F.O.N.A.V.I.T.

IV.1.- Antecedentes.

No se piense que la creación del I.N.F.O.N.A.V.I.T. se dio a la realidad por arte de magia o por generación espontánea, no, por el contrario, encierra en su ya palpitante y presente realidad, antecedentes que la configuran, desde su formación, como una institución jurídica con perfiles propios y exclusivos que lo hacen, como ya es bien sabido de todos, un instrumento "sui generis" típicamente, al menos por ahora, mexicano. Presenta, indubitadamente, una relación directa y constante con el derecho de los trabajadores a una morada digna.

El derecho de los trabajadores, tal como ahora lo conocemos, a recibir habitaciones cómodas e higiénicas, presenta profundas raíces históricas, económicas y sociales encuadradas, en lo general, en la dinámica del proceso revolucionario nacional de 1910-1917. Ciertamente no podemos circunscribir a un determinado período histórico ni fijar con absoluta certeza, el momento en que a la necesidad sociológica del hombre de poseer una morada digna para él y su familia corresponde la íntima satisfacción y la exterior manifestación de que para satisfacerla deba ser regulada y reconocida, como requisito primero y esencial, por el orden normativo de un país determinado, en este caso el nuestro, concediéndolo como un derecho inmanente y consubstancial a la existencia del ser humano. Pero si dedicamos especial atención al lapso revolucionario es porque lo podemos considerar a manera de un centro -

o eje alrededor del cual se formó y se plasmó la idea de una habitación digna para cada familia humilde, aunque, con el transcurso del tiempo, tan sólo se llegará a establecer en la Constitución de 1917, el derecho a percibir casas únicamente para los trabajadores.

Ya en el plan político del Partido Liberal Mexicano del 10. de julio de 1906 suscrito, entre otros, por los hermanos Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio L. Villarreal y Camilo Arriaga, se estipuló en su numeral 26, lo siguiente:

"26.- Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios." (1)

Importante de suyo lo fue el Programa del Partido Liberal Mexicano, ya que en su época significó uno de los instrumentos más notables tendientes a la protección de los desvalidos y de tal peso fue su contenido político-social que muchos de sus postulados fueron tomados por los miembros del Constituyente para incorporarlos, con ciertas modificaciones, en la "hoja de papel" constitucional.

Posteriormente, quedó instalado en la ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de 1916 el Congreso Constituyente que habría de dar nuevos derroteros al sistema constitucionalista moderno. Efectivamente, el fin primario de quien convocó al Congreso a reunirse, el Jefe del Ejército Constitucionalista, señor don Venustiano Carranza, fue el de realizar reformas, substanciales unas y no así otras, a la Constitución de 1857. Sin embargo tal finalidad fue relegada a segundo término, ya que la realidad social y la singular composición humana del propio Congreso, fueron factores determinantes para que, en el desarrollo de las sesiones en que se discutieron y aprobaron los artículos constitucionales, señalaran la nueva proyec

(1) DANIEL MORENO, "El Congreso Constituyente de 1916-1917", - Departamento de Coordinación de Humanidades de la Universidad Nacional Autónoma de México, 1967, pág. 7.

ción del constitucionalismo al estatuirse las garantías sociales al lado de las ya tradicionalmente liberales, denominadas garantías individuales o derechos individuales, como más propiamente debe decirse.

El Congreso Constituyente sufrió una escisión interna en dos sólidos grupos ideológicos: uno, los que se apegaron a la clásica idea liberal francesa de la igualdad de todos ante la Ley, entre los que se encontraban Félix F. Palavicini, Luis M. Rojas, Navarrete y Aguilar, etc., se le conoció a este grupo como el de los liberales-carrancistas. Otro, en el que se encontraban Francisco J. Múgica, Heriberto Jara, Aguirre, Calderón, etc., al que se le caracterizó con el nombre de los "jacobinos-obregonistas" y exponentes convencidos de un profundo pensamiento socialista y protector, en toda la pureza de la palabra, de las clases económicamente débiles del país.

Fue el licenciado José Natividad Macías quien habló por primera vez en el Congreso, sobre la vivienda en beneficio del trabajador en la sesión del 28 de diciembre de 1916, al decir:

"Como ven ustedes, la protección al trabajador es completa...este proyecto de Ley concede a los obreros mexicanos: "casas secas, aereadas, perfectamente-higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas; tendrán agua, estarán dotadas de agua, y si no la hubiere a una distancia de quinientos metros, no se les podrá exigir que paguen.." (2)

El referido pensamiento fue tomado en cuenta, y así debía ser, ya que la intervención del licenciado Natividad Macías fue decisiva en la elaboración del artículo 123, cuando la Comisión de Constitución, presidida por Francisco J. Múgica, encargada de elaborar el Título Sexto de la Constitución y cuya denominación lo fue "Del Trabajo y de la Previsión Social", señaló en la fracción XII del aludido precepto lo que a la letra se transcribe:

(2) "Diario de los Debates del Congreso Constituyente", Tomo I, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, 1922, pág. 727

"ART. 123.....

A.-.....

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.- Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas." (3)

Esta fracción fue substancialmente modificada en el año de 1972 y para efectos de la comparación que obligadamente deberemos de realizar de sus respectivos contenidos, ofrecemos cual es nuestra personal opinión de sus implicaciones.

Del texto de la fracción anterior se infieren los siguientes extremos:

Primeramente, se señala como una obligación de los patrones el proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores, con los cuáles los vincula una relación de subordinación. Se da una importancia enorme al hecho de que si el trabajador se desenvuelve dentro de una negociación ubicada en un "centro de población" -no se indica qué es lo que debe entenderse por "centro de población"-, para que pueda recibir una habitación necesita que el lugar donde preste sus servicios, trabajen junto con él otros cien trabajadores, entanto que si presta sus servicios a una empresa que está ubicada dentro de un "centro de población", independientemente del número de trabajadores que estén prestando sus servicios para la referida empresa, todos deberán recibir casas-habitación. Lo anterior es interesante porque si el legislador quiso identificar el concepto de "centro de población" con el de ciudad, la discriminación que estableció en el sentido de-

(3) "Derechos del Pueblo Mexicano", México a través de sus Constituciones, Tomo VIII, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, 1967, pág. 608.

que se requieren más de cien trabajadores para que reciban--- habitaciones, es deleznable, toda vez que es en los "centros de población" en donde más se palpa la problemática habitacional y en donde más indispensable es el otorgar al trabajador una vivienda digna, sin sujetar su realización a ninguna modalidad o condición. Creemos que no hubo razón de ser para establecer la mencionada diferencia por el Constituyente del-16-17.

Por otra parte se estableció que el derecho a recibir habitaciones por los trabajadores, únicamente iba en razón de una renta, barata ciertamente, que pagarán. Esto es, nunca -- hubieran podido adquirir en propiedad las casas que se les -- proporcionaran por los patrones y que, por lo tanto, nunca -- podrían haber adquirido su casa para establecerla como patrimonio de familia, por no permitirlo el propio ordenamiento. - Creemos que al terminar la relación laboral de trabajo entre patrón y trabajador, por cualesquiera causas, éste forzosamente debería desalojar la casa-habitación que, en su caso, se le hubiere proporcionado.

La incorporación del derecho de los trabajadores a recibir habitaciones, desgraciadamente sólo señalóse a nivel constitucional, no así en ningún ordenamiento secundario. Es de explorado derecho que toda Constitución se conforma por un -- número determinado de decisiones político-fundamentales producto del ser y el querer ser del pueblo sobre el que va a -- regir, no negamos que el precepto constitución se ha definido por connotados constitucionalistas, en diversos sentidos y -- partiendo desde enfoques distintos, pero no es nuestro el ánimo de entrar en el estudio de ellos y, menos aún, el entablar polémicas al respecto. Además, para los efectos de nuestra - exposición nos basta la que hemos adoptado. Estas decisiones- están presentadas dentro del texto constitucional de una manera lo más sencilla posible mediante una enunciación estrictamente concreta y lógica. A un nivel legal inferior, es decir, en leyes conocidas como Reglamentarias -la validez de éstas - gira en torno de ese gran sol que es la Constitución-, las --

mencionadas decisiones adquieren, las más de ellas, características mayormente definidas e individualizadas, que las hacen ser comprensibles para su aplicación, pero con todo y --- ello siempre estarán sujetas a la decisión constitucional.

Apuntábamos ya que no hubo ordenamiento secundario o ley-reglamentaria que regulara del derecho que nos preocupa, y el primero que se ocupó de ello, la Ley Federal del Trabajo promulgada el 18 de agosto de 1931 y publicada en el "Diario --- Oficial" el 28 del mismo mes y año, careció absolutamente de una técnica jurídica que prácticamente lo hizo nugatorio. Unicamente el artículo 111, fracción III, del ordenamiento invocado, manifestó lo siguiente:

"Artículo 111.- Son obligaciones de los patronos:
 III.- 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. Si las negociaciones están situadas dentro de las poblaciones y ocupan un número de trabajadores mayor de cien, los patronos deberán cumplir con la obligación que les impone esta fracción. El Ejecutivo Federal y los de las entidades Federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrono, fijarán las condiciones y plazos dentro de los cuáles éste deba cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción." (4)

Con tan sólo un artículo, imposible regular el conjunto de condiciones tan profundamente importantes que trae aparejado el ejercicio y debido cumplimiento del derecho de los trabajadores a recibir habitaciones. Independientemente, de que los enunciados primeros son una copia fiel de la fracción XII del artículo 123 constitucional, por lo que no se aportó nada nuevo. En tratándose del último enunciado, el único comentario que le da la debida calificación y su dimensión exacta, es el de que el Ejecutivo Federal expidió el decreto de -

(4) TRUEBA URBINA Alberto y TRUEBA URBINA Jorge, "Ley Federal del Trabajo Reformada y Adicionada", 36a. ed. Editorial - Porrúa, México, 1963, págs. 47 y 48.

fecha 19 de diciembre de 1941, publicado en el Diario Oficial de 31 del mismo mes y año, bajo el rubro de "Reglamento de la fracción III del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo - para Empresas de Jurisdicción Federal", por medio del cual se imponía a las empresas referidas la obligación de construir - casas para sus trabajadores, sujetas a requisitos determina-- dos y a la aprobación de los proyectos respectivos, el mismo fue declarado por la Suprema Corte de Justicia como inconstitucional en razón de que el Presidente de la República care-- cía de facultades para dictar una reglamentación de la frac-- ción a comento. Lo mismo sucedió con otro decreto semejante - publicado en el Diario Oficial el 24 de febrero de 1942 apli-- cable en el Distrito Federal a empresas que no eran de juris-- dicción federal y que sólo difirió del primero en algunos ar-- tículos.- El maestro Mario de la Cueva a este respecto señala que la inconstitucionalidad en sí radicó en el citado artícu-- lo, ya que "otorga al Presidente de la República una facultad que no puede desempeñar, porque es una delegación de facultades que no está permitida al Congreso; de lo que concluimos-- que la inconstitucionalidad está en la misma disposición de - la Ley". (5)

Fue hasta el 10. de mayo de 1970 en que entró en vigor la "Nueva Ley Federal del Trabajo" cuando ya se le dedica todo - un capítulo entero a la habitación de los trabajadores regu-- lando profusamente este renglón en los artículos comprendidos del 136 al 153 inclusive. Procuraremos ofrecer un enfoque glo-- bal del contenido de tales preceptos:

Se señaló la obligación a las empresas de proporcionar ha-- bitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores que ocupa-- ran, si las empresas están situadas a una distancia mayor de-- tres kilómetros de una población a bien si la distancia es -- menor pero no existe un sistema de transporte ordinario y re--

(5) DE LA CUEVA MARIO, "Derecho Mexicano del Trabajo", Tomo II 8a. edición, Editorial Porrúa, México, 1967, pág. 32.

gular de personas, deberán de dar habitaciones a todos los -- trabajadores, en caso contrario, es decir, las empresas que -- se encuentren situadas en una población, únicamente lo harán -- si tienen un número mínimo de 101 trabajadores. Se facultó a -- los empresarios y a los trabajadores, por sí mismos o por me -- dio de sus sindicatos a los que sean afiliados, a realizar -- convenios en los que se determinaban el número de habitacio -- nes, plazos de construcción, sus características, superficie, -- número y dimensiones de los cuartos, servicios sanitarios, -- cocina, etc., fijación de las aportaciones de las empresas y -- la manera de financiar las construcciones. Los trabajadores -- podían adquirir la posesión tan sólo de la casa, en cuyo caso -- pagaban una renta de hasta el seis por ciento anual del valor -- catastral de las habitaciones, o bien la propiedad, para lo -- cual el trabajador tenía que completar el pago del costo de -- la construcción. Se estableció un sistema de asignación de -- habitaciones, según la antigüedad en el trabajo, el aspecto -- familiar y el sindical. Se fijaron un conjunto de obligaciones -- y derechos tanto para las empresas arrendatarias como para -- los trabajadores. Ambas partes de la relación laboral tenían -- derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitra -- je las acciones que, respectivamente, derivaran del incumpli -- miento de las obligaciones que se les imponían. Especial aten -- ción merece el artículo 143 que impuso la obligación a los -- sindicatos y empresas para que en un término de tres años a -- partir de la fecha en que entró en vigor dicha Ley, estable -- cieran en los convenios correspondientes las modalidades nece -- sarias para el cumplimiento del derecho habitacional, en el -- caso de no disponer de habitaciones en número suficiente para -- la satisfacción de las necesidades de los trabajadores o no -- poderlas haber adquirido por algún título legal. Su importan -- cia radica en que a partir de 1973 el presente derecho podría -- haber llegado a ser exigible por el trabajador ante las Jun -- tas Laborales correspondientes. (6)

- (6) TRUEBA URBINA Alberto y TRUEBA BARRERA Jorge, "Nueva Ley -- Federal del Trabajo", 6a. ed., Editorial Porrúa, México, --- 1973, Artículos del 136 al 153, págs. 77-83.

Pero un año antes, es decir, en 1972, fue modificado todo el sistema legal referido a la habitación que hasta ese entonces había privado en nuestro medio y que dió lugar al nacimiento del I.N.F.O.N.A.V.I.T.

Obedece su creación, justo es reconocerlo así, a la idea que tuvo el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, licenciado Luis Echeverría Alvarez, el 10. de mayo de 1971, cuando después de terminado el ya tradicional desfile obrero, propuso a los sectores obrero y empresarial cooperaran con el Gobierno Federal para realizar el planteamiento de los problemas económicos y sociales que afectaban de manera primordial al pueblo de México. También solicitó de ellos que a ese planteamiento se ofrecieran respuestas, respetando de suyo las divergencias que al respecto pudieran dar dichos sectores en razón de sus naturales intereses, y soluciones viables que los resolviesen.

Se llevó a cabo la primera reunión entre esos sectores el día 27 del mismo mes y año, ahí se estableció una agenda o -- una relación de los temas que revestían mayor relevancia y -- que ameritaban su estudio. De esta reunión se constituyó como órgano de consulta la Comisión Nacional Tripartita. Y el día 10 de junio de 1971, en sesión plenaria, aprobó el reglamento que la rige. Los temas a estudio por dicha Comisión son los siguientes: inversiones, productividad, descentralización de la industria, desempleo, capacitación de los recursos humanos, industrias maquiladoras, exportaciones, carestía de la vida, vivienda popular, contaminación ambiental y cualquier otro tema considerado como de interés por la Comisión y que se relacione con su objeto. Se dividió en seis Comisiones de Estudio y las proposiciones de cada una de éstas pasan a ser discutidas y aprobadas por la Comisión Nacional Tripartita y ésta, a su vez, las eleva con el carácter de recomendaciones, al C. Presidente de la República, remitiendo con las mismas los estudios en que se fundaron, así como todos los antecedentes de las diversas proposiciones en general. (7)

(7) REGLAMENTO DE LA COMISION NACIONAL TRIPARTITA, Artículos 2o., 3o., 4o., 14o. y 15o.

El problema de la vivienda, sin duda alguna, constituyó-- uno de los más graves, y si no es así, cuando menos fue uno - a los que se le dieron una más expedita respuesta, tratados - por la Comisión Nacional Tripartita y de los concienzudos es- fuerzos destinados a la captación del problema realizados por la Quinta Comisión de Estudio, se llegó a la conclusión de -- que era necesario la estructuración de un fondo de la vivien- da obrera que le permitiese a este sector obtener en propie-- dad casas-habitación y para lo cual se elaboró un proyecto de reformas a la Constitución y a la Ley Federal del Trabajo.

IV.2.-Reformas a la Constitución General de la República y a la Ley Federal del Trabajo.

El día 9 de febrero de 1972 el Jefe del Ejecutivo Federal tuvo a bien expedir las Reformas a la fracción XII del Aparta do A del Artículo 123 de la Constitución, en la que en térmi- nos generales y de manera sumarásimas, podemos señalar como -- características: el establecimiento de un fondo nacional de - la vivienda que otorga préstamos al conjunto de trabajadores, sin discriminación alguna, para la adquisición en propiedad, - construcción, reparación y mejoramiento de habitaciones cómo- das e higiénicas. El texto íntegro de las Reformas menciona-- das quedó como sigue:

"ART. 123.....

A.~.....
 XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obliga- da, según lo determinen las leyes reglamenta-- rias, a proporcionar a los trabajadores habita-- ciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se- cumplirá mediante las aportaciones que las empre- sas hagan a un fondo nacional de la vivienda a-- fin de constituir depósitos en favor de sus tra- bajadores y establecer un sistema de financia-- miento que permita otorgar a éstos crédito bara- to 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 inte- grado por representantes del Gobierno Federal, - de los trabajadores y de los patrones, que admi- nistre los recursos del fondo nacional de la vi- vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedi-

mientos conforme a los cuáles los trabajadores-- podrán adquirir en propiedad las habitaciones -- mencionadas.

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

Por lo que respecta a la Ley Federal del Trabajo, la mis-- ma se vió con una serie de reformas y adiciones, en cuanto a-- sus artículos 97, 110, 136 al 151 inclusive y 782 y que fue-- ron publicadas en el Diario Oficial de 24 de abril de 1972. -- Su transcripción literal es la siguiente:

"Artículo 97. Los salarios mínimos no podrán ser objeto de compensación, descuento o reducción -- salvo en los casos siguientes:

I.....

II. Pago de rentas a que se refiere el artículo-- 151. Este descuento no podrá exceder del diez -- por ciento del salario.

III. Pago de abonos para cubrir préstamos prove-- nientes del Fondo Nacional de la Vivienda, desti-- nados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas habitación o el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos des-- cuentos deberán haber sido aceptados libremente-- por el trabajador y no podrán exceder del veinte por ciento del salario.

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

I.....

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

III. Pago de abonos para cubrir préstamos pro-- venientes del Fondo Nacional de la Vivienda, des-- tinados a la adquisición, construcción, repara-- ción o mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos -- descuentos deberán haber sido aceptados libremen-- te por el trabajador.

Artículo 136. Toda Empresa agrícola, indus--- trial, minera o de cualquier otra clase de traba-- jo, está obligada a proporcionar a los trabajado-- res habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar-- cumplimiento a esta obligación las empresas de-- berán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda-- el cinco por ciento sobre los salarios ordina--- rios de los trabajadores a su servicio.

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

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

Artículo 139. La Ley que cree dicho organismo regulará los procedimientos y formas conforme a los cuáles los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener los créditos a que se refiere el artículo 137.

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

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

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

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

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

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

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

VI. En el caso de que los trabajadores hubieren recibido crédito hipotecario, la devolución-

de los depósitos se hará con deducción de las--- cantidades que se hubieran aplicado al pago del crédito hipotecario en los términos de las fracciones I y II de este artículo.

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

Artículo 143. Para los efectos de este capítulo, se entiende por salario la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

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

Artículo 145. Los créditos que se otorguen por el organismo que administre el Fondo Nacional de la Vivienda estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas del crédito.

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

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

I. Los deportistas profesionales y

II. Los trabajadores a domicilio.

Artículo 148. El Ejecutivo Federal podrá establecer modalidades para facilitar la aportación de las empresas que tengan un capital o un ingreso inferior a los mínimos que el propio Ejecutivo determine. Estas resoluciones podrán revisarse total o parcialmente cuando a su juicio -- existan circunstancias que lo justifiquen.

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

Al efectuar la aplicación de recursos, se distribuirán equitativamente entre las distintas --

regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas o grupos de trabajadores.

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

Artículo 150. Cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores casa en comodato o arrendamiento no están exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda, en los términos del artículo 136. Tampoco quedarán exentas de esta aportación respecto de aquellos trabajadores -- que hayan sido favorecidos por créditos del Fondo.

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

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

II. Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:

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

III. Está prohibido a los trabajadores:

- a) Usar la habitación para fines distintos de los señalados en este capítulo;
- b) Subarrendar las habitaciones.

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

IV.3.-Posturas Críticas respecto de la Creación del I.N.- F.O.N.A.V.I.T.

De las reformas mencionadas se desligó, digámoslo así, de la Ley Federal del Trabajo el capítulo relativo a las habita-

nes de los trabajadores en virtud de que se creó una nueva y, también reglamentaria, al lado de aquélla, con la plausi- de finalidad de promover el establecimiento de una congruen- de política habitacional. Se dió a la vida así el Instituto - del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Entre los autores mexicanos que han externado su opinión- respecto de su creación, tomaremos en consideración las de -- los ilustres maestros de nuestra querida Alma Mater, doctores Alberto Trueba Urbina, Baltazar Cavazos Flores y Mario de la- Cueva.

El Dr. Alberto Trueba Urbina desde tiempo anterior a la -- formación del I.N.F.O.N.A.V.I.T. y de las reformas legales--- que en este aspecto se formularon en 1972, ya vislumbraba y -- apuntaba la necesidad de la creación de un Instituto Social - de la Vivienda Obrera con las características de estar cons- tituido por representantes del gobierno, de los trabajadores y de los patrones y cuyo patrimonio se formaría con la aporta- ción de los patrones y el Estado. En el comentario que reali- zó al artículo 136 de la Nueva Ley Federal del Trabajo de --- 1970 apuntó, en uno de sus párrafos, lo que sigue:

".....no se resuelve adecuadamente el problema-- habitacional de los trabajadores,....por lo que es conveniente darle una solución adecuada y --- práctica al problema: 1o. Debe crearse el Insti- tuto Social de la Vivienda Obrera, con represen- tación de trabajadores, patrones y gobierno. 2o. El patrimonio del Instituto se formará con la -- aportación de las empresas o patrones y el Esta- do, tomando en cuenta el número de trabajadores que laboran en cada empresa y el salario de los- mismos, a semejanza del sistema de cuotas de los- Instituto Mexicano del Seguro Social." (8)

Se infiere de lo anterior, que el citado maestro no puede menos que encontrarse de acuerdo con la creación del I.N.F.O. N.A.V.I.T., ya que en el funcionamiento y organización de és- te se encuentran incorporados los pensamientos por él expres- dos.

(8) TRUEBA URBINA Alberto y TRUEBA BARRERA Jorge, Ob. cit. págs. 77 y 78.

Por otra parte, el criterio sustentado por el Dr. Baltazar Cavazos Flores es en el sentido de que: "El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es una verdadera autoridad laboral que tiene por objeto administrar los recursos del fondo, establecer y operar un sistema de financiamiento que permite a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente, coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones", en otro apartado agrega: "En teoría la reforma es inobjetable. En la práctica se presentarán muchos problemas, principalmente en las pequeñas empresas, -- que sólo podrán superarlos mediante el convencimiento de que únicamente siguiendo los nuevos postulados de justicia social se podrá garantizar el equilibrio adecuado entre los factores de la producción, que constituye la base fundamental de nuestra estabilidad jurídica, política y económica." (9)

Es manifiesto que acepta la creación del I.N.F.O.N.A.V.I.T. y le otorga una importancia mayúscula como posible instrumento de apoyo al sistema capitalista de propiedad privada al decir:

" Es de desearse que todos los trabajadores sean "propietarios", en lugar de "proletarios". (10)

El mismo autor señala que "no todos los patrones van a poder aportar el porcentaje en cuestión. La solución sería que quedaran eximidos de la obligación las personas físicas o empresas que tuvieran ingresos brutos anuales inferiores a ---- \$500,000.00 pesos." (11)

Es inadmisibles aceptar el pensamiento anterior, ya que se pretende reducir a un campo limitadísimo la aplicación del derecho habitacional. Ningún tipo de empresas, no importando el ingreso que perciban, debe quedar exenta de cumplir con la obligación de proporcionar viviendas decorosas a sus trabaja-

(9) BALTAZAR CAVAZOS FLORES, "El Derecho de Trabajo en la Teoría y en la Práctica", Confederación Patronal de la República Mexicana, México, 1972, págs. 325, 309 y 310.

(10) BALTAZAR CAVAZOS FLORES, Ob. Cit. pág. 310.

(11) BALTAZAR CAVAZOS FLORES, Ob. Cit. pág. 310.

dores, toda vez que las aportaciones que realizan al Fondo de la Vivienda, así como las cuotas que enteran al Seguro Social y las cantidades distribuidas entre los trabajadores por concepto de la participación en las utilidades de la empresa, --son deducibles absolutamente para efectos del pago del impuesto sobre la renta, cuya importancia es de sobra conocida, que les corresponda. Si acaso, la empresa resentirá una disminu--ción en sus utilidades, pero es de una magnitud mínima, y por vía de consecuencia, insignificante en proporción al señorío y categoría de la finalidad que se persigue.

Una de las más acres críticas que, sin lugar a dudas, se han enderezado en contra de la existencia del I.N.F.O.N.A.V. I.T. es la formulada por el distinguido intelectual Dr. Mario de la Cueva, de tal fuerza es su descontento que la denomina, de manera por demás sutil y dolorosa, como "la mentira constitucional", exponiendo su pensamiento, de manera sintética, --que la reforma constitucional de 1972 al artículo 123 en su --fracción XII: "suprimió el derecho de los trabajadores en con--tra de las empresas, introdujo en la Constitución la mayor --mentira constitucional de nuestra historia --y hasta donde sa--bemos, de la historia universal- condonó graciosamente la ---obligación de constituir un fondo en beneficio de los trabaja--dores" (12).

Su argumentación la funda en el sentido de que con ante--rioridad el texto constitucional obligaba, bajo las modalida--des que el mismo imponía, a todo tipo de empresas a proporció--nar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Y --después de realizar la exposición de una serie de definicio--nes sobre el concepto "obligación", desde un punto de vista --estrictamente jurídico, concluye en lo siguiente:

"Los autores citados y otros más que podrían---mencionarse, señalan tres elementos fundamenta--les de las definiciones: primeramente las perso-

(12) DE LA CUEVA MARIO, "El Nuevo Derecho Mexicano del Tra--bajo", la edición, Editorial Porrúa, México, 1972, pág. 389.

nas, un acreedor y un deudor; en segundo lugar-- un vínculo o relación protegido por el orden jurídico, que otorga al acreedor una acción para obtener del deudor el cumplimiento de una prestación y finalmente, una prestación positiva o una abstención.

Si leemos ahora las dos primeras frases de la nueva fracción XII: "Toda empresa...estará obligada...a proporcionar a los trabajadores habitaciones... Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo...." y si las confrontamos con la definición y elementos de la obligación, se nos mostrará la mentira constitucional: no se atrevieron los autores de la reforma a suprimir la idea de una obligación de las empresas de proporcionar habitaciones, pero esa obligación es una nada jurídica, porque no hay un vínculo entre un trabajador y un patrono, quiere decir, no hay una relación de acreedor a deudor, en virtud de la cual, pudiera el primer exigir un algo del segundo, pues la frase segunda y las disposiciones de la nueva ley reglamentaria, únicamente obligan a las empresas a aportar una suma de dinero a un fondo nacional de la vivienda. Es probable que alguien declare, y así lo hemos escuchado, que se sustituyó una obligación por otra, pero substituir -- quiere decir, según el Diccionario de la Academia, poner una cosa (una obligación) en lugar de otra, lo que significa que la primera obligación desaparece.

Por encima de estas consideraciones, la realidad es que los trabajadores fueron despojados de un derecho actual, concreto, vivo y vigente, en contra de las empresas a las que presten su trabajo, En el futuro, podrán solicitar se les entregue un cinco por ciento acumulado o que se les otorgue un crédito para adquirir una habitación, pero nunca más podrán exigir ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje que la empresa les proporcione una habitación cómoda e higiénica." (13)

No creemos que tal "mentira constitucional" exista. Si bien es cierto que la obligación establecida en el texto original se ha modificado, no lo es menos el que existe. dentro del texto vigente, una obligación --quizá diferente o nueva,-- pero al fin y al cabo obligación--, a cargo de los patrones y-

con derecho a exigir el cumplimiento de la misma por el I.N. F.O.N.A.V.I.T., organismo éste, cuyo origen, esencia y fines solamente pueden entenderse en función de que los trabajadores sean propietarios, tarde o temprano, de casas habitación-baratas, cómodas e higiénicas.

Reconocemos que es una nueva obligación a cargo de los empresarios, en el que el sujeto acreedor de la misma es el I.N.F.O.N.A.V.I.T.

Por otra parte, hablar de una "mentira constitucional" y estructurar dicha aseveración en el enunciado de que los trabajadores han perdido el derecho a recibir habitaciones cómodas e higiénicas es por demás temerario. Porque si bien es cierto que dicho derecho ya no existe, tampoco lo es menos el que existe la obligación patronal de aportar determinada cantidad para la formación de un Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Porque en esencia la finalidad de que los trabajadores reciban habitaciones, contenida en la "verdad constitucional" -llamémosla así en contraposición de la "mentira constitucional" -del Constituyente del 17 subsiste, ya que la única consideración válida para aceptar, jurídicamente, la existencia de una "mentira constitucional" y, por ende, una "nada jurídica", es la de que dicha obligación empresarial hubiese sido suprimida totalmente y que el trabajador perdiese tanto el derecho consagrado en el texto original constitucional, como el derecho a ser sujeto de crédito enmarcado dentro del texto vigente.

Ahora bien, con las mencionadas reformas, lo que se ha intentado es la formulación de un sistema real y congruente para que el trabajador posea una vivienda. Es un hecho comprobado que durante la vigencia de la "verdad constitucional", más de medio siglo, el derecho de los trabajadores a recibir habitaciones fue nugatorio desde todos los puntos de vista por los cuales se le vea.

C A P I T U L O V

EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA

PARA LOS TRABAJADORES

CAPITULO V

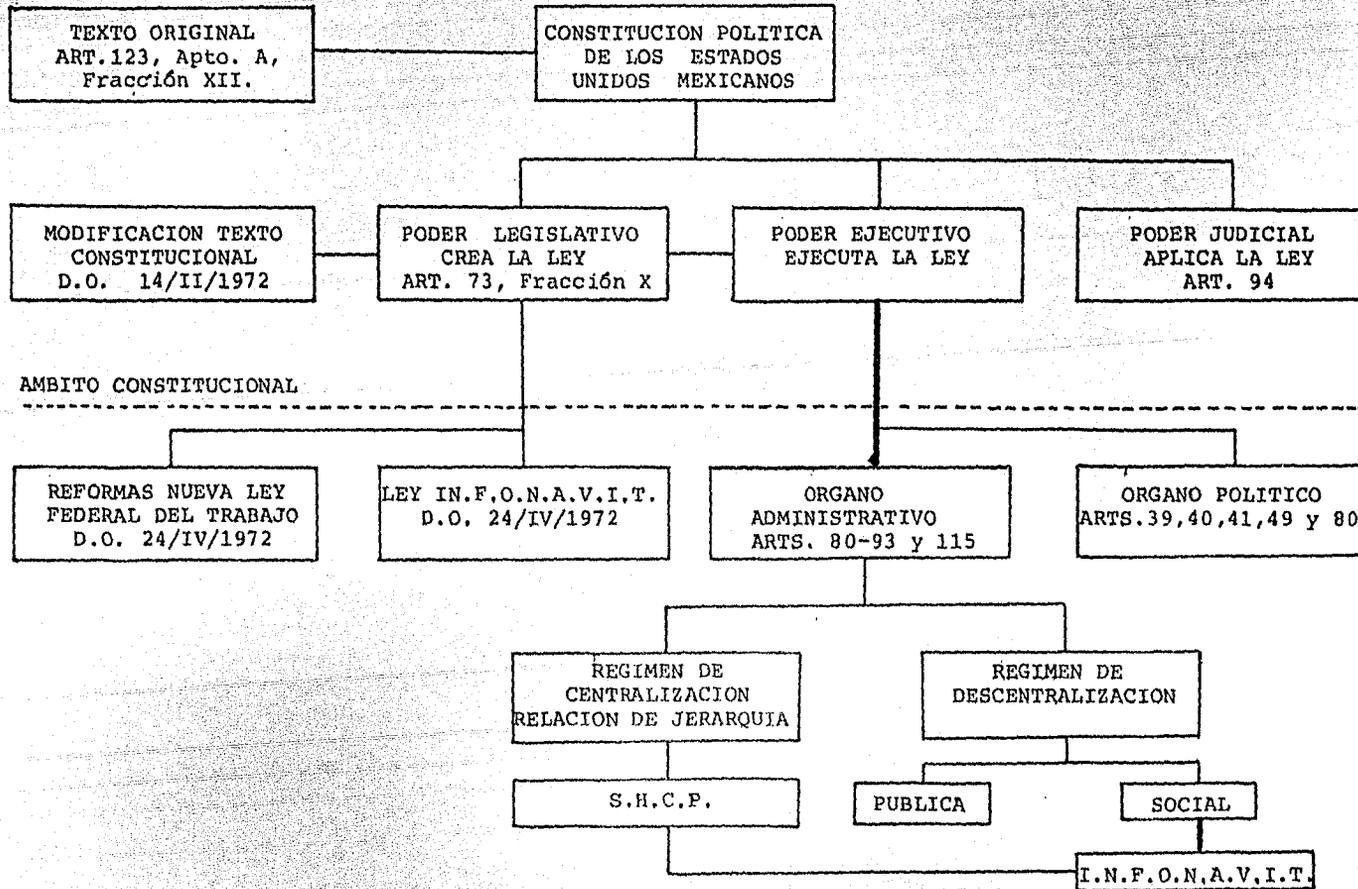
EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA
PARA LOS TRABAJADORES

Sumario: V.1.- Características de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores.--
V.2.- Análisis Jurídico-práctico de un contrato realizado entre el I.N.F.O.N.A.V.I.T. y el trabajador.--
V.3.- Postura Personal.

V.1.- Características de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda Para los Trabajadores.

Señaláramos, en nuestra introducción, que el objetivo principal de nuestro discreto estudio iba a consistir en el análisis estrictamente jurídico del Instituto y de los posibles problemas que acarrearía, a nuestro juicio, la aplicación del ordenamiento que lo rige. Hemos llegado, pues a tal punto y por tanto nos vemos precisados a aclarar algunas situaciones para un mejor desarrollo expositivo. En primer lugar, presentamos diversos cuadros esquemáticos que nos permitirán enfocar de manera sintética y global tanto el fundamento normativo del citado instituto, a este respecto es necesario hacer hincapié en las consideraciones mencionadas en el capítulo anterior con especial referencia a sus apartados IV.1 y IV.2, como a la organización y funcionamiento de aquél. En segundo término, en el desglose del contenido de la Ley correspondiente aclaramos que los artículos mencionados entre paréntesis son concordantes del propio ordenamiento invocado, por lo que, en órbice de repeticiones procuraremos no mencionarla.

En el organigrama número uno se pueden apreciar las bases sobre las que se sustenta, jurídicamente hablando, el I.N.F.O.N.A.V.I.T. Es la Constitución General de la República, fruto de la actividad desarrollada por el Congreso Constituyente de 1916-1917, quien impuso la obligación a los patrones de --



AMBITO LEGAL

ORGANIGRAMA NUM. 1

proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores que les prestaban su fuerza de trabajo y bajo ciertas - circunstancias -parte superior del esquema-. La propia Constitución en su artículo 41 establece que el pueblo ejerce su - soberanía por medio de los Poderes de la Unión y el 49 los divide para su ejercicio en Legislativo, Judicial y Ejecutivo, - la razón de dicha división se encuentra en función de quién - crea la Ley, de quién la aplica y de quién la ejecuta. El Poder Legislativo se depositó en el Congreso General o de la -- Unión, formado por la Cámara de Diputados por una parte y la de Senadores por la otra, y mediante la reforma al texto constitucional de 1929 se le otorgó, en la fracción X del artículo 73, la facultad para legislar en todo lo referente a normas del trabajo reglamentarias del artículo 123 de la propia Constitución. Es debido a esta facultad por lo que en 1972 se modificó la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de -- la Constitución, se reformaron y adicionaron los artículos -- 97, 110, 136 al 151 inclusive de la Ley Federal del Trabajo y se promulgó la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, sentándose la obligación de los patrones a aportar un 5% sobre el salario real de sus trabajadores al Instituto. El Poder Judicial depositó para su --- ejercicio en una Suprema Corte de Justicia, en Tribunales de Circuito, Colegiados en materia de amparo y unitarios en materia de apelación, y en Juzgados de Distrito, a este Poder corresponde aplicar la ley. Por último, el Poder Ejecutivo se depositó en un sólo individuo que se denomina "Presidente de los Estados Unidos Mexicanos", presenta en su actividad un doble papel: como órgano político que realiza su propia voluntad, que es la del Estado por ser su representante, y como órgano administrativo al través de la cual realiza la voluntad del legislador. Consecuencia de su función administrativa se dan dos tipos de regímenes administrativos, principalmente: el Centralizado y el Descentralizado, el primero se caracteriza por existir en función del principio "Relación de Jerarquía" y el segundo por no presentarlo. Por otra parte, encon-

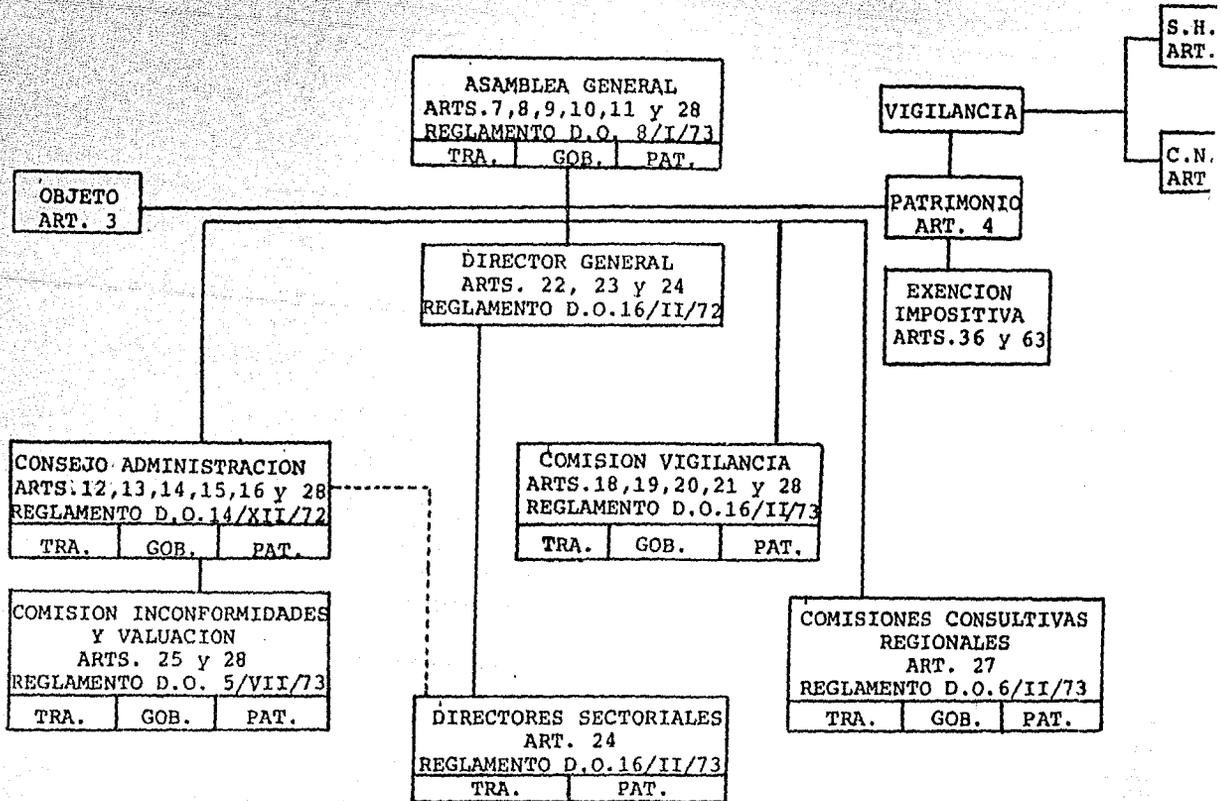
tramos que el régimen de descentralización se bifurca, según ya lo hemos estudiado al abordar sobre la naturaleza de la administración social, en dos grandes ramales: la descentralización administrativa pública y la descentralización administrativa social, perteneciendo a esta última, por lo tanto, en su carácter de instituto u organismo de previsión social, el I. N.F.O.N.A.V.I.T.

El artículo segundo de la Ley del Instituto establece: -- "Se crea un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio, que se denomina "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores", con domicilio en la ciudad de México".

Del citado precepto se colige, de manera inconcusa, el carácter de organismo social descentralizado del Instituto, lo novedoso del artículo consiste en que es un organismo de "servicio social" a diferencia de la tendencia tradicional de denominar a los organismos descentralizados creados con anterioridad, como de "servicios públicos". El legislador ha sido acertado al calificar así al Instituto, en virtud de que con ello reconoce el cariz eminentemente social que presenta el mismo.

El segundo organigrama muestra la organización, el objeto y el patrimonio del I.N.F.O.N.A.V.I.T. El objeto lo constituye el: I. Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; II. Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para: a)-La adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas; b)-La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; y c)-El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores; III. Coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores y IV. Lo demás a que se refiere la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 constitucional y el Título Cuarto, Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo, así como lo que esta ley establece. (art. 3o.) El patrimonio se integra: I Con el

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES



ORGANIGRAMA NUM. 2

Fondo Nacional de la Vivienda, que se constituye con las aportaciones que deben hacer los patrones, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 123, apartado A, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en el Título Cuarto, Capítulo III, de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos; II. Con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal; III. Con los bienes y derechos que adquiriera por cualquier título; y IV. Con los rendimientos que obtenga de la inversión de los recursos a que se refieren las fracciones II y III. (art.5o); el patrimonio y los remanentes que obtenga el Instituto en sus operaciones están exentos de toda clase de impuestos ni a la participación de los trabajadores en las utilidades de la empresas (arts. 36 y 63). Para la correcta canalización de los recursos del Instituto la Ley establece: Con el fin de que los recursos del Instituto 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 Bancario y de Seguros, tendrá las siguientes facultades: I. la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilará que los programas financieros anuales del Instituto no excedan a los presupuestos de ingresos corrientes y de los financiamientos que reciba el Instituto. Dichos financiamientos deberán ser aprobados 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 Instituto y tendrá acceso a dicha contabilidad, pudiendo verificar los asientos y operaciones contables correspondientes. La propia Comisión vigilará que las operaciones del Instituto se ajusten a las normas establecidas y a las sanas prácticas, informando al Instituto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudiera encontrar, para que se corrijan. En virtud de lo anterior, no son aplicables al Instituto, las disposiciones de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos-

Descentralizados y Empresas de Participación Estatal (art.66) Creemos que la no aplicación de esta última ley mencionada se debe a una mayor celeridad del punto a tratar, habida cuenta que de su aplicación conocen tres Secretarías de Estado: la del Patrimonio Nacional, la de la Presidencia y la ya antes aludida de Hacienda.

El Instituto es un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, y esta forma tripartita de organización se manifiesta claramente, con excepción del Director General, en la totalidad de los órganos que lo constituyen.

Los órganos del Instituto son: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales (art. 6).

La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto, y se integra en la forma tripartita antes mencionada, por cuarenta y cinco miembros propietarios y sendos suplentes, que duran en su cargo seis años y quienes pueden ser removidos libremente por el sector respectivo que los designó. La Asamblea debe reunirse por lo menos dos veces al año (ats. 7- y 10). Tiene las atribuciones y funciones siguientes: I. 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 Instituto para el siguiente año; II. 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, los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el informe de actividades de la Institución; III. Decidir, señalando su jurisdicción, sobre el establecimiento y modificación o supresión de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto; IV. Expedir los reglamentos del Instituto; V. Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos a que

se refiere esta Ley; VI. Examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje; VII. Determinar, -- a propuesta del Consejo de Administración, las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda y el cumplimiento de los demás fines y --- obligaciones del Instituto. Estas reservas deberán invertirse en Valores de Instituciones Gubernamentales; y VIII. Las demás, necesarias para el cumplimiento de los fines del Instituto, que no se encuentren encomendadas a otro órgano del mismo (art. 10).

En el Diario Oficial de fecha 8 de enero de 1973 se publicó el Reglamento de la Asamblea General del Instituto y que establece, de manera general, de cómo se integra e instala la Asamblea, de las convocatorias, del Orden del Día, del quórum de las discusiones y de las votaciones en las sesiones ordinarias y extraordinarias que se establecen para su realización.

El Consejo de Administración está integrado por quince -- miembros propietarios y otros tantos suplentes, designados -- por la Asamblea General y propuestos en número de cinco por -- el Gobierno Federal, por los trabajadores y por los patrones -- respectivamente. Duran en su cargo seis años, pueden ser removidos por la Asamblea General a petición del sector interesado y por conducto del Director General y en tanto se reúne -- aquélla el consejero, cuya remoción se haya solicitado, queda de inmediato suspendido en sus funciones. El Consejo de Administración sesiona por lo menos dos veces al mes y presiden -- las sesiones en forma rotativa los sectores que lo integran -- (arts. 12, 13, 14 y 15). El Consejo tiene las atribuciones y -- funciones siguientes: I. Decidir, a propuesta del Director -- General, sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos del Instituto, conforme a lo dispuesto por el artículo 66, fracción II; II. Resolver sobre las operaciones del -- Instituto, excepto aquéllas que por su importancia, a juicio-

de alguno de los sectores o del Director General, ameriten -- acuerdo expreso de la Asamblea General, la que deberá cele---brarse dentro de los quince días siguientes a la fecha en que se haga la petición correspondiente; III. Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto; IV. Examinar y en su caso aprobar, la presentación a la Asamblea General, de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamiento, así como los estados financieros y el informe de actividades formuladas -- por la Dirección General; V. Presentar a la Asamblea General para su examen y aprobación, los reglamentos del Instituto; - VI. Estudiar y en su caso aprobar, los nombramientos del personal directivo y de los Delegados regionales que proponga el Director General; VII. Presentar a la Asamblea General para - su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, -- operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exce--der del uno y medio por ciento de los recursos totales que -- administre el Instituto; VIII. Estudiar y en su caso aprobar, los tabuladores y prestaciones correspondientes al personal - del Instituto, propuestos por el Director General y conforme al presupuesto de gastos de administración autorizados por la Asamblea General; IX. Proponer a la Asamblea General las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la opera--ción de los depósitos a que se refiere esta Ley; X. Designar en el propio Consejo, a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación, a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, - respectivamente; y XI. Las demás que le señale la Asamblea -- General (art. 16). El día 14 de diciembre de 1972 se publicó en el Diario Oficial el Reglamento del Consejo de Administración y en donde se establece su integración, fecha de celebra--ción de sus sesiones ordinarias, se regula sobre las sesiones extraordinarias, de las discusiones de las proposiciones, del quórum y de las votaciones, de la presidencia y de la secre--taría.

La Comisión de Vigilancia se integra por nueve miembros - designados por la Asamblea General y propuestos en número de tres por cada representación con sus respectivos suplentes. - Se preside en forma rotativa. Sus miembros duran seis años en su cargo y son removidos por la Asamblea General a petición - del sector interesado y por conducto del Director General, y - en tanto aquélla se reúne queda suspendido en sus funciones.- La Comisión tiene las siguientes atribuciones y funciones: -- I. Vigilar que la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones, se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y de sus Reglamentos; II. Practicar la auditoría de los estados financieros y comprobar, cuando lo estime conveniente, los avalúos de los bienes, materia de operación del Instituto; III. Proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto; y IV. En los casos que a su juicio lo ameriten, citar a Asamblea General. La Comisión de Vigilancia dispondrá del personal y de -- los elementos que requiera para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones. (arts. 17 y 18).

La Comisión de Vigilancia designa a un Auditor Externo -- que debe ser Contador Público en ejercicio de su profesión, - para auditar y certificar los estados financieros del Instituto. Este auditor tiene amplias facultades para revisar la contabilidad y los documentos de la Institución. La citada Comisión presenta ante la Asamblea General, un dictamen sobre los estados financieros de cada ejercicio social del Instituto, -- acompañado del dictamen del auditor externo, para cuyo efecto les serán dados a conocer, por lo menos treinta días antes de la fecha en que se vaya a celebrar la Asamblea General correspondiente. El balance anual del Instituto deberá publicarse - dentro de los treinta días siguientes a la fecha en que sea - aprobado por la Asamblea General, por lo menos en dos de los diarios que tengan mayor circulación (arts. 19, 20 y 21). En el Diario Oficial de 16 de febrero de 1973 se publicó el Reglamento de la Comisión de Vigilancia y en que se regula la -

manera de instalarse, de sesionar, votar, presidencia y secretaría de las sesiones.

Respecto de los Directores Sectoriales dice el artículo - 24: "La Asamblea General a propuesta de los representantes de los trabajadores y de los patrones, nombrará a dos Directores Sectoriales, uno por cada Sector, que tendrán como función el enlace entre el Sector que representan y el Director General. Los Directores Sectoriales asistirán a las sesiones del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto". En los artículos 5o. y 6o. del Reglamento Interior del Instituto, publicado en el Diario Oficial de 16 de febrero de 1973, se especifican mayormente sus funciones.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación se integra en forma tripartita con un miembro por cada representación -- con su respectivo suplente. Conoce, sustancia y resuelve los recursos que se promuevan ante el Instituto, por los patrones, los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios, en los términos del reglamento correspondiente y con sujeción a los criterios que, sobre el particular, establezca el Consejo de Administración. La Comisión conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores, en materia de habitación, para decidir si son inferiores, iguales o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y poder determinar las aportaciones que deban enterar al Instituto o si quedan exentas de tal aportación. Una vez tramitadas las controversias en los términos -- del reglamento respectivo, la Comisión presentará un dictamen sobre las mismas al Consejo de Administración, que resolverá lo que a su juicio proceda (art. 25).

En el Diario Oficial de 5 de julio de 1973 se dió a la -- publicidad el Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Valuación del Instituto, en el que se establece la manera en cómo se presentan, substancian y resuelven las inconformidades o de las controversias sobre valuación que se susciten-

por la aplicación de la Ley del Instituto.

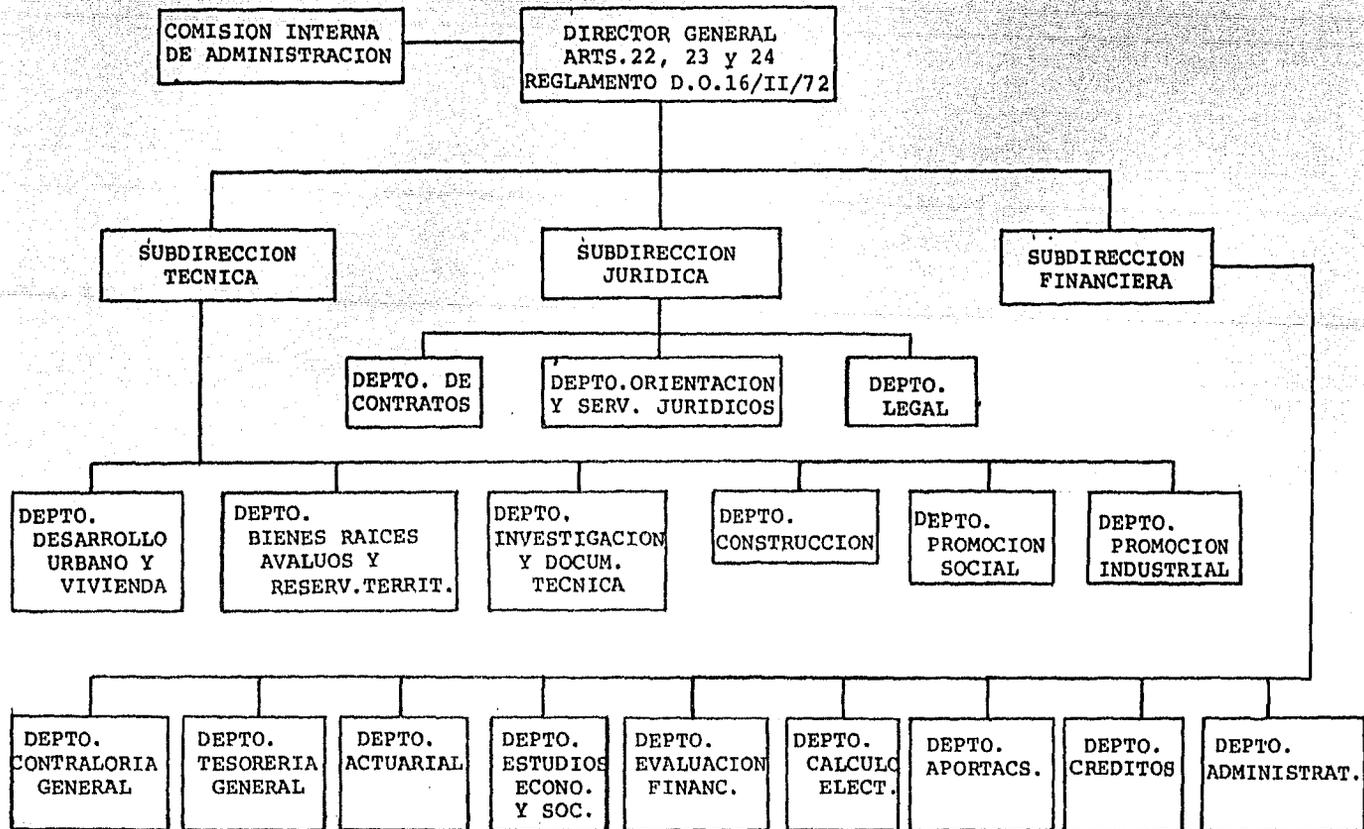
Las Comisiones Consultivas Regionales, se integran en forma tripartita y actúan en las áreas territoriales que les señala la Asamblea General. Tienen las atribuciones y funciones siguientes: I. Sugerir al Consejo de Administración, a través del Director General, la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas; II. Opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones; III. Las de carácter administrativo que establezca el Reglamento de las Delegaciones Regionales; y IV. Las demás de carácter consultivo que les encomiende el Director General (arts. 26 y 27). En el Reglamento de las Comisiones Consultivas Regionales y de las Delegaciones Regionales del Instituto, publicado en el Diario Oficial de 6 de febrero de 1973 se establece la integración y el funcionamiento de las mencionadas comisiones.

El artículo 28 establece el sistema de votaciones imponiendo "En la Asamblea General, corresponderá emitir un voto a los representantes del Gobierno Federal, uno a los representantes de los trabajadores y uno a los representantes de los patrones.

En el Consejo de Administración, en la Comisión de Vigilancia y en la Comisión de Inconformidades y de Valuación, cada uno de sus miembros tendrá un voto".

En el organigrama tercero observamos la organización propia de la Dirección General.

El Director General es nombrado por la Asamblea General a propuesta del Presidente de la República; para ocupar este cargo se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa (art.22) Pensamos que, a excepción del requisito primero, los demás son difíciles de determinar y aún la propia Ley no define en qué consiste cada uno de ellos ni da base alguna para normar un criterio de manera congruente.



ORGANIGRAMA NUM. 3

El Director General tiene las siguientes atribuciones y facultades: I. Representar legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio y las especiales que requieran cláusula especial conforme a la Ley, en los términos de los tres primeros párrafos del artículo 2554 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales. Estas facultades las ejercerá en la forma en que acuerde el Consejo de Administración. El Director General podrá otorgar y revocar poderes generales o especiales; pero cuando sean en favor de personas ajenas al Instituto, deberá recabar previamente el acuerdo del Consejo de Administración; II. Asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto. III. Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración; IV. Presentar anualmente al Consejo de Administración, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior; V. Presentar al Consejo de Administración, a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamientos para el año siguiente; VI. Presentar a la consideración del Consejo de Administración, un informe mensual sobre las actividades del Instituto; VII. Presentar al Consejo de Administración, para su consideración y en su caso aprobación, los proyectos concretos de financiamiento; VIII. Nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones; IX. Las demás que le señalen esta Ley y sus disposiciones reglamentarias (art. 23).

Podemos apuntar que cuando una persona tiene a su cargo el desempeñar determinado puesto dentro de cualquier órgano del Instituto, no puede, en modo alguno, desempeñar otro cargo en diverso órgano del propio Instituto. Es decir, no puede ocupar dos cargos o puestos a la vez.

El día 16 de febrero de 1973 se publicó en el Diario Oficial el Reglamento Interior del Instituto y dentro del cual

se establecieron, para el mejor cumplimiento de los objetivos del Instituto y de las funciones y atribuciones de sus órganos, tres Subdirecciones -Técnica, Jurídica y Financiera- dependientes de la Dirección General.

La Subdirección Técnica tiene como funciones las de efectuar estudios técnicos, de planeación, de control y evaluación, necesarios para los programas de obra y presupuestos -- para construcción, en cuanto a calidad, costo, volumen y tiempo, así como para dotar al Instituto de los terrenos requeridos para sus programas de financiamiento para la construcción de viviendas urbanas y rurales. Realiza la selección de los constructores, mantiene contacto con organismos que tienen a su cargo programas habitacionales y en general todo tipo de actividades técnicas-habitacionales. Forman parte de la Subdirección Técnica, los Departamentos de: Desarrollo Urbano y Vivienda; Bienes Raíces; Avalúos y Reserva Territorial; Investigación y Documentación Técnica; Construcción; Promoción Social y Promoción Industrial (arts. 10 y 11 del Reglamento aludido).

La Subdirección Jurídica tiene las siguientes funciones:

- I. Representa al Instituto en toda clase de convenios y contratos, conforme a las instrucciones y a los poderes generales y especiales que le otorgue la Dirección General;
- II. Intervenir en la constitución, operación y vigilancia, de fideicomisos en los que el Instituto sea parte;
- III. Convenir con las instituciones fiduciarias la forma de operación de los fideicomisos estableciendo las condiciones de entrega de las casas habitación a los trabajadores;
- IV. Dar a los delegados-fiduciarios las instrucciones que sean necesarias para el mejor cumplimiento de los fines del fideicomiso;
- V. Intervenir en la adquisición de los inmuebles en los que el Instituto financiará la construcción de viviendas que se entregarán en propiedad a los trabajadores, verificando que dichos inmuebles se encuentren libres de gravámenes, afectaciones agrarias y al corriente en el pago de las obligaciones fiscales;
- VI. Intervenir en los conflictos jurídicos en los que el Ins-

tituto sea parte; VII. Vigilar el cumplimiento de la Ley y Reglamentos del Instituto y dictar las resoluciones encaminadas a ese efecto y realizar la verificación e inspección de las - empresas; VIII. Desahogar las consultas que se hagan al Insti- tuto y establecer los servicios de orientación y difusión pa- ra que los patrones y trabajadores tengan el mejor conocimien- to de sus obligaciones y derechos y sobre el disfrute y utili- zación de los servicios que preste el organismo; IX. Contra- tar los servicios del personal del Instituto y llevar las re- laciones jurídico-laborales con el mismo; X. Formular y some- ter los proyectos de Ley, decretos, reglamentos, circulares e instructivos relativos a las actividades del Instituto, a la- Dirección General del mismo; XI. Solicitar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público su intervención para que se hagan- efectivos los créditos de carácter fiscal a favor del Institu- to; XII. Consignar ante la Secretaría del Trabajo y Previsión- Social, en los términos del Reglamento respectivo, a los patro- nes que cometan infracciones a la Ley del Instituto; y XIII.- En general, todas aquellas cuestiones necesarias y relativas- al debido cumplimiento de los fines del Instituto, relaciona- das con su competencia. Forman parte de la Subdirección men- cionada, los Departamentos de Contratos, Orientación y Servi- cios Jurídicos; y Legal (arts. 12 y 13 del Reglamento).

La Subdirección Financiera tiene a su cargo las funciones siguientes: control, registro y análisis de las fuentes de -- ingreso del Instituto; la adopción de sistemas de contabili-- dad y presupuestos; la evaluación sobre la viabilidad finan- ciera de los proyectos que considere el Instituto; la realiza- ción de estudios actuariales, económicos y sociales sobre vi- vienda; el establecimiento de los sistemas para el control y- otorgamiento de créditos, así como de pagos en obras y terre- nos, supervisar las funciones del Centro de Cálculo, elaborar la política de inversiones. Se encuentra formada por los De-- partamentos siguientes: Contraloría General; Tesorería Gene-- ral; Actuarial; Estudios Económicos y Sociales; Evaluación -- Financiera; Cálculo Electrónico; Aportaciones; Crédito; y Ad-

ministrativo (arts. 15 y 16 del Reglamento último).

Por último, la Comisión Interna de Administración es un organismo auxiliar del Director General, encargada de estudiar en forma permanente las modificaciones necesarias para mejorar la estructura y el funcionamiento de la Institución (art. 21 del multimencionado Reglamento).

En la Ley del I.N.F.O.N.A.V.I.T. se establecen derechos y obligaciones para los trabajadores y patrones, los cuáles señalaremos de manera sumarásima:

Como obligaciones de los patrones tenemos: el inscribirse e inscribir a sus trabajadores al Instituto, efectuar las aportaciones que les corresponden al Instituto; descontar de los salarios de sus trabajadores cuando éstos deban cubrir créditos en favor del Instituto y enterarlos al mismo. Tanto las aportaciones como los descuentos aludidos tienen el carácter de fiscales y el Instituto para esos efectos el de organismo fiscal autónomo. Las aportaciones deben hacerse bimestralmente dentro de los quince días siguientes del mes subsecuente al bimestre al que correspondan. Se realizan por conducto de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y ésta en un plazo no mayor de quince días entrega al Instituto el importe total de las recaudaciones efectuadas. Las infracciones que cometan en perjuicio de sus trabajadores se castigan con multas de cien a diez mil pesos impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Si no enteran puntualmente las cantidades ya especificadas se causan recargos y en su caso, gastos de ejecución. Puede incurrirse en la defraudación fiscal cuando se haga uso de engaño, se aproveche error, se simule algún acto jurídico u oculte datos, para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos correspondientes realizados (arts. 29, 35, 39, 55, 56 y 57).

En tratándose de los derechos tenemos: promover recurso de inconformidad ante el propio Instituto por controversia cualquiera que se suscite por actos del Instituto, así como

el de acudir ante el Tribunal Fiscal de la Federación para -- que en última instancia resuelva (arts. 52 y 54).

Entre los derechos de los trabajadores tenemos los si --- quientes: inscribirse en el caso de que sus patrones no los - inscriban; a obtener en todo momento información sobre el monto de las aportaciones a su favor; así como de los descuentos hechos a su salario para cubrir abonos de capital e intereses correspondientes a los créditos que le haya otorgado el Instituto; a que se acrediten a su favor las aportaciones respectivas; en caso 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 dicha entrega se hará a -- sus beneficiarios; cuando no se encuentre sujeto a una relación de trabajo y hubiere recibido un préstamo del Instituto, éste le otorgará una prórroga con plazo máximo de doce meses sin causa de intereses, en los pagos de amortizaciones que -- tenga que hacerle por concepto de capital e intereses; tienen derecho a ejercer el crédito que se les otorgue, en la localidad que designen; los créditos que se les otorguen devengarán un interés del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos; las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, se resolverán mediante el recurso de inconformidad o bien acudiendo directamente ante la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a los tribunales competentes; cuando deje de estar sujeto a una relación laboral un trabajador podrá optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones mediante solicitud por escrito que realice dentro de los seis primeros meses contados a partir de la fecha en que se considera ha dejado de --- existir la relación laboral; esta relación voluntaria termina cuando exista nueva relación laboral, por voluntad del trabajador o porque éste deje de constituir los depósitos, durante un período de seis meses; los trabajadores jubilados tienen derecho a la misma opción (arts. 32, 34, 38, 40, 41, 42, 44, 53, 59, 60 y 61).

Respecto de las obligaciones de los trabajadores aparecen

El que los depósitos constituidos en su favor prescriben en cinco años, los créditos que se les otorguen se dan por vencidos cuando sin consentimiento del Instituto, el deudor enajene la vivienda, grave el inmueble que garantice el pago de los créditos concedidos por el Instituto, o incurra en las causas de rescisión consignadas en el contrato respectivo; se puede incurrir en el delito de fraude cuando se obtienen los créditos o se reciben depósitos sin tener derecho a ello, mediante engaño, simulación o sustitución de persona (arts. 37, 49 y 58).

El propio Instituto también tiene un conjunto de obligaciones que cumplir: cuidará que sus actividades se realicen dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano, por lo que puede coordinarse con otros organismos públicos; inscribir a los trabajadores sin previa gestión de éstos o de los patrones; mantener en efectivo o en depósitos bancarios a la vista las cantidades necesarias para la realización de sus operaciones diarias, los recursos del Fondo Nacional mientras se aplican a sus fines, deberán mantenerse en el Banco de México, S. A., invertidos en valores gubernamentales de inmediata realización; la asignación de los créditos y financiamientos del Instituto se hará conforme a criterios que tomen debidamente en cuenta la equidad en la aplicación de los mismos y su adecuada distribución entre las distintas regiones y localidades del país; para la asignación de los créditos se deberá tomar en cuenta la demanda de habitación y las necesidades de vivienda, dando preferencia a los trabajadores de bajos salarios, en las diversas regiones o localidades del país, las posibilidades reales de llevar a cabo construcciones habitacionales, el monto de las aportaciones al Fondo proveniente de las diversas regiones del país y el número de trabajadores de las mismas; el número de miembros de las familias de los trabajadores, el salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo con los interesados y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles; a un grupo de trabajadores con características semejantes se esta-

blece un sistema de sorteos ante Notario Público; vigilar que los créditos y financiamientos que otorgue, se destinen al -- fin para el que fueron concedidos; las relaciones de trabajo con sus trabajadores se regirán por la Ley Federal del Trabajo; no puede intervenir en la administración, operación o mantenimiento de conjuntos habitacionales, ni sufragar los gastos correspondientes a estos conceptos; sólo podrá realizar -- las inversiones en los bienes muebles e inmuebles estrictamente necesarias para el cumplimiento de sus fines, en caso de adjudicación o de recepción de pago --no sabemos en qué consista esta figura jurídica-- de bienes muebles, el Instituto deberá venderlos en el término de seis meses; sólo cuando se -- trate de créditos otorgados por el Instituto a los trabajadores podrán ser objeto de cesión o embargo, los depósitos constituidos en favor de los trabajadores; las aportaciones en -- favor de los trabajadores empezarán a causarse, y a ser exigibles por el Instituto, a partir del 1o. de mayo de 1972 (arts 4, 33, 43, 45, 46, 47, 50, 62, 64, 65 y 67 y segundo Transitorio).

V.2.- Análisis Jurídico-Práctico de un Contrato Realizado entre el I.N.F.O.N.A.V.I.T. y el Trabajador.

En el presente apartado habremos de realizar, en la medida de nuestras posibilidades, el análisis de tan sólo uno de los contratos que celebra el I.N.F.O.N.A.V.I.T. con los trabajadores. Pensamos que es el más importante porque mediante él los trabajadores obtienen un crédito que se aplica para la adquisición en propiedad de habitaciones. El Instituto, para el otorgamiento de los créditos, maneja cuatro líneas de contratos; la primera es, como ya dijimos, la que permite al trabajador adquirir en propiedad una habitación y se denomina ---- "Trasmisión de Propiedad, Extinción Parcial de Fideicomiso y Reconocimiento de Adeudo con Interés y Garantía Hipotecaria", en tanto que las otras "líneas", que están destinadas a la -- construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, reciben el nombre de "Mutuo con Interés y Garantía Hipotecaria".

Primeramente presentamos el formato del mencionado contrato tal y como lo estructura el Instituto antes de ser "llenado", después fijaremos la atención en las cláusulas que consideramos importantes y haremos los comentarios correspondientes.

En un primer término debemos apuntar que las partes que formalizan ante Notario Público, el contrato a comento, son tres: el "Fiduciario", que según el artículo 350 de la L.G.T. O.C. "sólo pueden ser fiduciarias las instituciones expresamente autorizadas para ello conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares", representado por persona legalmente autorizada; el "INFONAVIT" representado, también, por persona autorizada; y el "Trabajador" y su cónyuge, en el desarrollo del contrato únicamente se hace mención al primero.

En la parte conducente a las declaraciones se establece, de modo fundamental, que con anterioridad a la celebración del contrato en cuestión, se constituyó un fideicomiso irrevocable y traslativo de dominio con la finalidad de construir viviendas para los trabajadores. Que por virtud de este fideicomiso y de los contratos de financiamiento de obra realizados entre el INFONAVIT y las constructoras que fueron seleccionadas en el concurso correspondiente, se obtuvo como resultado el lote y el inmueble sobre el mismo construido y con las especificaciones señaladas, la casa o vivienda que es objeto del contrato de crédito. El Trabajador termina reconociendo y haciendo suyas las declaraciones III, IV y V.

En relación al clausulado manifestamos que únicamente haremos mención a la cláusula o cláusulas respectivas, por lo que nos remitimos a la misma y enseguida ofreceremos el comentario que nos merece.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

TRASMISION DE PROPIEDAD, EXTINCION PARCIAL DE FIDEICOMISO Y RECONOCIMIENTO DE ADEUDO CON INTERES Y GARANTIA HIPOTECARIA que ante el señor Licenciado

Notario formalizan: a quien se llamará el "Fiduciario", representado por

de una parte, de otra, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores a quien se denominará el "INFONAVIT" representado por

; y de una tercera parte en lo sucesivo el "Trabajador", de acuerdo con las siguientes declaraciones y cláusulas:

-----DECLARACIONES-----

I. Declara el INFONAVIT que es un organismo de servicio social, con personalidad jurídica y patrimonio propio, creado por Ley publicada en el Diario Oficial de veinticuatro de abril de mil novecientos setenta y dos, y cuyos objetivos fundamentales son, conforme a lo dispuesto por el Artículo Tercero de la misma Ley, la administración del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así como la promoción, coordinación y financiamiento de programas de construcción de habitaciones, destinadas a ser adquiridas en propiedad por trabajadores titulares de depósitos en el mencionado Fondo.

II. Que por escritura pública número de fecha de mil novecientos del Licenciado , otorgada ante la fe- rio Público , Nota--

, se constituyó un fideicomiso irrevocable y traslativo de dominio, con la finalidad fundamental de construir viviendas para los trabajadores y por el cual se transmitió al Fiduciario la propiedad de un terreno con superficie de

ubicado en

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

- - - - - C L A U S U L A S - - - - -

PRIMERA: Por instrucciones que en este acto ratifica el ---
 INFONAVIT, el Fiduciario trasmite al Trabajador, libre de todo --
 gravamen, la propiedad del lote descrito en la declaración Tercera
 de este contrato, el cual tiene los linderos, superficie, me--
 didas y ubicación que se precisan en la propia declaración. - - -

SEGUNDA: La contraprestación pactada por la enajenación que
 formaliza el Fiduciario a favor del Trabajador es la cantidad de-

que el Trabajador paga al INFONAVIT, en su carácter de fideicomisario,
 en los términos que se precisan en la Cláusula SEXTA de --
 este contrato. - - - - -

TERCERA: El Trabajador acepta que el fideicomitente es el -
 único obligado al saneamiento para el caso de evicción, por lo --
 que reconoce que la fiduciaria no asume obligación alguna respec--
 to del inmueble cuya propiedad, en este acto, le trasmite. - - -

CUARTA: El Fiduciario extingue el fideicomiso mencionado en
 la Declaración Segunda de este instrumento única y exclusivamente
 por lo que hace al lote materia de esta operación. - - - - -

QUINTA: El Trabajador ratifica todos los actos jurídicos y
 materiales que el INFONAVIT ha realizado por cuenta del mismo Tra--
 bajador, al ordenar y financiar la construcción de la vivienda -
 que se edificó sobre el lote que ha quedado descrito en la decla--
 ración Tercera de este instrumento, y reconoce la utilidad y bene--
 ficio que le ha reportado esta actuación del INFONAVIT. Como con--
 secuencia de esta ratificación, los efectos de todos los actos --
 realizados por el INFONAVIT a favor y por cuenta del Trabajador -
 para la construcción de la vivienda que se describe en la Decla--
 ración Cuarta de esta escritura, se retrotraen al día en que las--
 gestiones se iniciaron y, por tanto, la casa es propiedad del Tra--
 bajador, quien reconoce que las gestiones llevadas a cabo por el--
 INFONAVIT le reportan como beneficio el costo total de la cons--
 trucción. - - - - -

SEXTA: El trabajador reconoce deber y se obliga a pagar al--
 INFONAVIT la cantidad de
 que comprende el precio del terreno, el valor de la construcción,
 los gastos originados por la presente y el costo del seguro con--

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

tra los daños del inmueble, conforme a las siguientes estipulaciones:

-
- - - a) El plazo para la devolución es de años que comenzará a correr a partir del día de de mil novecientos
- - - b) Mientras el Trabajador continúe dentro del Régimen del INFONAVIT, la suma que se le da en mutuo devengará un interés del cuatro por ciento anual sobre saldos semestrales insolutos, en la inteligencia de que dicha tasa será por ciento anual, cuando el Trabajador pierda el derecho a continuar dentro del Régimen mencionado porque deje de estar sujeto a una relación de trabajo, hecha a la salvedad de la prórroga prevista en la Cláusula Octava.-----
- - - c) Para el pago de los intereses y la amortización proporcional del capital, el Trabajador cubrirá las mensualidades que aparecen en la tabla de amortizaciones que se agregará al apéndice con la letra .-----
- - - d) Se aplica como pago inicial al crédito concedido el cuarenta por ciento del importe de los depósitos que el Trabajador tiene constituidos hasta la fecha en el INFONAVIT.-----
- - - e) El Trabajador acepta libremente que mientras esté sujeto a una relación laboral, los abonos al préstamo se hagan mediante los descuentos que sobre su salario efectúen tanto su patrón actual como los que llegare a tener en lo futuro, en los términos de la fracción tercera del Artículo Veintinueve de la Ley del INFONAVIT.-----
- - -f) Durante la vigencia del crédito, se continuará aplicando el cuarenta por ciento de la aportación patronal al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el Trabajador.-----

SEPTIMA: El Trabajador queda facultado para pagar anticipadamente todo o parte del importe de la suerte principal; pero sólo podrá hacer anticipos de cantidades que alcancen a cubrir uno o más abonos mensuales de los que se comprenden en la tabla de amortizaciones. En este caso, los pagos anticipados se aplicarán a las últimas amortizaciones pendientes, reduciéndose automáticamente el plazo para el pago del crédito al número de mensualidades que queden insolutas.-----

OCTAVA: Cuando el Trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo y no exista litigio pendiente sobre la subsistencia de esa relación laboral, el INFONAVIT le otorgará, por una sola vez y sin causa de intereses, una prórroga por un plazo máximo de doce meses a partir de la fecha en que deje de prestar sus servicios al patrón, y que se contarán en forma continua, cuando el período de inactividad dure hasta doce meses o discontinua cuando tal período dure menos de los doce meses. Esta prórroga --

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

se suspenderá cuando el Trabajador vuelva a estar sujeto a una relación laboral. - - - - -

- - - Cuando el Trabajador no esté sujeto a otra relación laboral y existiere litigio pendiente sobre la subsistencia de la anterior, se suspenderá, por una sola vez y por un plazo máximo de doce meses, el cobro de las cuotas de amortización. Si el litigio concluyera favorablemente para el Trabajador, el INFONAVIT procederá a hacer efectivas dichas cuotas. - - - - -

- - - Cuando el litigio sobre la relación laboral, concluya en forma desfavorable para el Trabajador, y siempre que éste no se encuentre sujeto a otra relación laboral, el INFONAVIT le otorgará la prórroga legal de doce meses a que se refiere el primer párrafo de esta cláusula. - - - - -

NOVENA: En cumplimiento del Artículo Cincuenta y uno de la Ley Constitutiva del INFONAVIT y por medio de este acto, el Trabajador adquiere el carácter de acreditado del Instituto y de miembro de la Caja de Seguros, con los derechos y obligaciones que se establecen en el Reglamento respectivo. Consecuentemente, en caso de muerte o incapacidad total permanente del Trabajador, el INFONAVIT, con cargo a la Caja de Seguros, cancelará el saldo insoluto del crédito, así como la garantía hipotecaria que se constituye en esta escritura, sin más pagos que los ya vencidos. - - - - -

DECIMA: El Trabajador autoriza de manera expresa al INFONAVIT para que éste contrate un seguro por el valor que se estime para la parte destructible del inmueble que adquiere, contra riesgos de incendio, explosión, terremoto u otro caso fortuito, obligándose el Trabajador a reintegrarle al INFONAVIT las primas que éste hubiera pagado por aquellos conceptos. - - - - -

- - - En la póliza respectiva deberá designarse al INFONAVIT como beneficiario, quedando la misma en su poder para ser renovada cuantas veces sea necesario; este seguro estará en vigor por todo el tiempo que permanezcan insolutas total o parcialmente las prestaciones a favor del INFONAVIT. - - - - -

DECIMOPRIMERA: Se conviene que el INFONAVIT podrá dar por vencido anticipadamente el plazo para el pago del crédito y hacer efectiva la garantía hipotecaria en los siguientes casos: - - - - -

- - - a) Si el Trabajador dejare de cubrir por lo menos dos mensualidades consecutivas, hecha la salvedad de lo previsto en la Cláusula Octava. - - - - -

- - - b) Si el Trabajador enajena, arrienda, o en cualquier otra forma transmite la propiedad, la posesión o algún otro derecho real sobre el inmueble que se hipoteca, salvo lo previsto en la Cláusula Decimocuarta. - - - - -

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

- - - c) Si altera o modifica substancialmente la construcción -- sin el consentimiento del INFONAVIT dado por escrito, o bien destina la vivienda a un fin distinto al de habitación familiar. - - -
- - - d) Si el Trabajador dejare de pagar las primas de seguro -- contra riesgos de incendio, explosión, terremoto u otro caso fortuito, a que se refiere la Cláusula Décima. - - -
- - - e) Si el Trabajador no pagare por bimestres consecutivos el impuesto predial y los derechos pro servicio de agua del inmueble que se hipoteca, o no pagare, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que sea exigible, cualquier otro -- adeudo fiscal a su cargo o a cargo del mismo inmueble, obligándose a exhibir los comprobantes de pago cuando se lo requiera el -- INFONAVIT. - - -
- - - f) Si el Trabajador no da aviso por escrito al INFONAVIT, -- en el caso de que cambie de patrón, dentro de los quince días siguientes a aquél en que tenga lugar el cambio. - - -
- - - g) Si durante la vigencia de este contrato se descubre que el Trabajador proporcionó datos falsos para la obtención del crédito que se formaliza en el presente. - - -
- - - h) Si el Trabajador incumple cualquiera otra de las obligaciones que contrae en esta escritura. - - -

DECIMOSEGUNDA: El Trabajador, para garantizar el puntual pago de la suma que reconoce deber, sus intereses y demás consecuencias legales, hipoteca en forma especial, expresa y en primer grado a favor del INFONAVIT, que acepta esta garantía,

, con los linderos, medidas y superficie determinados en la Declaración Tercera del presente contrato, los cuales se dan aquí por reproducidos como si se insertasen a la letra. - - -

- - - Conviene las partes en que la hipoteca garantiza los intereses hasta por cinco años contados desde su vencimiento; estipulación de la que deberá tomarse razón el Registro Público de la Propiedad. - - -

DECIMOTERCERA: En caso de que el INFONAVIT haga efectiva la garantía hipotecaria por incumplimiento de las obligaciones del deudor, el inmueble hipotecado podrá ser adjudicado al INFONAVIT sin necesidad de subasta o venta judicial, en el precio que fijen los peritos designados por las partes.

INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

DECIMOCUARTA: Mientras permanezca insoluto el crédito, el Trabajador no podrá enajenar el inmueble materia de esta operación a ninguna persona moral, ni a personas físicas no inscritas en el INFONAVIT con el carácter de trabajadores, aun cuando éstas carezcan de vivienda. Sin embargo, cuando se trate de personas -- inscritas con dicho carácter, se deberá, previamente, obtener el consentimiento pro escrito del Instituto. La violación de esta -- obligación dará lugar a una indemnización a favor del INFONAVIT -- por parte de quien resulte responsable; tasándose desde ahora dicha indemnización en la cantidad faltante para que el INFONAVIT -- reciba el dieciocho por ciento anual de intereses en vez del cuatro por ciento pactado en la Cláusula Sexta. Esta estipulación -- forma parte de todas las escrituras relacionadas con el otorga-- miento de créditos para la vivienda de los trabajadores en que interviene el INFONAVIT; y el Notario que autoriza, en su calidad -- de funcionario público, se hace sabedor de ella y prestará al INFONAVIT la cooperación necesaria para su debido cumplimiento en -- los instrumentos que ante él se otorguen, en los cuales se insertará, en su caso, el documento en que conste el consentimiento del INFONAVIT, en su carácter de acreedor hipotecario. - - - - -
- - - Lo estipulado en esta Cláusula tendrá aplicación si el IN-- FONAVIT no ejercita el derecho de preferencia a que se refiere la Cláusula Decimoquinta. - - - - -

DECIMOQUINTA: El INFONAVIT, frente a cualquier otra perso-- na, gozará del derecho de preferencia para adquirir tanto el lote de terreno como la vivienda sobre él construida, que han sido ma-- teria de este instrumento. Con el objeto de que el INFONAVIT pue-- da hacer uso de su derecho de preferencia, el Trabajador se obliga a comunicarle por escrito su voluntad de enajenar el inmueble. Para hacer uso de este derecho el INFONAVIT gozará de un plazo de treinta días, contado a partir de la fecha en que reciba la notificación respectiva por parte del Trabajador. - - - - -

DECIMOSEXTA: Los gastos, impuestos y derechos de este con-- trato y los de la cancelación de la hipoteca, son a cargo del Tra-- bajador. - - - - -

DECIMOSEPTIMA: Para la interpretación y cumplimiento de es-- te contrato las partes se someten a las leyes y tribunales de

con renuncia expresa de cualquier otro fuero que pudiera corres-- ponderles por razón de su domicilio o de la ubicación del inmue-- ble. - - - - -

Comentario a las cláusulas Primera, Segunda y Sexta.----
Por virtud de ellas el trabajador recibe libre de gravámenes la vivienda y se obliga a pagar al INFONAVIT determinada cantidad por ella, cantidad que comprende: a) el precio del terreno, b) el valor de la construcción. c) los gastos originados por la protocolización del contrato y d) el costo del seguro contra daños del inmueble.

Desgraciadamente el contenido de estas cláusulas afecta verdaderamente al deseo del legislador, toda vez que se atenta contra el contenido social establecido en el texto de la Constitución en lo que respecta a las habitaciones de los trabajadores, ya que se establece así una serie de cargos para el trabajador propios del derecho privado. El plazo para la devolución o pago del crédito es de diez a veinte años (art. 44 de la Ley). La suma que se le entrega en mutuo, representada por la casa, devenga un interés del cuatro por ciento anual sobre saldos semestrales insolutos, por lo que realmente es bajo el interés aunque no por ello deja de ser un préstamo propio de una institución de crédito. De los incisos d), e) y f) de la cláusula 6 se desprende que del depósito que tiene a su favor el trabajador, se aplica un 40% del mismo tanto para el pago inicial como para el pago de los abonos subsecuentes que le corresponden. así como el prestar su consentimiento,-- el trabajador, para que de su salario se le hagan los descuentos que han de ser utilizados como pago de abonos al préstamo que se le otorgó.

Comentario a la cláusula Tercera.- El fideicomitente es la persona que enajena los terrenos a los trabajadores. En el Distrito y Territorios Federales esta cláusula sale sobrando en virtud de lo preceptuado por el Código Civil correspondiente en el artículo 2120 "Todo el que enajena está obligado a responder de la evicción, aunque nada se haya expresado en el contrato".

Comentario a la cláusula Cuarta.- Por lo que respecta a los demás lotes objeto del fideicomiso se mantienen vivos los derechos del fiduciario. Únicamente figuran en el fideicomiso

los lotes o el terreno y por lo que toca a las construcciones nunca entran en el patrimonio fideicomitido.

Comentario a la cláusula Quinta.- Es una simple reiteración mediante la cual el INFONAVIT se asegura de la voluntad del Trabajador en el sentido que se establece y que en la Declaración VI del contrato, ya había aceptado.

Comentario a la cláusula Séptima.- Unicamente se le facultaba al Trabajador a pagar anticipadamente su deuda.

Comentario a la cláusula Octava.- Se transcribe en casi su totalidad el artículo 41 de la Ley del Instituto, creemos que se peca de optimismo, ya que es costumbre el que los juicios laborales no duren menos de doce meses. Nuestra pregunta es la siguiente: ¿Qué pasa si el juicio dura más de un año como normalmente acontece?

Por otro lado, si un trabajador pierde un litigio laboral el INFONAVIT le otorga la prórroga legal de doce meses que -- les da a los trabajadores que han recibido un préstamo del -- Instituto y que no están sujetos a una relación laboral, entonces, prácticamente, a cualquier trabajador le sería de utilidad el presentar demanda laboral, independientemente de su validez o no, con lo cual se vería beneficiado con dos prórrogas anuales mínimas. Dicho plazo le permitiría vivir un poco más de tiempo en la habitación concedida.

Comentario a la cláusula Novena.- Se hace mención al seguro para los casos de incapacidad permanente o de muerte, que por imperativo del artículo 51 de la Ley del Instituto se establece en favor del Trabajador. El costo de este seguro queda a cargo del Instituto.

Comentario a la cláusula Décima.- Se establece un seguro contra daños del inmueble, a cargo del trabajador. Pensamos que la finalidad que se persigue es que en el caso de un siniestro que destruya o disminuya la utilidad del inmueble, se restituya la funcionalidad del bien, pero sin que el Instituto sufra merma en su patrimonio. Por otro lado, al actuar

el Instituto como beneficiario se garantiza de que su crédito quede protegido. Actualmente se está procurando evitar la intervención de Compañías de Seguros en el manejo de este seguro, mediante la creación de una Caja de Seguros que funcionará internamente dentro del propio Instituto.

Comentario a la cláusula Décimoprimer.- Se puede señalar que las causas que se mencionan aquí son de rescisión de contrato, y que las mismas están ubicadas en protección absoluta y categórica de los intereses del Instituto.

Comentario a la cláusula Décimosegunda.- El trabajador garantiza el pago de su crédito mediante la constitución de un contrato accesorio de hipoteca sobre el bien inmueble que se le trasmite a manera de crédito, y que otorga en forma especial, expresa y en primer grado a favor del INFONAVIT. En el mismo sentido externa su voluntad el cónyuge de aquél.

Los redactores del contrato efectúan una innovación en el campo del derecho al hablar de domicilio marital, y no así -- del tradicional domicilio conyugal.

Comentario a la cláusula Décimotercera.- Pensamos que la subasta o venta judicial se encuentra regulada por normas de carácter procesal ¿Es que pueden suprimirse? ¿Es que puede el INFONAVIT establecer sus propios procedimientos?

Es de suyo necesaria la intervención de los Tribunales -- competentes.

Comentario a la cláusula Décimocuarta.- Se establece un sistema de protección a los créditos proporcionados por el INFONAVIT, imponiéndole al Trabajador la obligación, cuando el crédito se encuentre insoluto, de avisar al Instituto su voluntad de enajenar el inmueble a otro Trabajador inscrito en el propio Instituto, de no hacerlo así la tasa de interés se elevará, a modo de indemnización, del cuatro por ciento a un dieciocho por ciento anual de intereses siendo cubierta -- por quien resulte responsable. No se admite la venta a personas morales ni a personas físicas no afiliadas al INFONAVIT.

Pues bien, supongamos que un trabajador al cual se le ha concedido un crédito de esta clase enajena el inmueble a otro trabajador inscrito en el INFONAVIT, sin siquiera notificarle a éste de dicha enajenación. Entonces, según la cláusula, resulta responsable y tendrá que pagar el 18% anual de intereses por concepto de indemnización. ¿Es correcto esto? ¿No se perjudica al trabajador? ¿No se está en contra de lo preceptuado en el artículo 44 de la Ley del Instituto al decir que los créditos concedidos a los trabajadores devengan un interés del cuatro por ciento anual sobre saldos insolutos? ¿Es renunciable este artículo por el trabajador? Estamos convencidos de la inestabilidad legal de la presente cláusula.

Comentario a la cláusula Décimoquinta.- Se presenta en favor del INFONAVIT un derecho de preferencia para adquirir la vivienda.

Comentario a la cláusula Décimosexta.- Se suma a los conceptos a cargo del Trabajador señalados en la cláusula Sexta, el pago de los impuestos y derechos por la celebración del contrato, así como la cancelación de la hipoteca.

Comentario a la cláusula Décimoséptima.- Se hace mención en ella, de las leyes y tribunales a que se sujetan las partes para la interpretación y cumplimiento del contrato.

Se subsana así la omisión en que incurre la Ley del Instituto en su artículo 53, ya que la tratar sobre los tribunales competentes no da las bases para identificar cuando un tribunal es competente o cuáles son los tribunales competentes.

V.3.- Postura Personal.

Consideramos que el proceso evolutivo del derecho habitacional de los trabajadores se encuentra ante la gran encrucijada de su historia: o el I.N.F.O.N.A.V.I.T. cumple con la finalidad por la que fue creado dentro de un plazo razonable y programado actuarialmente de quince, veinte o veinticinco años, por decir una cantidad, o bien su creación devendrá en la mayor "burla -no mentira- constitucional".

Podemos resumir que en nuestra historia jurídica habitacional laboral se perciben dos grandes sistemas encaminados a la solución del problema que nos preocupa: Uno, el anterior, que establecía un régimen de tipo, digámoslo así, clasista, por la conocida discriminación de que si eran menos de cien trabajadores laborando para una misma empresa ubicada dentro de un núcleo de población, no gozaban del derecho habitacional, y si el número era mayor de tal cantidad, sí.

La "Nueva" Ley Federal del Trabajo de 1970 fue el primer ordenamiento secundario que delineó, siempre con sujeción al texto original de la Constitución en materia de habitaciones, y proyectó, de manera inconcusa, para el año de 1973, la posibilidad de exigir ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje el que el patrón o empresa le dotara de habitación y mientras se le proporcionaba, la empresa debía cubrirle al trabajador una compensación a manera de pago de alquiler habitacional.

Pero cuando llegó 1973 ese sistema ya había sido suprimido un año antes y la razón fundamental para dicha supresión fue la siguiente pregunta: ¿Qué pasará a la economía nacional cuando el conjunto de trabajadores, con derecho a ello, reclamen a los empresarios ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje su habitación o en su defecto la compensación mensual de alquiler?

Por lo tanto fue un sistema que no se aplicó a la realidad nacional, primeramente, por la no existencia de una norma de clase secundaria que reglamentara el texto constitucional; y después, porque cuando la hubo fueron modificados tanto el texto constitucional como el secundario. La pregunta que queda en el aire es si en el futuro no regresaremos a efectuar la posible aplicación de este sistema.

El otro sistema, el presente, que ya no establece ninguna discriminación, que no faculta a los trabajadores a exigir habitaciones cómodas e higiénicas, sino que tan sólo norma un derecho para todos a un crédito o préstamo barato -que tarde o temprano tendrá que pagar por lo general-; que establece --

una obligación a cargo de los patrones y exigible por el Instituto, de aportar el 5% del salario efectivo de su trabajador a un Fondo Nacional de la Vivienda; que hasta el momento, a nuestro juicio, funciona como cualquier institución de crédito que tiene que garantizarse de mil y una maneras -del estudio del contrato lo concluimos-; que surgió a raíz de consideraciones económicas y políticas; que hasta ahora su programa de financiamiento de construcciones de casas-habitación ha dejado mucho que desear. Este sistema nuestro, pues, que trata de responder al sentido social de que se encuentra matizada la clase obrera nacional, pero que adolece, por desgracia, de defectos que lo envuelven de una atmósfera civilista y mercantilista que en mucho evitan el gran papel que en función de la justicia social podría realizar.

Estamos de acuerdo con su creación en tanto que es una tentativa de solución al problema habitacional obrero que es -- sí es de suyo complejo. Asimismo, estamos acordes en el carácter administrativo-social que presenta el Instituto, pero una cosa es el deber ser y otra el ser; una cosa es la teoría y otra la práctica, por lo que si el Instituto no cumple dentro de un plazo razonable, que deberá de ser actuarialmente programado como ya lo advertimos anteriormente, con el fin de un hecho incontrovertible o bien su desaparición será necesaria porque entonces su existencia no se justificaría.

Ahora sólo nos resta acompañar al tiempo, observar el papel del Instituto y esperar porque el derecho habitacional de los trabajadores se transforme en una dinámica y continua praxis.

CONCLUSIONES Y SUGERENCIAS

PRIMERA.- El Derecho Social es una nueva rama del Derecho, con contenidos propios y exclusivos, cuya pretensión es la -- protección y reivindicación de los económicamente débiles.

SEGUNDA.- Para un pleno desarrollo armónico de las facultades psíquicas y biológicas de los hombres que viven en sociedad se requiere, sin discusión alguna, de una vivienda cómoda e higiénica.

TERCERA.- El problema habitacional en México ha alcanzado proporciones exorbitantes y se hace menester una mayor atención a la política habitacional, que derive en una mejor coordinación entre los diversos organismos que actualmente existen en la materia.

CUARTA,- Una definición dentro del sistema normativo mexicano orientada a qué debe de entenderse por habitaciones -- cómodas e higiénicas, no la hay.

QUINTA.- El concepto de Administración Social es una innovación dentro de la sistemática jurídica y estamos firmemente convencidos de que en un futuro no lejano habrá de arraigarse en las entrañas de nuestra vida jurídica nacional y poco más tarde en el plano internacional.

SEXTA.- La naturaleza jurídica del I.N.F.O.N.A.V.I.T. radica en que es un organismo administrativo descentralizado, - de carácter o servicio social, cuyo fundamento se encuentra - en la fracción XII del Apartado A) del artículo 123 constitucional.

SEPTIMA.- El I.N.F.O.N.A.V.I.T. surgió a raíz de las modificaciones legales que en materia habitacional se efectuaron en 1972 y su finalidad, en esencia, es la de otorgar créditos a los trabajadores para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas.

OCTAVA.- No hay que confundir el carácter social del I.N.F.O.N.A.V.I.T. con el derecho de los trabajadores a recibir habitaciones, pues aunque ambos están comprendidos en el Derecho Social, el primero es un medio, perfectible en todos sentidos, en tanto que el segundo es un fin en sí mismo.

NOVENA.- El Instituto, prácticamente, no es todo lo social que se le pretende atribuir, toda vez que los conceptos a pagar que surgen cuando otorga un crédito, es al trabajador a quien corresponde cubrirlos. Es decir, un auténtico derecho social a recibir habitaciones se debe de gozar sin límite alguno ni restricciones, nunca debe pagarse y el Instituto lo cobra, si no caro, pero lo cobra.

DECIMA.- Esperamos que el Instituto cumpla con su cometido dentro de un plazo que al efecto deberá fijarse conforme a técnicas actuariales, porque de lo contrario, de no funcionar según lo programado, se tendrá un organismo ineficaz y que necesariamente requerirá de transformaciones substanciales, o bien desaparecer, para ser substituído por otro medio instrumental más apropiado.

DECIMAPRIMERA.- Es altamente revolucionaria la creación de un organismo como el I.N.F.O.N.A.V.I.T. por su finalidad innegablemente reivindicatoria en favor de la clase trabajadora.

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

- BABINI NICOLAS, Realidad y Destino de la Vivienda, Ed. Raigal, Buenos Aires, Argentina, 1954.
- BURGOA IGNACIO, Las Garantías Individuales, 6a. edición, Ed. Porrúa, México, 1970.
- CAVAZOS FLORES BALTAZAR, El Derecho del Trabajo en la Teoría y en la Práctica, Ed. Coparmex, México, 1972.
- CORNEJO S. ALBERTO, El Problema Social de la Vivienda, Ed. Imprenta Universitaria, Cochabamba, Bolivia, --- 1948.
- CABANELLAS GUILLERMO, Introducción al Derecho Laboral, Vol. I, Ed. Bibliográfica Omeba, Buenos Aires, Argentina, 1960.
- DE LA CUEVA MARIO, Síntesis del Derecho del Trabajo en la obra Panorama del Derecho Mexicano, tomo I, U.N.-A.M., México, 1965.
- DE LA CUEVA MARIO, Derecho Mexicano del Trabajo, tomo I, 5a. edición, Ed. Porrúa, México, 1960.
- DE LA CUEVA MARIO, Derecho Mexicano del Trabajo, tomo II, 8a. edición, Ed. Porrúa, México, 1967.
- DE LA CUEVA MARIO, el Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1972.
- DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO, México a Través de sus Constituciones, tomo VIII, XLVI Legislatura de la Cámara de Diputados, México, 1967.
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE, tomo I, Imprenta de la Cámara de Diputados, México, --- 1922.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEA AMERICANA, tomo XIV, editorial Espasa-Calpe, Madrid, 1964.
- ENCICLOPEDIA UNIVERSAL ILUSTRADA EUROPEA AMERICANA, tomo LIV, Ed. Espasa-Calpe, Madrid, 1964.
- GARCIA CRUZ MIGUEL, La Seguridad Social, México, 1955.
- GARCIA VALENCIA ANTONIO, Relaciones Públicas y Reforma de la Administración, Ed. Porrúa, México, 1961.

- FONSECA JOSE, La Vivienda en la Economía Nacional, Ed. Instituto Social León XIII, 1955.
- FRAGA GABINO, Derecho Administrativo, 13a. edición, Ed. Porrúa México, 1969.
- GALLARDO EINAR MUTSCHKE, La Vivienda Económica y su Legislación, Tesis, Chile, 1961.
- GONZALEZ DIAZ LOMBARDO FRANCISCO, Introducción a los Problemas de la Filosofía del Derecho, Ed. Botas, México, 1956.
- HERBERT A. SIMON, DONALD W. SMITHBURG y VICTOR A. THOMPSON, - Administración Pública, Ed. Letras, México, - 1968.
- LEÑERO OTERO LUIS, La Integración Familiar en los Países en - Vías de Desarrollo, Revista Desarrollo, Ed. - Instituto Mexicano de Estudios Sociales, A. C México, 1965.
- MORENO DANIEL, El Congreso Constituyente de 1916-1917, U.N.A. M., México, 1967.
- PERELMAN CHAIM, De la Justicia, U.N.A.M., México, 1964.
- PUENTE LEYVA JESUS, El Problema Habitacional en México, en el libro El Perfil de México en 1980, Vol. 2, -- 2a. edición, Ed. Siglo 21, México, 1971.
- RAMIREZ OELRICH, Seguridad Social, Tesis, U.N.A.M., México, - 1965.
- RECASENS SICHES LUIS, Tratado General de Filosofía del Derecho, 3a. edición, Ed. Porrúa, México, 1965.
- REVISTA ANUARIO ESTADISTICO COMPENDIADO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS 1970-1971, Dirección General de Estadística, S.I.C.
- SCHMILL ULISES, Dimensión Humana del Poblamiento, Ed. Instituto de Acción Urbana e Integración Social, Toluca, Méx., 1971.
- SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO, El Programa Financiero de la Vivienda, México, 1964.
- TRUEBA URBINA ALBERTO, Nuevo Derecho Administrativo del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1973.
- TRUEBA URBINA ALBERTO, Nuevo Derecho del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1970.

TRUEBA URBINA ALBERTO y TRUEBA BARRERA JORGE, Nueva Ley Federal del Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1970.

TRUEBA URBINA ALBERTO y TRUEBA BARRERA JORGE, Ley Federal del Trabajo Reformada y Adicionada, 36a. edición, Ed. Porrúa, México, 1963.

TRUEBA URBINA JORGE, El Juicio de Amparo en Materia de Trabajo, Ed. Porrúa, México, 1963.