



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA
DE MEXICO**

FACULTAD DE DERECHO

**LA ESTRUCTURA SOCIAL DEL INFONAVIT
Y LA DINAMICA HABITACIONAL**

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO

P R E S E N T A :
ROLANDO ROCHA GALLEGOS

CIUDAD UNIVERSITARIA

1974



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.

ESTA TESIS SE ELABORO EN EL SEMINARIO DE
DERECHO DEL TRABAJO A CARGO DEL DOCTOR --
ALBERTO TRUEBA URBINA Y CON EL ASESORA--
MIENTO DEL DOCTOR CARLOS MARISCAL GOMEZ.

A MI MADRE:

Sra. Carmen Gallegos García.

A MI ESPOSA:

Sra. Guadalupe Hernández Hernández.

A MIS HIJOS:

Ruth Rocha Hernández

Rolando Rocha Hernández

Rodrigo Rocha Hernández.

A MI MAESTRO:

Dr. Alberto Trueba Urbina.

A MIS MAESTROS:

Dr. Carlos Mariscal Gómez

Lic. Agustín Arias Lazo

Ranulfo Moreno Bello

Noemí Ponce

Eugenia G. Vda. de Nava.

Evodio Sánchez Vásquez

Eva Luz Cuevas.

A MIS MAESTROS Y AMIGOS:

Lic. Arturo Bravo Francia y

Lic. Ariel Calderón y Gómez.

A MIS FAMILIARES

A MIS AMIGOS

A MIS ENEMIGOS.

LA ESTRUCTURA SOCIAL DEL INFONAVIT
Y LA DINAMICA HABITACIONAL.

PROLOGO:

CAPITULO I.- INTRODUCCION.

- 1.- Problema de la Habitación.
- 2.- Antecedentes de las Instituciones de Crédito Habitacional.
- 3.- Delimitación.
- 4.- Aspecto Social.
- 5.- Formas de operación.
- 6.- El ahorro y préstamo para la Vivienda familiar en nuestro país.

CAPITULO II.- ORGANIZACION.

- 1.- En las Instituciones de Crédito - Privadas.
- 2.- En las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar.
- 3.- En los Bancos de Ahorro y préstamo para la Vivienda Familiar.

CAPITULO III.- EL DERECHO HABITACIONAL EN EL DERECHO SOCIAL.

- 1.- Antecedentes.
- 2.- La Constitución de 1917.
- 3.- La Ley Federal del Trabajo de 1931, y los Reglamentos de 1941-1942, de la Fracción III, del artículo III.

CAPITULO IV.- LA CREACION DEL INFONAVIT.

- 1.- La Reforma a la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional.
- 2.- Las Reformas a la Ley General - del Trabajo.
- 3.- La Ley Orgánica del INFONAVIT.
- 4.- La Teoría Integral del Derecho-Social.

CAPITULO V.- PROBLEMAS EN LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS.

- 1.- Problemas Sociales.
- 2.- Problemas Económicos.
- 3.- Problemas de Investigación.

CAPITULO VI.- CONCLUSIONES.

- 1.- Jurídicas.
- 2.- Sociales.
- 3.- Económicas.

BIBLIOGRAFIA

INDICE.

P R O L O G O :

Al hacer el hombre su aparición en la tierra, aparecieron con él sus necesidades, entre las cuales se destaca en forma primordial la de la vivienda.

Siendo el hombre un animal de pelambre es casa, estaba más expuesto a los rigores del clima que la mayoría de los animales con los que compartía las penalidades de un mundo en formación.

Al cambiar las condiciones climatológicas de la faz de la tierra, el hombre se vió obligado a dejar los bosques en los cuales encontraba su sustento diario, y a explorar otras regiones y entrar en desigual competencia con los animales de predadores, los cuales se encontraban altamente especializados lo que dió por resultado que el hombre evolucionara en sus aspectos psíquico y somático a la vez que aumentaba su necesidad de refugio; que pasado el tiempo se convirtió en vivienda, abandonando el hombre su vida nómada para cambiarla en sedentaria.

La arquitectura de las viviendas es muy variada en las distintas regiones del mundo, tanto por las diferentes culturas, como por los elementos geográficos.

En México la situación no ha cambiado mucho al paso de la historia, ya que desde la época precolombina hasta la era actual, al lado de grandes y opulentas mansiones se erigen tugurios fabricados con materiales de desecho.

A partir de la revolución industrial, el problema habitacional se agrava por la afluencia de campesinos a las ciudades.

El problema habitacional en la República Mexicana adquiere proporciones gigantescas debido al ritmo de crecimiento demográfico del país, ya que en 1960, había una población de 36 millones de habitantes; en tanto que el censo de 1970 arrojó un total de 48.3 millones de habitantes, y se espera que para el censo de 1980, tendremos una población total de 72 millones de habitantes.

Para enfrentar el problema habitacional se han formado diversas entidades que intervienen, en mayor o menor medida para solucionarlo; tales como: el I.M.S.S., el I.S.S.S.T.E., El Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, el Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda, el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el INDECO, los Fondos Nacionales para la Vivienda para los Militares y los Empleados Federales, y el INFONAVIT.

He querido dedicar este trabajo al estudio del INFONAVIT, por considerar que es el organismo que más proyección tiene, entre los de su especie, por el número de trabajadores que puede llegar a agrupar, por la cantidad de recursos que llegará a administrar y por la función social que debe cumplir.

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

- 1.- Problema de la habitación.
- 2.- Antecedentes de las instituciones de crédito habitacional.
- 3.- Delimitación.
- 4.- Aspecto Social.
- 5.- Formas de operación.
- 6.- El ahorro y préstamo para la vivienda familiar en nuestro país.

CAPITULO I:

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

a).- PROBLEMA DE LA HABITACION.

El problema de la habitación, se remonta a la misma fecha en que el hombre apareció sobre la faz de la tierra y el presagio visto desde esa fecha a la actual, es que nunca será posible resolver la falta de habitaciones.

En épocas más cercanas, nos encontramos grandes concentraciones de habitantes en las ciudades, y a raíz del período que se ha denominado Revolución Industrial, iniciado a fines del siglo XVIII, la afluencia de campesinos a las ciudades industriales originó en las postrimerías de dicho siglo y durante el siglo XIX muy serios problemas de tipo social y económico, pues la necesidad, en muchas ocasiones justificadas de esa migración era de obtener ingresos mayores y una seguridad relativa ante las continuas guerras y reclutamientos, lo anterior produjo un cambio notable en el repartimiento de la población.

Aunado a lo anterior deben destacarse elementos que representan el crecimiento demográfico, así como el deseo continuo de tener una vivienda con los servicios y comodidades que el creciente

mejoramiento en el nivel de la vida obligan casi -
en forma permanente.

Esto a mi modo de ver fueron unos de los-
principales motivos que hicieron surgir los diver-
sos problemas de la falta de habitación y derivado
de los mismos los sistemas de financiamiento y cré-
dito en general, dando entrada al sistema de aho-
rro y préstamo en particular.

El sistema de ahorro y préstamo para la -
vivienda tuvo su origen por las necesidades de las
clases de escasos recursos, que a través de peque-
ños ahorros sistemáticos llegaban a integrar una -
cantidad que les permitía obtener en un futuro no-
lejano un crédito suficiente para hacerse de su -
propia vivienda y amortizar dicho préstamo en for-
ma que pudiera considerarse equivalente a la renta
de una habitación.

Por las razones apuntadas aunadas a las -
políticas demográficas y financieras y ante la ca-
casi nula intervención de los Estados para reme-
diar la situación fue como surgieron grupos de hom-
bres afines en trabajos, necesidades y aspiracio-
nes, que pretendieron unir sus esfuerzos, con la -
finalidad de resolver la imperiosa necesidad de -
poseer en unos casos y en otros de ocupar una vi-
vienda.

Si consideramos la unión de todos esos es fuerzos, es probable que las generaciones venide—ras recordarán el problema de la falta de habita—ciones como un aspecto secundario y no como en la—actualidad que es patente a todos los que nos ha — tocado contemplarlo.

2.- ANTECEDENTES.

Puede estimarse con certeza que el siste—ma de ahorro y préstamos tuvo su origen ya en for—ma organizada en Birminhgam, Inglaterra, el 3 de — septiembre de 1771, al constituirse la primera "So ciedad de Amigos", cuyo propósito específico fue — el de dotar de vivienda a todos los asociados. A—partir de esa fecha tomó un verdadero incremento — este tipo de sociedad en Inglaterra que funciona—ron sin legislación ni control por parte del go—bierno, hasta el año de 1834, en que se promulgó — la primera Ley que regulaba las operaciones de — esas sociedades.

En 1831 en Frankfurt Pensilvania, U.S.A., fundaron un grupo de norteamericanos de origen in—glés y que conocían las instituciones de ahorro y—préstamo, una sociedad denominada Oxford Provident Building Association, en ese País al igual que en—Inglaterra disfrutaron de un enorme desenvolvimien—to durante todo el siglo pasado.

En los Estados Unidos de Norteamérica, generalmente se acepta que las asociaciones de ahorro y préstamo son instituciones financieras de dos propósitos coordinados: 1.- Proveer de crédito sólido para la construcción, compra, reparación, modernización y reedificación de casas y, 2.- Desarrollar la economía a través de ahorros sistemáticos, conservando y usando el capital de la comunidad, proveyendo una inversión sólida, con buenos intereses para los ahorros acumulados.

En Alemania, están conceptuadas como empresas particulares en la que integran fondos varios ahorradores para formar un capital, con el objeto de que cada uno de ellos pueda recibir un préstamo, para crear o mejorar su vivienda o para reemplazar las obligaciones que hubiere tomado para ese fin.

Existen numerosas definiciones de otros países, pero no siendo el objetivo que nos encamina en este capítulo pasamos a la definición que en nuestro país nos da la Legislación Bancaria de 1946 y que señala lo siguiente: Las sociedades que disfruten de autorización para realizar operaciones de ahorro especializados y préstamo para la vivienda familiar, están facultadas en los términos de la Ley para contratar operaciones de ahorros, con el fin determinado de hacer préstamos para resolver problemas de la vivienda familiar; para emitir bonos hipotecarios; para otorgar prés-

tamos hipotecarios a los mismos ahorradores, y por excepción, a quienes no lo sean, con el fin de que adquieran, construyan reparen o liberen casas o edificios destinados a habitación.

Considerando la actividad que desarrollan las instituciones de ahorro y préstamo, su clasificación en virtud de sus operaciones activas, la de crédito hipotecario a largo plazo, especializada como su nombre lo indica en la solución de los problemas de la vivienda familiar.

La razón social, nombra o designación de las instituciones en los diversos países ha sido muy distinta y así vemos que en Inglaterra se les conoció como Sociedades de Amigos, posteriormente como Sociedades Constructoras; inicialmente en Estados Unidos de Norteamérica se decía que eran Asociaciones Constructoras, posteriormente se les nombró Asociaciones Locales de Construcción y Préstamos, en algunos estados de la Unión Americana como en Loussiana se les decía Asociaciones de Hogares; en Nueva York Asociaciones de Ahorro y Préstamo, siendo en la actualidad este título con el que con más frecuencia se les designa.

El economista Eduardo Perote, las definió como Instituciones de Ahorro y Préstamo o de Crédito Recíproco; las leyes Argentinas las conocen por Sociedades de Ahorro para la Vivienda Familiar, -

sin embargo, al establecerse una unión de estas — sociedades, se les designó como Instituciones de — Ahorro y Préstamo para la Vivienda. En Suiza se — decía que eran Cajas de Crédito a término diferido. En Guatemala Bancos de Ahorro y Préstamo para la — Vivienda Familiar; la Ley en Venezuela les designó como Sociedades de Economía Colectiva o Cajas Constructoras, no obstante el nombre más adecuado por su esencia, forma y propósito y que dá una mejor — idea de las características de sus operaciones es — Instituciones de Ahorro para la Vivienda.

4.- ASPECTO SOCIAL.

Una de las características del ahorro para la vivienda, dentro del grupo de instituciones — es que a través de una forma u otra colectan ahorros, con la seguridad de que recoge y fomenta — al ahorro con un fin determinado y preciso; que el ahorrador obtenga su propia vivienda. Encontramos pues, en esta operación una muy satisfactoria combinación, el ahorro en sí y una de las mejores formas de aplicarlo, la obtención de una vivienda propia, con los innumerables beneficios que para cada familia propietaria trae esta posesión.

El hecho de que un ahorrador, asociado o — suscriptor, dentro del sistema, se obligue a integrar periódicamente una cantidad mínima de ahorros que le permita en su oportunidad disfrutar de un — crédito, singulariza y selecciona automáticamente —

a este tipo de ahorrador, El obligarse a un ahorro sistemático es el resultado de un cuidadoso estudio de la economía en particular y seguramente a base de esfuerzos y sacrificios, sin embargo, la compensación satisface por todos conceptos.

Este sistema desde el punto de vista social, es lo más completo que podría lograrse, ya que tiene motivo fundamental satisfacer no un anhelo personal, sino familiar, y perfectamente definido, la obtención y disfrute en forma patrimonial de una habitación propia.

5.- FORMAS DE OPERACION.

Resultaría sumamente extenso enumerar y analizar todas las diversas formas de operar de las instituciones de Ahorro y Préstamo, pues las condiciones de cada país en cada época han determinado diversos procedimientos y planes.

Sin embargo, en forma concentrada, podemos clasificar los tipos de operación en su parte principal y que son los siguientes:

- 1.- Instituciones a término con planes de operación en series cerradas.
- 2.- Instituciones y permanentes con planes de series abiertas, y

3.- Las Instituciones permanentes con planes contractuales.

Las operaciones con series cerradas se operan exclusivamente en Instituciones a términos, en atención a que una vez satisfechas las necesidades de sus asociados, dan por terminadas sus actividades.

Este tipo de operación podríamos semejarlo a lo que vulgarmente se conoce como "tandas", a salvo que, en este caso el destino de las cantidades reunidas es para la adquisición de casa habitación.

Por cuanto a las Instituciones permanentes con planes de series abierta, éstas realizan operaciones que tienen las características de no limitar el número de sus asociados, y esas operaciones no tienen un tiempo límite ni tampoco una técnica en especial. Precisamente este tipo de operación fue el que vino a substituir a las famosas sociedades de amigos de Inglaterra y es el principio del ahorro y préstamo.

Dentro de las bases de operación, no se establece un plazo para la adjudicación de los créditos, realizando esta operación una vez que la capacidad financiera de los organismos lo permiten. Además este tipo de Instituciones tienen

planes de ahorro puro en los cuales los ahorradores no necesariamente tienen la mira de obtener un crédito con lo cual logran las Instituciones una importante fuente de recursos para satisfacer los préstamos de aquéllos que sí persiguen un fin específico.

El ejemplo que se puede encontrar con más frecuencia de este tipo de institución permanente; con planes de series abiertas, es los denominados Savig and Loan Association de los Estados Unidos de América.

Por cuanto a las instituciones permanente con planes de operación contractual, son aquellos cuyos destino del ahorro es el tener derecho a un préstamo hipotecario. Desde un principio fueron adoptados por Inglaterra y más tarde por los Estados Unidos, habiendo abandonado este tipo de operación al contar con recursos cuantiosos.

En latinoamérica ha tenido éxito este sistema en atención a que, mueve al pueblo la imperiosa necesidad de contar con una casa habitación adecuada, pues de otra forma y como ya es conocido, el ahorro no es practicado en latinoamérica, por lo cual al ofrecer la seguridad de obtener a través del ahorro su vivienda, se capta y se promueve el ahorro en un sector de la población que si no es por este objetivo difícilmente ahorrará.

Es indudable que esta forma de operar trajo consigo numerosos riesgos y así hemos visto como en algunos países y particularmente en Argentina, donde los porcentajes de ahorro llegaron a ser sumamente bajos, los plazos de ahorro muy cortos y los de amortización muy largos, provocaron múltiples problemas financieros-económicos.

La experiencia ha demostrado que para que este plan de operaciones aporte resultados satisfactorios, es indispensable contar con el franco apoyo financiero del Estado, con objeto de poder neutralizar en un momento dado los temporales déficits financieros que pudieran presentarse en el otorgamiento de los créditos.

Es importante destacar que las características señaladas a este plan de operaciones y con objeto de que su realización sea feliz, requiere de un control actuarial que permita valuaciones constantes de los recursos obligaciones a efecto de sincronizarlos en forma adecuada.

6.- EL AHORRO Y PRESTAMO PARA LA VIVIENDA FAMILIAR EN NUESTRO PAIS.

Hay quien afirma que este tipo de operaciones tuvo su primera manifestación en nuestras razas aborígenes, zapotecas en Oaxaca y aztecas en la Mesa Central. Seguramente que tal afirmación -

proviene de los estudios que se han hecho del Calpulli (Organización Comunal Indígena), que establecía a las familias integrantes del Calpulli la obligación de ayudarse unos a otros, llevándose la ayuda al grado de construir viviendas para sus miembros. Desde luego que una afirmación de esta naturaleza hay que tomarla con las reservas del caso y su transcripción se hace mención al dato curioso.

Entre los años de 1920 a 1940, se organizaron sociedades cooperativas y algunas mutualidades con la finalidad de dotar a sus socios de vivienda. Por diversas razones no tuvieron un éxito relevante y por ello su vida fue relativamente corta.

En realidad el ahorro y préstamo en nuestro País tuvo su origen a raíz de las disposiciones legales expedidas por nuestro Congreso el 14 de Febrero de 1946 al publicarse en Septiembre del mismo año en el Diario Oficial de la Federación el Título Segundo, Capítulo VII de la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares.

Esta primera legislación fue una adaptación de las leyes Argentinas sobre el sistema, en virtud de que su sentido legislativo era muy similar. El reglamento de la Ley antes citada fué promulgado el 27 de mayo de 1948, publicado en el Diario Oficial del 7 de Junio del propio año, poste-

eriormente en Diciembre del propio año, la Ley su
frió modificaciones de gran importancia pudiendo se
ñalar entre las más destacadas las siguientes:

1a.- Por primera vez queda establecida --
la obligación por parte del Banco de otorgar a sus
ahorradores créditos hipotecarios a un plazo fijo,
y

2a.- Se estableció el apoyo financiero --
por parte del Gobierno en forma tal que vino a neu-
tralizar la situación financiera deficitaria.

Para este fin de apoyo financiero, se de-
signó por parte del gobierno del Banco Nacional --
Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., --
quien fijó las obligaciones que los Bancos de Aho-
rro y Préstamo deberían satisfacer para contar con
su apoyo financiero.

Posteriormente en 1948, el 29 de diciem-
bre de 1950, la Ley sufrió algunas modificaciones,
relativas a gastos bancarios y monto del crédito --
por otorgar; en 1954 se derogaron las anteriores--
disposiciones, todas las modificaciones fueron ten-
dientes a satisfacer necesidades y condiciones de-
operación que la experiencia ha aconsejado, neces-
rias, pero ninguna de ellas había modificado espe-
cialmente la forma de operar hasta que vino el De-

creto de diciembre 29 de 1962, donde se nota ya de finitivamente la evolución que el Legislador ha contemplado de estas Instituciones.

CAPITULO II.
ORGANIZACION

- 1.- En las Instituciones de Crédito Privadas.
- 2.- En las Instituciones de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar.
- 3.- En los Bancos de Ahorro y Préstamo para la Vivienda Familiar.

CAPITULO II. ORGANIZACION:

I.- EN LAS INSTITUCIONES DE CREDITO PRIVADAS:

Considerando que las Instituciones de crédito están regidas por la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y bajo la vigilancia de la Comisión Nacional Bancaria, por parte de la Secretaría de Hacienda, así como de otros Organismos Oficiales, sus operaciones están perfectamente definidas y limitadas, consecuentemente su organización en principio es similar.

Las diferencias fundamentales de organización de cada una de las Instituciones, es derivada por las operaciones que realizan, sin embargo, es-timo que en todas ellas se tiene establecido el tipo de organización lineo funcional o mixta, teniendo como base de su estructura, el volumen de operaciones y servicios que les está permitido realizar.

2.- EN LAS INSTITUCIONES DE AHORRO Y PRESTAMO PARA LA VIVIENDA FAMILIAR.

Este tipo de Instituciones tiene una característica muy particular, pues como ya se ha indicado con anterioridad, el objetivo de sus operaciones

raciones está encaminado a dos actividades primordiales, la primera que se refiere a ventas y que por ese motivo tiene las necesidades de cualquier tipo de empresa dedicada a vender un producto, salvo que en este caso particular se refiere a la venta de artículos intangibles, como pudiera ser un contrato de capitalización o un contrato de seguro, es decir, que su mercancía no es un bien tangible, pues el sucriptor lo que adquiere es el derecho a un crédito hipotecario siempre y cuando él cumpla con los requisitos establecidos en el contrato y la segunda que se refiere a la actividad propiamente bancaria por cuanto a la recepción de ahorros y otorgamientos de créditos hipotecarios, siendo precisamente en este capítulo lo que trataré.

3.- EN LOS BANCOS DE AHORRO Y PRESTAMO - PARA LA VIVIENDA FAMILIAR.

El organismo que se presenta, contiene la división departamental necesaria para llevar a efecto al función operativa de este tipo de Instituciones. Es conveniente advertir que el departamento de colocación o venta de contratos se les denomina Producción, considerando que este término es el que usualmente tienen las Instituciones de ahorro y préstamo, no obstante que pudiera ser factible su confusión con alguna actividad de otro orden como es la industria.

La división por departamentos de una Institución de ahorro y préstamo, depende de la orga-

nización interna de la misma, considerando que debe estar encauzada en los objetivos que generalmente debe aspirar todo tipo de Institución de crédito y que son proporcionar a su clientela un servicio eficiente y obtener las utilidades adecuadas - que compensen la inversión de los accionistas del Banco, así como el esfuerzo desarrollado por su personal.

Aún cuando no se puede hacer una clasificación departamental estricta aplicable a todas las Instituciones de este tipo, si es de considerarse que para el buen funcionamiento de estas Instituciones existen departamentos indispensables, debiendo hacer la aclaración de que mientras mas grande sea la división de labores, derivadas de su crecimiento operativo y control interno, mayor será el número de departamentos que se establezcan.

Como al principio de este Capítulo se indicó, el tipo de organización apropiado es el lineo-funcional o mixto, pues la clasificación departamental, permite la distribución de labores en personas especialistas que ejercerán la función del departamento en forma eficiente, pudiendo delegar sus obligaciones en empleados subalternos, tantas veces como sea necesario, sin perder de vista la secuencia de las operaciones y debiendo fijar claramente la responsabilidad en cada etapa o nivel de autoridad.

De las ventajas de este tipo de organización, se deriva el establecimiento claro y preciso de las funciones y responsabilidades de cada jefe y empleado.

Caso práctico de organización de un Banco de Ahorro y préstamo para la vivienda Familiar.

A continuación se desarrolla parte de la organización departamental de un Banco de ahorro y préstamo, en atención a lo extenso que tendría que ser un caso práctico de esta naturaleza, me concretaré a elaborar un manual de instrucciones hipotético por cuanto a los departamentos de producción y crédito.

Sin embargo, considera necesario que aún cuando no sea completa la exposición del caso práctico, al menos haré en forma breve una relación enunciativa de las funciones principales de cada uno de los departamentos que integran una Institución de ahorro y préstamo.

En nuestro medio cada día se ha visto con más frecuencia que formando parte de la organización de las empresas en general, se encuentra la figura ejecutiva del Contralor; en cuanto a las Instituciones de crédito puede considerarse que este Ejecutivo es cada día mas generalizado encon

trarlo y por ello he considerado propio que la función del mismo encabece todos los departamentos -- operativos del Banco.

La contraloría General tiene por lo común las siguientes funciones:

1.- Vigilancia y aprobación de todas las operaciones desde el punto de vista contable.

2.- Vigilancia y aprobación de todas las operaciones desde el punto de vista fiscal.

3.- Comprobación y autorización de todas las entradas y salidas derivadas de la operación -- del Banco.

4.- Establecer los lineamientos operativos de cada uno de los departamentos y los manuales de instrucciones de los mismos.

5.- Establecimiento y vigilancia del control interno y auditoria interna.

6.- Preparación y en su caso revisión de todos los informes que se requieran por parte de -- la Dirección General, Consejo de Administración y -- Asamblea de Accionistas.

7.- Vigilancia para efectos de observarse el régimen legal a que están sujetas las operaciones de la Institución.

8.- Vigilancia de las inversiones que tiene autorizada la Institución, guardando las proporciones establecidas por la Ley Bancaria y los Organismos Oficiales.

9.- Vigilancia de la política administrativa y financiera que establezca el Consejo y la Dirección.

DEPARTAMENTO DE PRODUCCION.

1.- Promover la suscripción de contratos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar.

2.- Conexión, selección y capacitación de agentes.

3.- Otorgamiento de anticipos y financiamientos a los agentes.

4.- Proposición a la Gerencia o Dirección de Comisiones e incentivos para los agentes.

5.- Vigilancia de la eficiencia del departamento.

DEPARTAMENTO DE CREDITO.

1.- Atención a los suscriptores solicitantes de crédito.

2.- Llevar a cabo todos los trámites previos y posteriores inherentes al otorgamiento de crédito.

3.- Observar que todos los créditos reúnan las características y requisitos legales así como administrativos que le sean señalados.

4.- Cuidar de la recuperación de los créditos otorgados.

5.- Hacer las fichas contables de las operaciones del departamento.

DEPARTAMENTOS DE AHORROS.

1.- Una vez requisitada la solicitud de contratos de ahorro y préstamo e ingresada la cuota inicial, expedir y enviar el testimonio del contrato.

2.- Hacer la Emisión de recibos de ahorro y controlar su cobranza.

3.- Enviar circulares a los suscriptores en mora.

4.- Verificar los cálculos de comisiones a agentes y abonar a las cuentas de los mismos su importe.

5.- Hacer todas las fichas de contabilidad correspondientes a las operaciones que están a su cargo.

6.- Dar de baja los contratos con más de tres meses de mora.

7.- Tramitar rehabilitaciones que la gerencia o dirección autorice a los suscriptores que en virtud de la mora han visto cancelado su contrato.

8.- Atender a los suscriptores en toda clase de consultas y quejas.

9.- Calcular mensualmente los intereses a favor de los suscriptores de contratos en vigor.

10.- Formular a la Gerencia o Dirección todos los informes que requiera la labor de su departamento.

11.- Relacionar diariamente las renovaciones de agentes y enviar ejemplares al departamento de registro y control de producción.

12.- Informar al Departamento de crédito de aquellos suscriptores que soliciten crédito.

13.- Llevar los registros auxiliares inherentes a su función.

DEPARTAMENTO DE REGISTRO Y CONTROL
DE PRODUCCION.

1.- Controlar el ingreso de contratos por cuanto a los siguientes aspectos:

a).- Cupo actuarial.

b).- Solicitud del contrato de ahorro y préstamo con todos los requisitos establecidos.

c).- Vigilar los contratos en cuanto a su ingreso en exceso de los límites establecidos.

2.- Una vez aceptados el ingreso y los contratos, darle el número de registro correspondiente al plan de que se trate.

3.- Controlar y vigilar las formas de solicitud de contratos y recibos de cuota inicial que se entregan a los agentes.

4.- Calcular y autorizar el pago de comisiones, subsidios y premios a los agentes.

5.- Llevar los registros y cuadros inherentes a la estadística de la Institución.

6.- Proporcionar a la Dirección los informes del Departamento de Producción, ya sea de carácter estadístico, económico o financiero que le sean solicitados.

7.- Hacer las fichas contables derivadas de las operaciones que tiene a su cargo el Departamento.

8.- Informar al Departamento de Producción de las renovaciones diarias, así como de premios e incentivos.

Hasta aquí la enumeración de las funciones principales de cada departamento.

La culminación de la organización de un banco lo constituye el manual de instrucciones departamental, el cual debe contener, y por regla general contiene, los siguientes elementos:

1.- Funciones principales y secundarias del departamento.

2.- Labores a desarrollar.

3.- Detalle de los procedimientos administrativos y contables a que se refiere cada una de las labores generales, así como las específicas.

4.- Personal que constituye el departamento.

5.- Labores específicas a cada una de las personas de que se integra el departamento.

6.- Catálogo de formas que utiliza especialmente el departamento.

7.- Esquema de flujo de formas.

8.- Diagrama de conexión departamental.

El diagrama o manual de instrucciones debe ser elaborado por la contraloría general de la institución en ejercicio de una de sus principales funciones como lo es la organización.

Existen diversas entidades o instituciones de carácter oficial o semi-oficial cuyo sistema de organización está basado en los organigramas de los bancos de ahorro y préstamo para la vivienda familiar de tipo privado; por lo cual será de utilidad el haber incluido dentro de este trabajo un esquema general de organización de los mismos.

Pasemos ahora a ver algunos organismos -- creados para resolver el problema habitacional y -- sus principales funciones.

En el año de 1915 fué creada la Dirección de Pensiones Civiles y de Retiro; en 1943 el Banco de Fomento de la Habitación; en 1947 el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, el cual absorbió al anterior a partir de la fecha indicada y se dedicó a la construcción de viviendas; en 1953 el I.M.S.S. comienza su programa de vivienda; en 1954 el Instituto Nacional de la Vivienda, dedicado a la construcción de viviendas para el estrato inferior de la población que no fuera motivo de atención por parte de otros organismos; En 10 de abril de 1963 el gobierno federal, por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, constituye un fideicomiso denominado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la vivienda, (FOGA), cuyos objetivos primordiales fueron:

1.- Garantizar a las Instituciones de Crédito la recuperación de los financiamientos en la proporción y términos que se establezcan en las reglas generales de operación del propio fideicomiso.

2.- Otorgar en favor de las Instituciones crediticias garantías complementarias y suficientes para cubrir los márgenes de garantía legal en las operaciones de crédito en la proporción y términos que se señalen en las reglas generales de operación.

3.- Compensar a las instituciones de crédito determinados costos de crédito o préstamos hipotecarios destinados a la vivienda de interés social.

Los recursos del fondo se constituyeron:

a).- Suma inicial aportada por el Gobierno Federal.

b).- Rendimientos de las operaciones que el fiduciario efectúe con cargo al fondo.

c).- Con el producto de los fondos que sean invertidos por el fiduciario.

d).- Con los recursos que el Gobierno Federal determine en lo sucesivo aportar al fondo.

Posteriormente fué creado el Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda, (FOVI), cuyas funciones principales se enumeran:

1.- Promover el programa financiero de vivienda con el objeto de acelerar la participación de las Instituciones de Crédito en la realización de planes habitacionales de interés social en la República.

2.- El otorgamiento del apoyo financiero a los Institutos de Crédito mediante préstamos y créditos relacionados con operaciones hipotecarias para la vivienda de interés social.

3.- La revisión y aprobación técnica de los proyectos de vivienda que vayan a ser financiados por la banca, cuando ésta requiera el apoyo del Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA), para que cumpla con los requisitos arquitectónicos, urbanísticos y de otro tipo propios de la vivienda de interés social.

4.- La asesoría técnica para solucionar lo relativo a predios y seleccionar los terrenos, estudiar los proyectos, vigilar los sistemas de producción de habitación y orientar la venta de vivienda de interés social como medidas provisionales inmediatas para dar agilidad al programa.

El 21 de marzo de 1971 fué creado el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, (indeco), organismo público, descentralizado, de carácter técnico consultivo y promocional, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuyas funciones y atribuciones principales son las siguientes:

1.- Realizar investigaciones necesarias en toda la República, para valorar las necesidades

de las distintas zonas urbanas y rurales y proponer los planes, programas y sistemas de ejecución, que a su juicio sea conveniente ejecutar como resultado de dicha investigación.

2.- Proponer a las autoridades respectivas en cada caso, las normas urbanísticas y de edificación, que determine la política mas adecuada para el desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular.

3.- Participar en los programas y trabajos que con relación al desarrollo de la comunidad rural y de la vivienda popular, efectúen las dependencias del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal.

4.- Promover las condiciones necesarias a fin de que el sector privado canalice sus recursos al desarrollo de la comunidad rural y a la constitución de la vivienda popular.

5.- Propiciar la construcción de viviendas a bajo costo, edificios multifamiliares y zonas habitacionales para trabajadores de escasos recursos y procurar la regeneración de zonas de tugurios y viviendas insalubres e inadecuadas tanto urbanas como rurales.

6.- Propiciar entre los habitantes de los poblados rurales y de zonas urbanas, la cooperación al trabajo colectivo, la ayuda mutua y cualquiera otra medida encaminada a realizar las obras necesarias para mejorar sus condiciones generales de ambiente y habitación directamente o por conducto de comisiones o grupos de estudio.

7.- Sugerir medidas para el aprovechamiento del servicio social obligatorio de los pasantes y profesionales en toda la República.

8.- Adiestrar personal especializado en la planificación programación y desarrollo de medidas para la promoción y ejecución de los trabajos que son su objeto.

9.- Comprar, fraccionar, vender, permutar, construir inmuebles por conducto propio o por terceros.

10.- En general celebrar todos los contratos de convenio y ejecutar todos los actos encaminados a la realización de sus fines.

11.- Promover y en su caso establecer -- que en cada obra se expida al beneficio el documento jurídico pertinente para asegurar la posesión y

propiedad de las obras realizadas en su beneficio,
procurando se constituye con ellos un patrimonio -
familiar.

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

EL DERECHO HABITACIONAL EN EL DERECHO SOCIAL.

1.- Antecedentes.

2.- La Constitución de 1917.

3.- La Ley Federal del Trabajo de 1931,
Y los Reglamentos de 1941-1942, de
la Fracción III, del Artículo III.

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

EL DERECHO HABITACIONAL EN EL DERECHO SOCIAL..

1.- ANTECEDENTES.

En el apartado sexto del primer capítulo, había hecho referencia al Calpulli como primer intento de ayuda para la habitación, sin embargo, ésta ayuda era entre miembros de igual condición y no de patrón a obrero, por lo cual el más remoto antecedente en México lo constituye el decreto expedido por Maximiliano de Aduar el primero de noviembre de 1895, intitulado "Decreto que libera las deudas de los trabajadores del campo", del cual transcribo su artículo octavo, que a la letra dice:

ARTICULO 8º.- "En todas las fincas se dará a los trabajadores agua y habitación".

Por lo que se puede ver el citado artículo no establecía de una manera clara si dichas habitaciones se les otorgarían en renta, en venta, o simplemente el patrón las proporcionaría en forma gratuita a sus trabajadores durante el tiempo en que estos le prestasen sus servicios, lo cual es lo más razonable atendiendo a los usos y costumbres de la época en que dicho decreto fué expedido.

Otro antecedente importante lo encontramos en el "Programa del Partido Liberal y Manifiesto a la Nación" fechado en San Luis Missouri, E.U., el primero de julio de mil novecientos seis, en el que se propone, en el punto número 26 del apartado relativo al Capital y trabajo, lo siguiente:

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

Es de hacerse notar que no incluye a la totalidad de trabajadores, sino sólo a aquellos que desempeñen un trabajo que por su misma naturaleza les impida llegar a sus hogares a vivir en ellos; cabe en ésta parte recordarlas condiciones infrahumanas en que vegetaban los peones del Valle Nacional, los cuales eran reclutados entre los infractores de los reglamentos de policía y entre los ebrios detenidos por la gendarmería; estos peones eran tratados en las formas más infamantes para la condición de persona humana, golpeados con latidos, muertos de hambre, asoleados, enfermos, y por si fuera poco tenían que llegar a pernoctar-

(1).- Francisco Naranjo, Diccionario Biográfico Revolucionario, Imprenta Editorial Cosmos, México, D.F., 1935, págs. 249-263.

a lugares insalubres y en un acinamiento tal que — quien lograba encontrar lugar en donde acostarse — podía considerarse afortunado, ya que, los que lie-
gaban retardados tenían que dormir en cuclillas o-
de pie.

Aún en el año de 1905 las condiciones en-
que se encontraban los peones eran la verdadera es
clavitud lo que se desprende de la denuncia del —
peón y yucateco Antonio Canche quien entre otras—
coas se quejó de que la hacienda era una verdadera
prisión. (2).

Por otra parte el historiador Jesús Silva
Hergog respecto de la habitación en el campo nos —
ilustra diciendo:

"A unos quinientos o mil metros del casco
de la hacienda, se levantaban los jacales de los —
peones; casuchas de uno o dos cuartos, comúnmente
de uno solo, construídas de adobe, pedazos de ta—
bla o ramas de árbol, según las regiones del país;
jacales sin ventanas y piso de tierra, cocina, —
comedor y recámara, todo en una misma habitación —
de 2) a 3) metros cuadrados, muebles, el pequeño—
brasero para cocinar, el metate y el comal para —

(2) Daniel Cosío Villegas, Historia Moderna de Mé-
xico, El Porfiriato La Vida Social, Editorial-
Hermes, México, 1957 pág. 226.

las tortillas; cazuelas, platos y jarros burdos de barro, y los petates para dormir el peón, su mujer y la numerosa prole". (3).

En la ciudad de México las cosas no eran mejores y la falta de habitaciones decorosas aumentaban en buen número la mortandad ya que en un solo cuarto habitaban personas y animales, es conveniente transcribir lo que dice el historiador Cosío Villegas al respecto. "En 1884, "Facundo" (José T. Cuellar) describió una casa de vecindad: en una pieza de la casera, de cinco varas y media por lado, vivían cuatro gentes grandes y siete muchachos; en tal habitación no se veía un lavamamos, pero ni siquiera un lebrillo. Hablar de baño, estaba completamente fuera de lugar. Urgía por lo tanto, que esta clase de gente "semi salvaje" y "abyecta", dispusiera de baños y lavaderos públicos, no tanto por su bienestar, sino para proteger la salud del resto de los habitantes, que muchas veces evitaban concurrir a plazas, jardines y paseos por temor a la suciedad y al contagio. Una viajera norteamericana describió también la habitación de un portero y su familia que vivían en un apartamento oscuro y húmedo debajo de las escaleras. Algunas veces he contado dos o tres guajolotes, varios pollos, uno o dos puercos, innumera-

(3).- Jesús Silva Herzog, Breve Historia de la Revolución Mexicana, Fondo de Cultura Económica, Colección Popular, 1953, pág. 29.

bles perros, una gran cantidad de niños, además de todos los enseres de cocina y dormitorio de toda la familia, en un pequeño cuarto". (4)

Lo anterior nos puede dar una idea de la situación imperante durante el porfiriato en materia habitacional, ya que, tan malas eran en el campo como en la ciudad.

Por otra parte los industriales que proporcionaban habitaciones a los trabajadores les imponían a éstos condiciones y limitaciones absurdas como la de no permitir el acceso a las mismas a personas extrañas a la familia que en ellas habitara, tanto así, que fué motivo de una fracción del artículo Cuarto del Laudo del Presidente Porfirio Díaz, con motivo de la huelga de los trabajadores de la industria de Hilados y Tejidos el cual en la fracción IV del citado artículo expresa: "Los obreros podrán recibir en sus habitaciones a las personas que estimen conveniente, quedando a cargo de la autoridad dictar los reglamentos necesarios para la conservación del orden, de la moral y de la higiene y la manera de hacerlas cumplir. (5).

(4) Daniel Cosío Villogas, Historia Moderna de México, El Porfiriato La Vida Social, Editorial-Hermes, 1957, pág. 83.

(5) Armando y Germán List Arzubide, La Huelga de Río Blanco, Publicaciones del Departamento de Bibliotecas de la Secretaría de Educación Pública, México, 1935 págs. 20-25.

Al respecto Dawn Keremitsis en su libro - La Industria Textil Mexicana en el siglo XIX nos dice: "Por regla general, la vivienda que proporcionaban los empleados requería el pago de renta; el costo se descontaba del pago semanal. Aunque las casas eran pequeñas, las quejas de los trabajadores eran sobre todo por la falta de vida privada y las restricciones que les imponían respecto a cómo hacían uso de ellas. No sólo había inspecciones no solicitadas sino que los obreros que pagaban su renta no podían recibir visitas, ni amigos ni parientes (ni tan siquiera los padres). Si a un obrero se le despedía por mala conducta o por ineficiencia, tenía que dejar su casa en cuanto le pagaban. Si lo despedían por falta de trabajo, le daban ocho días para que abandonara la casa. Junto con los problemas de salarios y de la jornada, el problema de la vivienda fue una de las reivindicaciones que pedían los obreros cuando las huelgas. (6)

Sin embargo el antecedente más importante en la materia , lo encontramos en el año de 1915, año en el cual el General Salvador Alvarado, Gobernador de Yucatán instituyó el Departamento de Trabajo que entre sus funciones principales tenía, según su artículo XX "Elaborar para el perfeccionamiento de esta ley, de los asuntos industriales, -

(6) KEREMITSIS, Dawn (La Industria Textil Mexicana en el Siglo XIX) Septentas, México 2-II-1973, -pág. 213.

colectar estadísticas, estudiar el problema de emigración y colonización; administrar los trabajos cooperativos que se emprendan por el Gobierno del Estado; EFECTUAR LA CONSTRUCCION DE CASAS PARA OBREROS, procurar el seguro sobre accidentes y vigilar que las compañías que se formen no exploten abusivamente la necesidad pública; reglamentar y vigilar la Sociedad Mutualista del Estado.

2.- LA CONSTITUCION DE 1917.

El descontento reinante de las clases no privilegiadas durante el Porfiriato fueron causa de la Revolución Mexicana y tenía que llegar hasta el seno mismo del Congreso Constituyente en el cual se proclamarían las necesidades y aspiraciones de las clases desheredadas.

Así el primero de diciembre de 1916, a la Sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro, llegaron representantes auténticos de los hombres que habían ido a la lucha en aras de mejores condiciones sociales y económicas, los cuales pugnaron por la inclusión de las garantías sociales en el texto mismo de la Constitución; y al lograrlo se obtuvo la Primera Constitución Política Social del mundo, ya que, como lo afirma el Maestro Alberto Trueba Urbina "Cuando las Constituciones Políticas se complementan con la inclusión de derechos sociales, dejan de ser exclusivamente-

políticas para convertirse en político-sociales".
(7)

Así encontramos que en contraposición del pensamiento de los diputados conservadores que se oponían a que contuvieran derechos laborales en la propia Constitución por considerar que la misma debía seguir el molde tradicional de las constituciones que regían, en diversas naciones, se manifiesta el pensamiento de los hombres que habían luchado al lado de los obreros y campesinos, en favor de la inclusión de las garantías sociales, por considerar que no obstante que en ninguna Constitución del mundo se habían incluido los derechos de los trabajadores, no era motivo para que en la Constitución Mexicana no se incluyeran.

Quiero en esta parte anotar el pensamiento del Congreso Constituyente y nadie mejor para principiar que el Licenciado Don Fernando Lizardi, quien fué de los principales opositores a que se incluyeran los derechos de los trabajadores en la Constitución y concretamente en el artículo V de la misma dijo este último párrafo desde donde principia diciendo: "La jornada máxima de trabajo obligatorio no excederá de ocho horas; le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un -

(7) TRUEBA URBINA, Alberto. (La Primera Constitución Político Social del Mundo), Editorial Porrúa, S.A., México 1971, pág. 58.

santo Cristo (8) pero no habría de ir muy lejos -- por la respuesta ya que, Jorge Von Versen diría: -- "Yo no quiero que se vote en partes el artículo -- que representa la Comisión, yo pido que se rechace y que se reconsidere, que se le pongan las polai--nas, que se le pongan las pistolas que se le ponga el 30-30 al Cristo, pero que se le salve de nues--tra clase humilde, a nuestra clase que representa--los tres colores de nuestra bandera y nuestro futu--ro y nuestra grandeza nacional". (9). Tampoco -- iría lejos por respuesta el Licenciado Lizardi el--cual en la parte final de su discurso dijo: ". Y--sobre completamente en este artículo todo el párra--fo final, que no es sino un conjunto de muy buenos deseos que encontrarán un lugar muy adecuado en el artículo 72 del proyecto como bases generales que--se den al Congreso de la Unión para legislar sobre el trabajo" (10).

En turno al Diputado Heriberto Jara -- quien en respuesta a lo anterior dijo: "Pues bien; los juriconsultos, los tratadistas, las eminen--cias en general en materia de legislación, proba--blemente encuentran hasta ridícula esta proposi--ción, ¿Cómo va a consignarse en una Constitución --

(8) TRUEBA URBINA, Alberto (Nuevo Derecho del Tra--bajo, Editorial Porrúa, S.A., México 1970, pág. 39

(9) Idem, págs. 50-51

(10) Ob. Cit. pág. 40.

la jornada máxima de trabajo? ¿cómo se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar más de ocho horas al día? esto, según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente, señores, esa tendencia, esta teoría, ¿qué es lo que ha hecho? Que nuestra Constitución tan liberal, tan amplia, tan buena, haya resultado, como la llamaban los señores científicos, "un traje de luces para el pueblo mexicano", porque faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo". (11)

Asimismo otros Diputados constituyentes se pronunciaron en favor de la inclusión de los derechos obreros en el cuerpo mismo de la Constitución, aún cuando, no fuese en el debatido artículo 5º., y fué el Diputado Froilán Manjarrez quien solicitó que se incluyera un título especial dentro de la Constitución dedicado al trabajo y así afirmó: "Precisamente porque son muchos los puntos que tienen que tratarse en la cuestión obrera, no queremos que todo esté en el artículo 5º, es imposible, esto lo tenemos que hacer más explícito en el texto de la Constitución y ya les digo a ustedes, si es preciso pedirle a la Comisión que nos presente un proyecto en que se comprenda todo un título, toda una parte de la Constitución, yo estaré con ustedes, porque con ello habremos cumplido nuestra misión de revolucionarios". (12).

(11) TRUEBA URBINA Alberto (El Nvo. Art. 123) Ed.-

Porrúa, Mex. 1967, págs. 43.44

(12) Ob. Cit., pág. 49.

En el mismo sentido se pronunció el Diputado Alfonso Gravioto al decir: Insinúo la conveniencia de que la Comisión retire, si la Asamblea lo aprueba, del artículo 5º, todas las cuestiones obreras, para que, con toda amplitud y con toda tranquilidad, presentemos un artículo especial que sería el más glorioso de todos nuestro trabajos aquí; pues, así como en Francia, después de su revolución, ha tenido el alto honor de consagrar en la primera de sus cartas magnas los inmortales derechos del hombre, así la revolución mexicana tendrá el orgullo legítimo de mostrar al mundo que es la primera en consignar en una Constitución los sa grados derechos de los obreros". (13)

El Diputado Félix F. Palavicini nos ilustra sobre lo que ocurrió después de las controversias suscitadas sobre el artículo 5º., : "Se convi no, por unanimidad, suspender el debate sobre el artículo quinto a fin de que fuese discutido simultáneamente con el capítulo especial de la Constitu ción que incluyera prescripciones sobre las garantías sindicales y anticipara reglas para la legislación social". (14).

Fue así como el 13 de enero de 1917 se presentó ante el Congreso Constituyente un proyec-

(13) TRUEBA URBINA, Alberto "El Artículo 123", México 1943, Ed. Porrúa, S.A., pág. 198.

(14) Idem. pág. 12.

to de reformas al artículo 5º. y unas bases constitucionales para normas la legislación del trabajo- mismo que fué recibido con beneficio por los diputados constituyentes.

El 23 de Enero de 1917, fué presentado - el dictamen de la Comisión de Constitución redactado por el general Francisco J. Mújica, y el 23 de enero de 1917 se discutió y aprobó por la Asamblea Legislativa de Querétaro el texto del Artículo - 123, el cual queda redactado exactamente tal y como había sido presentado por la Comisión.

Ante la imposibilidad de reproducir integralmente el Artículo 123 Constitucional, en este estudio y tal como fué aprobado, me limitaré a transcribir la Fracción que fundamenta el derecho-habitacional:

ARTICULO 123.....

Fracción XII.- En toda negociación agrícola industrial, minera o cualquiera - - otra clase de trabajo, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.- Igualmente deberán establecer escuelas,-

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.

Como se puede ver de la anterior trans-cripción es a partir de la Constitución de 1917 - cuando existe el derecho habitacional elevado a la categoría de garantía social en la Ley Suprema.

Es de hacerse notar que en virtud de la- redacción del preámbulo del artículo 123 el cual - imponía la obligación a las legislaturas de los Es tados de expedir leyes sobre trabajo, estas opta- ron por copiar legislaciones extranjeras apartadas totalmente de la realidad mexicana, cuando no se - copiaba las leyes de otros estados; lo cual aunado al hecho de que el Congreso de la Unión no usó del derecho de expedir las mismas leyes, hicieron nuga- toria e inoperante la Fracción XII del artículo - 123, ya que en ninguno de los casos se puso aten- ción especial al derecho habitacional, no obstan- te en el proyecto de Ley Reglamentaria para el Dis trito y Territorios Federales que fué formulado -- por don Venustiano Carranza y enviado al Congreso- de la Unión se amplía el derecho al establecer las condiciones que debían tener las habitaciones de - los trabajadores; así encontramos que de los dos - artículos que el proyecto dedica al derecho habita

cional el 34 es una transcripción de la Fracción - XII del artículo 123 Constitucional, pero el artículo 36 que a continuación transcribo fija las bases mencionadas anteriormente, en la siguiente forma:

ARTICULO 36:.-

"Las habitaciones de los trabajadores -- de las fábricas, minas, estaciones ferroviarias y demás establecimientos a -- que se refiere esta Ley, tendrán cuando menos, tres piezas aireadas y secas, con agua potable suficiente, si no la hubiere a una distancia menor de quinientos -- metros, y una buena instalación sanitaria para los excusados y atarjeas." (15)

Sin embargo como se suscitaban diversos -- problemas en relación con la aplicación de las Leyes Estatales cuando por diversos motivos y por la función y extensión de las empresas no podía delimitarse con precisión la competencia estatal, se -- presentó la necesidad de facultar al Congreso de la Unión para expedir leyes laborales Federales.

(15) CARRANZA, Venustiano "La Ley Reglamentaria -- del Artículo 123 de la Constitución Federal", Rev. Mexicana del Trabajo, México, 1965, pág. 158.

De tal manera se pudo lograr la delimitación de la competencia Federal y Local, ya que se crea juntas de Conciliación y Arbitraje en función a la división de competencia, pero se unifica la pluralidad de Leyes Locales en una Federal.

3.- LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931 -
Y LOS REGLAMENTOS DE 1941-1942 DE LA FRACCION III-
DEL ARTICULO III.

Es a partir de la reforma al preámbulo - del Artículo 123 por la cual se faculta al Congreso de la Unión para expedir Leyes sobre el Trabajo, y en virtud de los problemas propiciados por la diversidad de Leyes Locales, cuando se da un paso más hacia la realización, en forma práctica más que teórica, de la aplicación del Artículo 123 - - Constitucional.

Sin embargo es hasta el 18 de agosto de 1931 cuando por primera vez se tiene una Ley del Trabajo de tipo Federal, la cual como era de esperarse se ocuparía del derecho habitacional el cual se encuentra contenido en el artículo III Fracción III de la misma Ley, que a la letra dice:

CAPITULO VIII.

DE LAS OBLIGACIONES DE LOS PATRONOS.

ARTICULO III.- Son Obligaciones de los -
patronos:

I.-

II.-

III.- En toda negociación - -
agrícola, industrial minera o cualquiera
otra clase de trabajo, los patronos esta
rán obligados a proporcionar a los traba
jadores habitaciones cómodas e higiéni--
cas, por las que podrán cobrar rentas -
que no excederán del medio por ciento -
mensual del valor catastral de las fin--
cas. Si las negociaciones estuvieran -
situadas dentro de las poblaciones y ocu
paren un número de trabajadores mayor de
cien, tendrán esta obligación.

El Ejecutivo Federal y los de las Entida
des Federativas, en su caso, atendiendo
a las necesidades de los trabajadores, -
a la clase de duración del trabajo, al -
lugar de su ejecución y a las posibilida
des económicas de los patronos, expedi--
rán un reglamento para que los patronos-
cumplan con esta obligación. (16)

(16) TRUEBA URBINA, Alberto y JORGE TRUEBA BARRERA,
(Ley Federal, del Trabajo Reformada y Adicio-
nada), Editorial Porrúa, S.A., Méx. 1963, --
págs. 47 y 48.

Sin embargo pese a la buena fé de incluir el derecho habitacional en la Ley Federal del Trabajo, reiterando en esta forma el Precepto Constitucional, la citada Fracción del Artículo III de la Ley fué letra muerta.

En el último párrafo del Artículo citado se dejó al Ejecutivo Federal y a los de las Entidades Federativas la facultad de expedición de un reglamento para que los patrones cumplieran con la obligación patronal de proporcionar habitación a sus trabajadores.

Es de hacerse notar en este punto que la Fracción del precepto referido habla de arrendamiento de las habitaciones para los trabajadores, y aún cuando fija una renta mínima basada en porcentaje, constituye para el trabajador un gravamen irrecuperable, ya que de ninguna forma se adquiriría la propiedad, lo cual es objeto primordial del INFONAVIT.

Por otra parte no se procuró por parte de los Ejecutivos de las Entidades Federativas la expedición del Reglamento respectivo y por el Ejecutivo Federal, habían de transcurrir 10 largos años para que se expidiera el reglamento.

Es hasta el 31 de diciembre de 1941 cuando se publica un reglamento de la Fracción III del artículo III para empresas de jurisdicción Federal y hasta el 24 de Febrero de 1942 se publica un reglamento de la misma fracción del citado Artículo para empresas que no fueran de jurisdicción Federal, el cual según su Artículo 1º., sería de observancia general en el Distrito Federal; siendo ambos reglamentos similares en cuanto a contenido, radicando la diferencia en los correspondiente al carácter de las empresas para la aplicación del reglamento, así como también las autoridades que debían intervenir según se tratara de empresas locales o de jurisdicción federal.

En el reglamento del Distrito Federal en su artículo 5º. se hizo una distinción de trabajadores en cuatro clases, atendiendo a la temporalidad de los servicios prestados en la empresa, por lo que se dividieron en: permanentes, periódicos, temporales y ambulantes; asimismo se establecieron cuatro tipos de habitaciones que se clasificaron en: unitarias, semicolectivas, familiares, semicolectivas-individuales y colectivas, las cuales se destinarían: las de tipo unitario a los considerados como trabajadores permanentes; y semicolectivas familiares a los considerados como periódicos, temporales y ambulantes, siempre y cuando concurriera la circunstancia de que los trabajadores convivieran con sus familiares, ya que en el caso de trabajadores carentes de familiares o de perso-

nas dependientes de ellos se les proporcionaría -- según fueran permanentes o periódicos, habitaciones del tipo semicolectivo--individual y colectivo respectivamente.

El Artículo 20 del Reglamento es explicativo de la Fracción III del Artículo III ya que la misma prevee que los patrones podrían tomar en -- arrendamiento casas habitación para proporcionar -- las a sus trabajadores, con la limitación de que -- el subarrendamiento no se permitiría el lucro, por lo cual del texto se desprende que no tenían la -- obligación los patrones de construir viviendas para los trabajadores, ya que primordialmente se perseguía que los trabajadores contaran con habitación, no importando si ésta era propiedad patronal.

Del Artículo 23 al Artículo 27 del reglamento citado se establecen las sanciones al incumplimiento del mismo, dejándose a la Dirección del Trabajo y Previsión Social del Departamento del -- Distrito Federal, la facultad de imposición de sanciones a las negociaciones que infringieran el Reglamento.

Entre las sanciones, las de mayor importancia por su cuantía eran las de \$500.00 (QUINIEN TOS PESOS 00/100 M.N.), las cuales se aplicarían -- en los casos de falta o retraso en el envío de los datos y documentos referidos en el Artículo 2°. --

del mismo Reglamento, así como también a infracciones no previstas en el cuerpo del mismo y en el caso de reincidencia en las faltas, caso en el cual se duplicaría la sanción impuesta anteriormente.

Es obvio decir que ni la Ley ni el reglamento tuvieron debida aplicación, debido en parte a lo irrisorio de las sanciones y en parte al poco o nulo control que la Dirección de Trabajo y Previsión Social podía tener de las empresas.

4.- LA REGLAMENTACION DEL DERECHO HABITACIONAL EN LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

En la exposición de motivos de la Nueva Ley Federal del Trabajo, publicada el primero de abril de 1970, para entrar en vigor el primero de mayo del mismo año, en el apartado decimo primero, relativo a la habitación de los trabajadores, el Ejecutivo Federal, reconoce que a pesar del tiempo transcurrido no se había logrado satisfacer una de las mayores preocupaciones del Congreso Constituyente de 1917 como lo era el problema de las habitaciones, aún, cuando reconocía que en algunas empresas, por acuerdos celebrados con los sindicatos, se habían formulado planes para la construcción y adquisición de habitaciones para los trabajadores y que en algunos casos muchos planes se había puesto en ejecución; pero sin que esto de ni

guna manera llegara a resolver el problema.

Consideró asimismo que era deber del Estado procurar el cumplimiento de las obligaciones patronales, en justa reciprocidad, ya que no era dado exigir de los trabajadores el cumplimiento de las obligaciones derivadas de la relación contractual laboral, sin procurar por los derechos subsecuentes de esa misma relación laboral.

Se tomó en cuenta la opinión de Organizaciones de patrones y de trabajadores y se llegó a la conclusión de que lo idóneo para llevar a la práctica la intención del legislador de 1917, era la de crear un sistema flexible que se acomodara a la capacidad y necesidades de las empresas y de los trabajadores para el cumplimiento de la obligación habitacional. En consecuencia se deja al arbitrio de empresas y sindicatos la elaboración de los convenios respectivos a la obligación habitacional, ya fuera dentro del mismo contrato colectivo de trabajo o en convenios especiales, los cuales establecerían las diversas modalidades para el otorgamiento de habitación al trabajador; estableciéndose dentro de las mismas si las habitaciones serían adquiridas por los propios trabajadores o tendrían simplemente calidad de arrendatarios de las mismas.

Se explica en la exposición de motivos - de la Ley que se limita la obligación de proporcionar habitación por parte de la empresa a los trabajadores de planta con una antigüedad de por lo menos un año en razón de que resultaría antieconómico obligar a las empresas a que tengan habitaciones disponibles para trabajadores eventuales o para aquellos cuya permanencia en el trabajo sea dudosa.

Por otro lado también se clasificó a los trabajadores, para el otorgamiento de las habitaciones, según su antigüedad en el empleo; esto es tener preferencia los trabajadores más antiguos y en igualdad en circunstancias; en un primer término los jefes de familia y en un segundo los sindicalizados.

En el Artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, primero del Capítulo Tercero, se señala - que están obligadas a proporcionar habitación a - sus trabajadores:

1.- Las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo, situadas fuera de las poblaciones. Se entiende que las empresas están situadas fuera de las poblaciones si la distancia entre unas y otras es mayor de tres kilómetros y cuando, si es menor no existe un servicio ordinario y regular de transportación para personas y,

2.- Las mismas empresas mencionadas en la Fracción anterior situadas dentro de las poblaciones cuando ocupen un número de trabajadores mayor de cien. (17)

En mi concepto, por haber tomado en consideración la opinión de Organizaciones Patronales, se incurrió en graves defectos, tanto teóricos como prácticos, ya que era lógico que el sector patronal estuviera a la defensiva y por tanto se limitara el derecho habitacional de los trabajadores, así, en la exposición de motivos de la Ley de 1970, y en alusión a los trabajadores que tienen derecho a que se les proporcione habitaciones explica que: "...Se limita a los de planta permanente que tengan una antigüedad de un año, por lo menos, pues resultaría anti-económico obligar a las empresas a que tengan habitaciones disponibles para trabajadores eventuales o para aquellos cuya permanencia en el trabajo sea dudosa..." (18)

Dichos motivos dieron base al Artículo - 139 de la Nueva Ley Federal del Trabajo que a la -

(17) TRUEBA URBINA ALBERTO, Y JORGE TRUEBA BARRERA, (Nueva Ley Federal del Trabajo). Editorial Porrúa, S.A., Mex, 19710, pág. 77.

(18) TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge TRUEBA BARRERA, Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, Ed.- Porrúa, S.A., Méx. 1972. pág. 429.

letra dice: "... Los trabajadores de planta permanentes, con una antigüedad de un año, por lo menos, tienen derecho a que se les proporcionen habitaciones..." (19)

Considero que el Artículo es inconstitucional por ser excluyente, ya que elimina a los trabajadores eventuales y a los de planta con antigüedad menor a un año del derecho consagrado en el texto mismo de la Constitución - la Fracción XII del Artículo 123, la cual se refiere al derecho habitacional de los trabajadores - que en ninguna otra forma es limitativa o restrictiva del derecho de los mismos, y en cambio la Ley deja fuera de ese derecho a una cantidad ilimitada de trabajadores.

En relación con el Artículo 140 de la Ley que se comenta y que a la letra dice: "...para los efectos del Artículo anterior los trabajadores deberán hacer saber a la Empresa directamente o por conducto del Sindicato, su deseo de que se les proporcione habitaciones..." (20), Así como también del Artículo 141 el cual dice: "... Si no se ponen de acuerdo podrán los trabajadores acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 782 vigente-

(19) TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge TRUEBA BARRERA, (Nueva Ley Federal del Trabajo, Editorial Porrúa, Méx. 1970, pág. 78.

(20) Idem. pág. 78.

..."(21), y lo dispuesto en el Artículo 144, que dice: "... En las empresas o establecimientos en los que no existan sindicatos, los trabajadores podrán acudir ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ante los Gobernadores de los Estados o Territorios o ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal, para que éstas Autoridades promuevan la celebración de los convenios..." (22) - Es bien sabido que al trabajador en la mayoría de los casos le importa ante todo su permanencia en el trabajo, y por lo mismo, prefiere perder el derecho habitacional a perder el trabajo, ya que si bien es cierto que el trabajador tiene de acuerdo a las Fracciones XX y XXI del Artículo 123 Constitucional el derecho a solicitar la reinstalación en el Trabajo ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, y en su caso lograrla, no debemos olvidar que la Fracción XXII del mismo Artículo faculta al patrón para optar por la reinstalación o por la indemnización al trabajador; por lo que llegado el caso, el patrón preferiría indemnizar a un trabajador exigente de sus derechos y contratar un indolente, lo que a la larga le resultaría más benéfico, dando por resultado que el trabajador que ocurriera ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje a ejercitar el derecho habitacional, se encontraría no sólo sin habitación, sino también sin trabajo.

Por otra parte el Artículo 136 de la Ley

(21) Idem. pág. 79.

(22) Ob. citada, pág. 80

Federal del Trabajo, siguiendo los lineamientos -
marcados por el Artículo 123 Constitucional, es -
también restrictiva, ya que en su segunda Fracción
excluye de la obligación de proporcionar habitacion
es a las empresas privadas cuyo número de trabajaja
dores no exceda de cien. Lo cual dió por resulta-
do que empresas con un número de trabajadores ma---
yor de cien, o menores de esa cantidad pero en ---
vías de expansión decidieran formar dos o mas em---
presas con razón social diferente, pero controla-
das por el mismo patrón, para eludir con esto la -
obligación de proporcionar habitación a sus traba-
jadores, lo que propiciaba, no sólo el fraude a -
los trabajadores, sino también el fraude a la Ley.

Respecto a lo dispuesto por los Artícu---
los 141 y 143 de la Ley sería interesante, pero im---
posible, saber cuantas empresas cumplieron con lo---
dispuesto en los mismos especialmente en lo relati---
vo a dar aviso por parte de la empresa a los traba---
jadores de la carencia de habitaciones y en térmi---
no secundario cuantos convenios se elaboraron al -
respecto en el término señalado por la Ley.

Es incuestionable, que pese a las fallas,
errores ú omisiones cometidas en la nueva Ley Fede---
ral del Trabajo, se logró dar un paso gigantesco -
hacia adelante en la reivindicación del derecho ha---
bitacional de los trabajadores, ya que en la anti---
gua Ley de 1931, únicamente existía la Fracción II,

del artículo III para regular el derecho habitacional, y en cambio en la Nueva Ley Federal del Trabajo se adiciona un capítulo completo y un articulado, que lógicamente es mayor a una fracción de un artículo; en este caso el articulado va a los Artículos 136 al número 153, lo que presupone una mayor control y una mejor reglamentación del derecho habitacional y como se manifiesta en la exposición de motivos fué una de las mayores preocupaciones del Congreso Constituyente de 1917, ya que se pensó no sólo como en la propia exposición se dice, en la habitación como local en que se forma y crece la familia, en donde se educa a los hijos, sino que también constituye en nuestro medio un patrimonio familiar. (23)

Por lo anterior nos podemos percatar que, por lo menos, existió la intención de dar solución al problema, por tanto es de alabar la preocupación del legislador de atacar un problema obrero, como sin duda lo es el problema habitacional, ya que la propiedad inmobiliaria se encuentra controlada en nuestro medio por unas cuantas personas, que vienen a ser en ésta época lo que eran los grandes terratenientes porfiristas en su tiempo, sólo que ahora no se trata de terrenos cultivables, sino de habitaciones, las cuales por ser una carencia de primer orden permiten que los casatenientes

(23) TRUEBA URBINA, Alberto (Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada), Editorial Porrúa, S.A., - Méx. D.F., 1972 pág.

fijen y eleven los precios de las rentas a su arbitrio, por eso es plausible la idea del Legislador de incluir todo un capitulado en la Ley para solucionar este problema, que se haya solucionado o no en esta forma, no es obstáculo para poder decir que se ha logrado uno de los mayores triunfos de la clase trabajadora mexicana, ha sido un triunfo conquistado a Ley con el cual se puede constatar que la clase trabajadora sigue y seguirá luchando por la reivindicación de sus derechos.

C A P I T U L O I V .

LA CREACION DEL I N F O N A V I T .

- 1.- La Reforma a la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional.
- 2.- Las Reformas a la Ley General del Trabajo.
- 3.- La Ley Orgánica del INFONAVIT.
- 4.- La Teoría Integral del Derecho Social.

C A P I T U L O I V .

LA CREACION DEL INFONAVIT.

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

En el último apartado del capítulo anterior hice diferentes críticas al articulado correspondiente al derecho que nos ocupa de la Ley Federal del Trabajo de 1970, en este apartado me ocuparé de la reforma a la Fracción XII, del Artículo - 123 Constitucional, y considero de especial interés referirme en primer término a la exposición de motivos que para modificar la citada fracción, el Ejecutivo Federal presentó ante la Honorable Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; considero necesario y obligado transcribir algunos de los párrafos más importantes de la citada exposición, ya que de ellos se puede inferir claramente la intención de mejorar las condiciones socio-económicas de los trabajadores sentando de paso las bases para una mejor sociedad futura.

Así, después de una breve reseña histórica nos encontramos con los siguientes motivos:

"El Gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar to--

dos los procesos que concurren a una más justa --- distribución del ingreso y a mejorar sustancialmente el bienestar de la población, por esta razón - considera indispensable afrontar globalmente el - problema de la vivienda e incorporar en los benefi cios de una política habitacional a la totalidad - de la clase trabajadora independientemente de la - dimensión de las empresas en que sus miembros labo ran o de su ubicación geográfica.." (24)

"...En cambio, la participación generalizada de todos los patrones del País, hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajado ra en su conjunto, mediante la integración de un - fondo Nacional de la Vivienda que otorgará préstamos al sector obrero para la adquisición, construc ción, reparación y mejoramiento de sus habitacio-- nes...". (25)

"...Facilitará a los trabajadores la adquisición en propiedad de sus habitaciones y la in tegración de su patrimonio familiar..." (26)

"...El plan comprende no sólo la cons--- trucción de viviendas sino también la regenera---

(24) INSTITUTO Del Fondo Nacional de la Vivienda, - para los trabajadores", Disposiciones Legales, México, 1972, págs. 6 y 7.

(25) Idem. pág. 7

(26) Idem. pág. 8.

ción de las actuales y el mejoramiento permanente de las que en adelante se edifiquen, Prevé tanto el aprovechamiento de las zonas ya urbanizadas como el desarrollo de otras futuras mediante la constitución de reservas territoriales." (27).

De las transcripciones anteriores se puede inferir que la solución que se buscaba tenía la pretensión de ser definitiva, ya que analizaba las situaciones anteriores y se ponía dentro de un plan más realista que en el pasado y buscaba además dotar de habitación en propiedad a los trabajadores, supuesto que no se había contemplado por los legisladores anteriores.

Es de hacerse notar las diferencias tan radicales existentes entre la exposición de motivos de la Nueva Ley Federal de Trabajo de 1970 y la exposición de motivos presentada para reformar la Fracción XII del artículo Constitucional, ya que entre las mismas media un abismo, no obstante que el tiempo transcurrido entre la presentación de una y otra es relativamente corto.

A pesar de la cercanía en tiempo entre las dos exposiciones de motivos aludidas en el párrafo anterior, y aún cuando el problema es en esencia el mismo, las soluciones que se exponen son diametralmente opuestas, el pensamiento que

(27) Idem. pág. 8

privaba en una época y el que privaba en otra, el planeamiento del problema y la solución dada al mismo.

Y en contra del Doctor Mario de la Cueva quien en su libro Nuevo Derecho Mexicano de Trabajo y respecto de la iniciativa presentada por el Ejecutivo, expresa: "... Que suprimió el derecho de los trabajadores en contra de las empresas, introdujo en la Constitución la mayor mentira constitucional de nuestra historia - y hasta donde sabemos, de la Historia Universal - condonó graciosamente la obligación de las empresas e impuso al pueblo la obligación de constituir un fondo en beneficio de los trabajadores..." (28), Afirmo que de ninguna manera se introdujo mentira alguna, ya que la obligación patronal de proporcionar habitación a los trabajadores pudo haberse ejercitado por los mismos cuando tuvieron la oportunidad de hacerlo, y respecto de la obligación de aportar una cierta cantidad como compensación de rentas mientras no se entregare las habitaciones a los trabajadores, no representaba propiamente un derecho, sino que la misma aportación propiciaba la suspensión temporal de la entrega de las habitaciones, retardando el cumplimiento de la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores tal como lo afirma el maestro Mario de la Cueva en el párrafo transcrito anteriormente, sino que subsiste en la Ley y en forma paralela a la Nueva Re-

(28) DE LA CUEVA MARIO, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, Mex, D.F., 1972, pág. 389.

glamentación del Derecho Habitacional y en relación con los trabajadores del campo el artículo 283, en el cual en su fracción II, obliga a los patrones" a suministrar gratuitamente a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionadas al número de familiares o dependientes económicos, y de un terreno contiguo para la cría de animales de corral..." (29). Aún cuando se trata realmente de un caso de exención es de hacerse notar que el precepto citado no releva de la obligación de aportar el 5% al fondo de la vivienda, ya que el mismo no precisa si las habitaciones que el patrón está obligado a suministrar gratuitamente a los trabajadores sean dadas a los mismos en comodato o en propiedad, caso éste último en el que sería del todo injusto gravar al patrón con la obligación de entregar las habitaciones en propiedad y todavía hacer la aportación al fondo para la vivienda, por lo que debe corregirse que las habitaciones mencionadas en el citado artículo deben ser dadas a los trabajadores en comodato, toda vez que no sería práctico entregarlas en propiedad por la misma naturaleza del trabajo, ya que el trabajador del campo por lo general no permanece en un mismo centro de trabajo todo el año, sino únicamente cuando lo requiere la cosecha.

Por otra parte el Doctor Mario de la Cueva

(29) TRUEBA URBINA, Alberto y JORGE TRUEBA BARRERA, Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, Editorial Porrúa, S.A. Méx. D.F., 1972.- pág. 134.

va dice: "... El Fondo para la vivienda será cubierto por el pueblo, pues las empresas cargarán el 5 % a los costos de producción, lo cual, a su vez, se pagará con el aumento a los precios de sus productos..." (30), Ahora bien, es el momento de reflexionar cuanto hay de verdadero en esa afirmación, ya que si bien es cierto que los patronos cargarán el 5 % a sus costos de producción, también lo es que, de la misma manera iba a ser deducida de los costos de producción la compensación a que se refería el Artículo 151 de la Ley de 1970; por lo que y visto de esa manera no existe razón para afirmar que mientras en un caso el dinero para la compensación mensual por concepto de rentas que percibirían los trabajadores iba a ser sacado directamente de los bolsillos del patrón y que en el otro caso la aportación del 5 % no lo sea, y sea a su vez obtenida con merma a los salarios de los trabajadores .

Respecto de la compensación mensual que sería entregada por los patronos a los trabajadores, en tanto no les fueran entregada a éstos últimos las habitaciones, el Doctor Baltazar Cavazos Flores, hace un comentario que a mi juicio es acertado y que a la letra dice:

(30) DE LA CUEVA MARIO, El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo.- Editoria! Porrúa.- México, D.F. 1972.- pág. 395.

La obligación contenida en el Artículo - 151, de que los trabajadores tendrían de recho, en tanto se les entregaran las habitaciones, a percibir una compensación mensual, también quedó, como letra muerta, ya que dicha compensación debía pactarse en las convenciones que se celebraran entre patronos y trabajadores y éstos no podrían exigirse hasta abril de - 1973 (31)

A continuación transcribiré las Fracciones XII del Artículo 123 en su estado original y - después de la reforma para hacer en seguida un estudio comparado de ambas y posteriormente una crítica a la reforma de la fracción. En primer término transcribo la Fracción XII del Artículo 123 - en su forma original.

FRACCION XII.-

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

(31) CAVAZOS FLORES, Baltazar.- Confederación Patronal de la República, Méx.S.A., 1972, pág.- 303.

catastral de las fincas. Igualmente deberán establecer escuelas enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas. (32 y (33)

Se transcribe a continuación la Fracción XII del Artículo 123 reformada, según decreto de nueve de febrero de 1972 y publicado el día catorce del mismo mes y año; cabe aclarar que el maestro Alberto Trueba Urbina señala que el decreto es de fecha 22 de diciembre de 1971. (34).

ARTICULO 123.-

FRACCION XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a -

(32) TRUEBA URBINA, Alberto, El Nuevo Artículo 123,

^y Ed. Porrúa S.A., Méx.D.F., 1967.-Págs. 64-65 y

(33) Mexicano Esta es tu Constitución.-Cámara de Diputados del H. Congreso de la XLVII Legislatura, Méx.D.F., 1969.

(34) TRUEBA Urbina Alberto y Jorge Trueba Barrera, Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, Editorial Porrúa, S.A., México D.F., 1972, pág.-

proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de los trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

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

Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de ésta fracción, situadas fuera de las poblaciones están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.
(35).

(35) Diario Oficial de la Federación.- México --
D.F. -14-II 1972 pág. 7.

Las principales diferencias entre ambas Fracciones radica, en que en la original se refiere a habitaciones en arrendamiento y fija (para que exista la obligación) un límite de trabajadores superior a cien para las negociaciones ubicadas dentro de las poblaciones, mientras que en la Fracción ya reformada, en su segunda parte al referirse a la forma de cumplir con la obligación habitacional, explica que la finalidad es la adquisición en propiedad, por parte de los trabajadores, de las habitaciones a que tienen derecho.

En el segundo párrafo de la Fracción se sientan las bases para la expedición de una ley que permita el nacimiento de un organismo que administre los fondos de los trabajadores y regule formas y procedimientos para la adquisición de las habitaciones.

El tercer párrafo de la Fracción reformada es similar a la parte final de la Fracción original debido a que, como se expresa en la exposición de motivos relativa, se consideró deberían conservarse en el nuevo texto las obligaciones consignadas para las empresas localizadas fuera de las zonas urbanas porque "se estimó prudente mantener vigente los derechos respectivos de los trabajadores frente a empresas cuya ubicación geográfica los coloca en situaciones particulares" (36), -

(36) INFONAVIT, Disposiciones Legales.-Méx.D.F. — 1972 pág. 10.

lo cual además de ser comprensible, no podría ser de otra manera, ya que en caso de haberse suprimido estos derechos se iría en retroceso y en sentido totalmente opuesto al Legislador del 17 que con signó tales obligaciones.

En la Fracción original decía: "En toda-negociación....." (37); mientras que en la Fracción reformada se habla en primer término de empresa y posteriormente en el último párrafo de negociaciones, como sinónimo de empresa, así tenemos que en el primer párrafo dice: "En toda empresa -- agrícola, industrial, minera.....(y en el último). ... Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de ésta Fracción..." (38); están tomadas, como se puede ver claramente, como sinónimos, sin embargo considero que la Fracción debió ser reformada en el sentido de que se refiera a patrones -- concretamente y sin referirse a empresas o negociaciones, de tal suerte, debía decir: "todo patrón -- está obligado", porque en la práctica se puede -- prestar a diversas interpretaciones, de acuerdo a las definiciones que de "patrón" y "empresa" nos dá la Ley Federal de Trabajo en sus Artículos 10 -- y 16 respectivamente.

Es por tanto necesario que se interprete, en lo que respecta a ésta fracción, empresa como -

(37) Idem.- pág. 8.

(38) Idem.- pág. 13.

sinónimo de patrón, porque de otra manera nos encontraríamos que no todos los patrones estarían obligados a proporcionar habitaciones lo cual resultaría incógruente con el sentido de la reforma, por tanto y mientras no sea reformada la fracción, las autoridades al resolver contraversias que se les presenten en este aspecto deberán declarar en el sentido de que todo patrón tiene la obligación-habitacional; asimismo la Suprema Corte de Justicia, llegado el caso, deberá sentar jurisprudencia en el mismo sentido, ya que en caso de fallar en contrario, iría en contra de los trabajadores, en contra de sus derechos, en contra del constituyente del 17, del contenido del Artículo 123 y de la Ciencia Jurídica Social.

Por otra parte considero innecesario el catálogo de empresas que se hace en el primer párrafo de la fracción, ya que dice: "En toda empresa agrícola, industrial, minera..." (39), y termina diciendo: "o de cualquiera otra clase de trabajo...." (40), al decir o de cualquiera otra clase de trabajo está abarcando a las empresas en su totalidad, por lo cual la lista resulta vana; por lo cual la lista resulta vana; por lo que considero debe suprimirse para quedar como anteriormente se ha expresado, es decir: "Todo patrón está obligado, según lo determinen las leyes reglamentarias a pro

(39) Ob. Cit. Pág. 12.

(40) Ob. Cit. pág. 12.

porcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, etc....".

Al formular sus conclusiones al capítulo relativo al derecho habitacional, en su libro "El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo", el Doctor Mario de la Cueva, escribe:

"...El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda quedó instalado el primero de mayo. Lamentamos que en él se sienten los representantes de las empresas, que nada tienen que hacer ahí, — porque se trata de dinero del pueblo, para una parte del pueblo..." (41)

Idea ésta, con la que en principio estoy de acuerdo y por lo mismo, pienso, debe suprimirse la representación patronal dentro del Fondo Nacional de la Vivienda que aluden el precepto Constitucional y modificarse dentro del mismo la parte relativa, contenida en el segundo párrafo por la cual se le da participación a la representación patronal en la administración de los recursos del fondo nacional de la vivienda.

Asimismo considero que debe aclararse — el párrafo final de la fracción, agregando que di-

(41) DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, S.A., Méx.D.F. 1972, pág. 396.

chos servicios deberán ser proporcionados en forma gratuita a los trabajadores y a sus familiares o dependientes.

Por las razones expuestas anteriormente, considero que la Fracción XII del apartado "A" del Artículo 123 Constitucional debe quedar adaptada en la siguiente forma:

FRACCION XII.

"...Todo patrón está obligado, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos créditos barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal y de los trabajadores, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha Ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores po-

drán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

Las negociaciones situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad, los que deben ser proporcionados a los trabajadores y a sus familiares o dependientes en forma gratuita..."

Pudiéndose reformar este último párrafo eliminando también el catálogo y limitándose a señalar la obligación de establecer los servicios necesarios a la comunidad.

Así también, se le podría agregar un número límite de trabajadores, o un mínimo para que los patrones tuvieran esa obligación, ya que parece exagerado generalizar.

2.- REFORMAS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

En forma paralela al proyecto de reforma a la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional fué presentado por el Ejecutivo Federal en proyecto de reformas a los artículos 97, 110, 136 al 151-inclusive y 732 de la Ley Federal del Trabajo, el-

cual una vez aprobado fué publicado en el Diario -
Oficial de la Federación el día 24 de abril de - -
1972.

Por considerar el antecedente más impor-
tante é inmediato de las reformas a la Ley Federal
del Trabajo en materia habitacional, he estimado -
necesario transcribir el comentario que al artícu-
lo 136 de la Ley Federal del Trabajo de 1970 hizo
el maestro Trueba Urbina:

"Aún cuando se reproduce esencialmente -
la Fracción XII del artículo 123 Consti-
tucional, no se resuelve adecuadamente -
el problema habitacional de los trabaja-
dores, ya que debió generalizarse el pen-
samiento del Constituyente de 1917, a -
fin de que todos gocen del beneficio de
tener habitaciones, sin hacer distingos-
injustos y tomando en cuenta el desarro-
llo industrial que se ha operado en nues-
tro país; por lo que es conveniente dar-
le una solución adecuada y práctica al -
problema: 1º. debe crearse el Instituto-
Social de la Vivienda Obrera, con repre-
sentación de trabajadores patrones y go-
bierno. "º. El patrimonio del Instituto
se formará con la aportación de las em-
presas o patrones y el Estado, tomando -
en cuenta el número de trabajadores que
laboran en cada empresa y el salario de-

los mismos, a semejanza del sistema de cuotas del Instituto Mexicano del Seguro Social. 3°. Deberán hacerse los estudios e investigaciones que sean necesarios para la resolución del problema habitacional dentro del término de tres años a que se refiere el Artículo 143, así como la cooperación económica de los trabajadores, para adquirir las habitaciones en propiedad o en arrendamiento.

Como los patronos han manifestado en diversas formas su oposición a la práctica del derecho habitacional obrero, el Estado no deberá ser indiferente al desmembramiento de las empresas para burlar tal derecho. En aquellos casos en que se hubieren dividido las empresas con objeto de tener menos de cien trabajadores, el Ministerio Público deberá ejercitar la acción penal correspondiente en cuanto resulten actos fraudulentos en perjuicio de los trabajadores" (42)

Como se podrá ver enseguida, se tomaron en consideración las tres soluciones propuestas por el maestro Alberto Trueba Urbina.

(42) TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge TRUEBA BARRERA. Nueva Ley Federal del Trabajo. Ed. Porrúa, — 1970, págs. 77 y 78.

Veamos, para comprobar la afirmación anterior, lo que se manifiesta en la exposición de motivos de la reforma en sus puntos más importantes.

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

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

(43)

Se hace extensivo el derecho a que se le proporcione habitaciones a los trabajadores temporales y eventuales y se suprime

(43) Disposiciones Legales INFONAVIT Méx. D.F., - 1972, pág. 17.

la limitación contenida en el artículo - 139 de la Ley que se reforma y que única mente confiere ese derecho a los trabajadores de planta permanentes con una antigüedad de un año por lo menos.

Se establece que la totalidad de las - - aportaciones que hagan las empresas al - Fondo Nacional de la Vivienda se destinará a la constitución de depósitos en favor de los trabajadores. Esta presta---ción viene a sustituir el sistema de con---tratación fragmentaria y a nivel de cada empresa que establece la ley vigente. Con la reforma que ahora se propone, los trabajadores dispondrán de una aporta---ción fija y permanente que las empresas--- harán a favor y tendrán acceso a crédi---tos que les serán otorgados por el orga---nismo que administre los recursos del ---Fondo Nacional de la Vivienda.

En el artículo 136 desaparece la divi---sión en fracciones, a fin de establecer que todos los patrones estarán obligados a proporcionar habitaciones a sus trabaja---dores, en los términos de la reforma - constitucional que se ha iniciado. (44)

(44) Ob. Cit. págs. 18 y 19.

Es inútil hacer un estudio comparativo, para demostrar las similitudes entre la solución propuesta por el maestro Alberto Trueba y la exposición de motivos, ya que las mismas saltan a la vista.

No obstante lo anterior, considero que la legislación aprobada adolece de algunos defectos, lo cual puede repercutir en su debida aplicación; a continuación referiré algunos de ellos.

La principal crítica que se puede hacer al artículo 136 es la redacción de su primera parte; en primer término considero impropio que diga:

"Toda empresa..." (45).

Ya que esto puede ser motivo de confusiones o interpretaciones diversas, a las que trató que se diera el ejecutivo Federal al presentar, tanto el proyecto de reforma a la fracción XII del artículo 123 Constitucional, como el proyecto de reforma al articulado de la Ley Federal del Trabajo. Hay que recordar que "patrón" es el género y "empresa", la especie, para confirmar lo antes dicho basta consultar la Ley Federal del Trabajo en sus artículos 10º, y 16º, el primero de los mis

(45) TREUBA URBINA, Alberto, Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, Editorial Porrúa, S.A. Méx. D.F., 1972.- págs. 22, 24 y 83.

mos nos dá la definición de "patrón" y el segundo de ellos hace lo propio respecto de "empresa".

ARTICULO 10°...

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

Si el trabajador, conforme a lo pactado o a la costumbre, utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de --- aquél, lo será también de éstos." (46).

ARTICULO 16°...

"Para los efectos de las normas de trabajo, se entiende por empresa la unidad económica de producción o distribución de bienes o servicios y por establecimiento la unidad técnica que como sucursal, agencia y otra semejante, sea parte integrante o contribuya a la realización de los fines de la empresa". (47)

(46) y 47) TRUEBA URBINA, Alberto, Nueva Ley Federal del Trabajo Reformada, Editorial Porrúa, S.A Méx. D.F., 1972.- Págs. 22, 24 y 83.

El concepto expresado por el artículo -- 16º., es más bien para establecer o diferenciar -- los conceptos de empresa y establecimiento; pero -- hay que distinguir también que no todos los patro- -- nes pueden constituir empresa, y la situación se -- agrava aun más puesto que en el artículo 142 se -- menciona también la palabra "empresa" y sólo el -- artículo 146 menciona "patrones", pero hay que re- -- cordar que el artículo 146 se refiere a un caso -- excepcional, que dice:

ARTICULO 146.-

"Los patrones no estarán obligados a pa- -- gar las aportaciones a que se refiere el -- artículo 136 de esta ley por lo que toca -- a los trabajadores domésticos". (48).

Y que esta excepción está fundada sobre- -- la base, de que se estimó que en este caso no se -- trataba propiamente de empresa, lo cual se puede -- prestar a confusión.

El comentario que puede hacerse al artí- -- culo 147 se reduce a que es contrario a la frac- -- ción XII reformada del artículo 123 ya que en la -- misma se incluye a todos los trabajadores, y la -- cual (la reforma), en su artículo transitorio úni-

(48) INFONAVIT, Disposiciones Legales, México, --- 1972, pág. 30.

co dice que la reforma entrará en vigor quince días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; y la publicación fué el 14 de febrero de 1972, por lo tanto a partir de la vigencia, todos los trabajadores deben quedar incluidos dentro de los beneficios que les otorga la Ley Suprema, y en el caso del artículo 147 de la Ley Reglamentaria se les excluye temporalmente de ese beneficio, se les rezaga hasta en tanto se realice el estudio y dictamen del INFONAVIT que determine las modalidades y fechas en que se deben incorporar, al régimen establecido por la Fracción XII y por el articulado relativo a la obligación habitacional de la Ley Federal del Trabajo, a los deportistas, profesionales y a los trabajadores a domicilio, ahora bien, mientras esto no ocurra han quedado fuera, han quedado relegados con respecto a los demás trabajadores a los beneficios que les otorga la ley; por lo cual el Artículo 147 es contrario a la Constitución.

Cabe preguntar ¿quién resarcirá a esos trabajadores de las pérdidas que les ocasione el artículo 147 de la Ley Federal del Trabajo?, ya que, del tiempo en que entró en vigor la ley, al momento en que los trabajadores sean incorporados al régimen se habrán dejado de hacer el instituto las aportaciones a que los patrones están obligados en beneficio de los trabajadores por disposición constitucional y que podrían llegar a constituir una suma elevada.

El Artículo 146 es incogruente también— con el texto Constitucional, al mismo tiempo que — entre en contradicción con el artículo 150 de la — propia Ley Federal del Trabajo al eximir a los patrones de la obligación de pagar las aportaciones— al INFONAVIT por las siguientes razones:

Se refiere a los trabajadores domésticos en forma genérica, sin distinguir entre los que re ciben habitación y los que no la reciben.

Por lo que hace a los trabajadores que — no reciben habitación en los términos del Artículo 337 de la Ley Federal del Trabajo, es innecesario— decir que tienen el derecho a las aportaciones del patrón al INFONAVIT ya que no sólo resultan perjudicadas por el incumplimiento del patrón al citado artículo, sino que lo resultan también, por disposición del artículo 146, lo cual es para ponerse — a temblar.

Por lo que hace a los trabajadores que— reciben habitación en los términos del artículo — 337 de la Ley Federal del Trabajo, es innecesario— decir que tienen el derecho a las aportaciones del patrón al INFONAVIT, ya que las habitaciones que — están recibiendo, las están recibiendo como parte— integral de su salario es decir, ellos mismos es— tán pagando el arrendamiento, ya que, conforme a —

lo dispuesto por el artículo 334 de la Ley Federal del Trabajo, los alimentos y habitación se estiman equivalentes al 50% del salario. Y "la aportación del 5% no forma parte del salario ¿o sí?. (49)

Por otra parte, considero que el hecho - de que el patrón proporcione habitación al trabaja- dor en los términos del artículo 337 de la Ley Fe- deral del Trabajo no debe eximirlos de hacer sus - aportaciones al INFONAVIT, ya que la misma habita- ción tiene el carácter de temporal, esto es, que - el patrón sólo está obligado a proporcionarla de - la relación laboral la obligación fenece por su -- propia naturaleza ya que no puede subsistir inde- pendiente de la relación laboral, quedando -- por tanto el trabajador sin derecho a seguir ocu- pando su habitación. Por tanto, debe distinguirse la obligación de proporcionar habitación a los tra- bajadores conrenida en el Artículo 337, de la obli- gación consignada, tanto en la fracción XIII del - artículo 123 Constitucional, como en el artículo - 136 de la Ley Federal del Trabajo, ya que mientras estos tiendan hacia una solución radical y permanen- te, la primera presenta las siguientes caracterís- ticas:

(49) CAVAZOS FLORES, Baltazar, El Derecho Mexicano del Trabajo en la Teoría.... y en la práctica. Méx. D.F. 1972 pág. 310.

1.- Son proporcionadas como parte integrante del salario (art. 334).

2.- Están sujetas a la vigencia de la relación laboral (Art. 337).

3.- Generalmente se encuentran ubicadas en el domicilio patronal.

4.- Generalmente son entregadas bajo ciertas condiciones.

5.- Jamás pueden llegar a ser propiedad del trabajador doméstico, como producto de un derecho adquirido por sus labores.

6.- No constituyen un patrimonio familiar del sirviente.

7.- Son proporcionadas al sirviente y no a su familia.

8.- No cumplen con la función social que se pretende en la Constitución, la cual trata de dar una solución permanente al problema habitacional, y éstas habitaciones obviamente no representan ninguna.

Es contradictorio con el artículo 150 de la Ley en la materia ya que en el mismo consideraría posibilidad de que los patrones den en arrendamiento o comodato habitaciones a sus trabajadores, sin eximirlos por eso de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda; por lo que hace aún más evidente la injusticia cometida con los siempre menospreciados trabajadores domésticos.

Por otra parte en relación a los trabajadores del campo, el Artículo 283 impone a los patrones la obligación de "suministrar gratuitamente a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas, proporcionadas al número de familiares o dependientes económicos, y un terreno contiguo para la cría de animales de corral" (50), obligación que debe considerarse no como una cesión en propiedad, sino como un comodato, ya que suministrar significa proveer, y no ceder, y al ser en forma gratuita reúne otro de los elementos del contrato de comodato, ya que de acuerdo a lo dispuesto por el artículo 2497 del Código Civil "El comodato es un contrato por el cual uno de los contratantes se obliga a conceder gratuitamente el uso de una cosa no fungible y el otro contrae la obligación de restituirla individualmente" (51) Y por lo que respecta a la obligación de restitución del inmueble,

(50) TRUEBA URBINA Alberto, Nueva Ley Federal del Trabajo 1972, Editorial Porrúa, pág. 134.

(51) Código Civil, para el Dist. y Territorios Federales, Ed. Porrúa, S.A., Méx. D.F. 1973 - pág. 431.

esta es consecuencia inmediata del fin de la relación contractual laboral ya que no sería lógico -- que los trabajadores siguieran ocupando sus habitaciones después de terminada la relación laboral, -- ya que llegaría el tiempo en que el patrón no tendría habitaciones en que alojar a sus nuevos trabajadores ni tierras en que construir las. Como se -- podrá ver el caso es bastante parecido al de los -- trabajadores domésticos, sin embargo a estos se les marginaba del derecho constitucional..

Es inconcebible que, al lado de preceptos como el 150 y el 283, subsiste el excluyente -- y discriminatorio artículo 136.

La razón que dió el Ejecutivo Federal para excluir a los trabajadores domésticos la encontramos en la exposición de motivos en la que se -- puede leer "Además se estima que, por no tratarse propiamente de empresa no se contraría, con ésta -- excepción, el nuevo texto constitucional". (52)

Como se vé en la exposición de motivos, -- esto se considera un caso excepcional, pero hay -- que recordar que precisamente en casos de excepción, comienzan las exclusiones de los trabajadores, tenemos anteriormente reformas, como la hecha por decreto de veinte de noviembre de 1962, a la frac-

(52) INFONAVIT.- Disposiciones Legales, Méx. D.F.- 1972, pág. 20.

ción XXII del Artículo 123, que faculta al legislador ordinario para determinar los casos excepcionales, en los cuales los casos de excepción lo eran precisamente los trabajadores y esos casos de excepción fueron ampliándose hasta dar por resultado las reformas antes dichas y evidentemente, como sucedió en aquellas ocasiones, podrían irse ampliando los casos de excepción, ya que, vemos también en el Artículo 147, aunque no se excluye del todo a los deportistas profesionales y a los trabajadores a domicilio, no se les incorpora al régimen establecido en el capítulo habitacional a partir de su vigencia, sino simplemente se prevee que se incorporarán "previo estudio y dictamen del organismo que se constituye para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda" (53), en este caso el INFONAVIT.

Pero volviendo al caso de excepción marcado por el Artículo 146, referente a los trabajadores domésticos quiero abrir un paréntesis, en este punto y recordar como fué que el mismo caso de excepción de trabajadores domésticos dió margen a que se reformara la Fracción XXII, misma que dio base al artículo 124 de la Ley de 1931, reformada, por decreto de 31 de Diciembre de 1962, en la cual aparecía que no solamente quedaba eximido el patrón de la obligación de reinstalar al trabajador mediante el pago de las indemnizaciones exclusivamente, a los trabajadores domésticos, sino que

(53) Diario Oficial de la Federación, Méx. D.F., -
24 de Abril 1972, pág. 7.

se ampliaba a otros casos más como lo eran el de -
trabajadores con una antigüedad menor de dos años,
en caso de que se comprobara.

Así mismo en la Ley de 1970, en su arti-
culo 4º., tiene casos de excepción:

ARTICULO 49.-

El patrón quedará eximido de la obliga-
ción de reinstalar al trabajador, median-
te el pago de las indemnizaciones que se
determinen en el artículo 50 en los casos
siguientes:

- I.- Cuando se trata de trabajadores que -
tengan una antigüedad menor de un año.
- II.- Si comprueba ante la Junta de Con-
ciliación y Arbitraje, que el trabajador,
por razón del trabajo que desempeña o -
está en contacto directo y permanente -
con él y la Junta estima, tomando en con-
sideración las circunstancias del caso,-
que no es posible el desarrollo normal -
de la relación de trabajo.
- III.- En los casos de trabajadores de -
confianza.
- IV.- Cuando se trata de trabajadores de -
eventuales.

Vemos que fué primero el caso de los trabajadores deomésticos y quiero hacer notar los razonamientos del Doctor Mario de la Cueva, los cua-les fueron base para los casos de excepción al de-cir lo siguiente:

"Hemos analizado el problema alrededor -- de la relación de trabajo que podría lla-marse tipo, esto es, a propósito del -- obrero industrial. En alguna ocasión de ci-amos que la característica de la pro-ducción contemporánea es su impersonali-dad; a los compradores no interesan los nom-bres de los obreros que trabajen en -- la fábrica y también para el empresario-son indiferentes las calidades persona-les del trabajador, que éste sea simpáti-co o antipático, jovial o reservado, no-tiene influencia alguna en la relación -- del trabajo; y la razón es obvia, el pa-trono no está en contacto constante con-sus trabajadores, y el trato con los mis-mos, prácticamente, desaparece.

Esta estimación no puede extenderse a -- todos los contratos de trabajo, y de ma-nera especial al servicio doméstico; se-ría imposible exigir de un ama de casa -- que conviviera con el doméstico que le -- es antipático o con quien ha tenido un -- disgusto, aún motivado por ella misma -- El derecho del trabajador tiene como lí-

mite los derechos fundamentales de las demás personas, entre los cuales debe -- colocarse el no convivir con persona que no es de nuestro agrado. Quiere esto de cir y sin que sea el último ejemplo, que habrá casos en los cuales no puede aplicarse la doctrina que defendemos, pero -- la razón será otra, no la que se trata -- de una obligación de hacer, sino el resto y la consideración que la ley debe -- otorgar a todos los hombres". (54)

Como se aprecia el último párrafo transcrito se infiere que eso es un ejemplo más no el -- único ejemplo.

Ahora en el artículo 146 tenemos un ejem plo de excepción, pero ese caso puede servir de ba se para que sigan ampliando las excepciones, exlu- yendo por tanto a mas trabajadores cada vez, por -- otra parte considero inadecuada la razón que se -- aduce en la exposición de motivos de la reforma -- del articulado y que al considerar que no se con-- traría al precepto Constitucional, por no tratarse propiamente de una empresa deja la puerta abierta-- para que se exima de la obligación habitacional -- a otro tipo de patronos que tampoco constituyen -- empresa, es decir una persona que quiere un alba-- ñil le levante un muro ¿constituye una empresa?, --

(54) DE LA CUEVA MARIO, El Derecho Mexicano, Ed. -- Porrúa, Mex. 1959, pág. 828.

la persona que contrata un pintor para que le pinte su casa o su negocio, ¿constituye o no empresa? y en fin, los ejemplos podrían ser muchos pero lo esencial es que la misma exposición de motivos de la reforma se está dando el arma para que los patronos puedan defenderse de el cumplimiento de la obligación habitacional.

El caso de los trabajadores domésticos - podría decirse interesante y hasta folklórico, sino entrañara en sí un drama; y en verdad que es dramático. El trabajador doméstico es, en términos generales un desarraigado, el campesino que viene a probar suerte en un medio desconocido, la ciudad, y se encuentra que no sólo es ignoto, sino también hostil. El campesino; analfabeta, medroso e impotente, termina por sucumbir, y trabaja en lo único que puede hacer: la servidumbre doméstica, o lo que es lo mismo, la semi-esclavitud, en un territorio en que está prohibida la esclavitud, no tiene derecho a tener habitación propia como producto de un derecho generado por su trabajo, sólo podrá serlo por los exigüos medios económicos que le proporcione su trabajo.

La crítica que podría hacerse al artículo 137 de la Ley Federal del Trabajo es que en su parte final incluye a la representación patronal - en la Administración del Fondo Nacional de la Vivienda y como ya ha quedado comentado al proponer las reformas a la fracción XII del apartado "A", -

del Artículo 123 Constitucional, no considero que sea prudente ni necesaria la presencia de representación patronal en el INFONAVIT toda vez que no existe razón válida para que tengan intervención en la administración de los fondos del mismo ya que los mismos pertenecen a los trabajadores.

3.- LA LEY ORGANICA DEL INFONAVIT.

La reforma a la fracción XII del artículo 123 Constitucional, hizo necesaria la creación de una ley que diera fundamento jurídico al Fondo Nacional de la Vivienda, por lo que la excitativa del Ejecutivo Federal, el Congreso de la Unión -- aprobó la Ley de creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda.

El decreto fué publicado el día 24 de -- abril de 1972, y conforme a lo dispuesto por su artículo primero transitorio, entró en vigor el día mismo de su publicación.

Las características del INFONAVIT las encontramos dispersas en la ley, y así en el artículo 2º., se señala que es un organismo de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio; en el artículo 1º, se expresa que la ley es de utilidad social y observancia general en toda la República por tanto, el organismo tiene com-

petencia Federal; en el artículo 30 se indica que es un organismo fiscal autónomo y el artículo 66 nos dice que el organismo no está sujeto a la ley para el control por parte del Gobierno Federal de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, así como también que se encuentra sometido al control y vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, por lo cual y reuniendo los elementos contenidos en la ley podríamos intentar una definición del Instituto diciendo que:

EL INFONAVIT es un organismo de carácter Federal, descentralizado por servicio, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y autonomía Fiscal, cuyas funciones son de servicio social, consistiendo las mismas en el establecimiento y la operación de un sistema de financiamiento barato que permita a los trabajadores obtener crédito para la adquisición, construcción reparación ampliación o mejoramiento de sus habitaciones y para el pago de pasivos contraídos por los mismos conceptos, sometido al control y vigilancia de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, y de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Se transcriben a continuación los preceptos de los cuales he sacado las conclusiones que -

me han llevado a formular la definición anteriormente dada:

ARTICULO 1º.-

Esta Ley es de utilidad social y observancia general en toda la República.

ARTICULO 2º.-

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.

ARTICULO 3º.

El Instituto tiene por objeto:

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

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

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

b).- La construcción, reparación, aplicación y 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.

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.

ARTICULO 3º.-

Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo anterior, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para esos efectos tiene el carácter de organismo - fiscal autónomo, facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y para su cobro.

El Instituto determinará el monto de las cantidades a enterar procedentes de los descuentos mencionados.

El cobro y ejecución de los créditos no cubiertos, estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.

ARTICULO 66.--

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 Bancaria y de Seguros, tendrá las siguientes facultades.

I.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, vigilará que los programas financieros anuales del Instituto no excedan a los presupuestos de ingresos corrientes y de los financiamientos 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 del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, las disposiciones de la Ley para el control por parte del Gobierno Federal, de los Organismos descentralizados y Empresas de Participación Estatal. (55).

Por otra parte la Organización del Instituto se encuentra delegada en los órganos señalados en el artículo 8º. de la Ley y que son la Asamblea General, el Consejo de Administración, La Comisión de Vigilancia, El Director General, Dos Directores Sectoriales, La Comisión de Inconformidad y Devaluación y las Comisiones Consultivas Regionales, sin embargo la Asamblea General a la Autoridad Suprema del Instituto y se integra en forma tripartita con 45 miembros, designados 15 por el Ejecutivo Federal, 15 por las Organizaciones Nacionales del trabajador; 15 por las Organizaciones Nacionales Patronales, teniendo además, por cada miembro propietario, un suplente, los miembros de la asamblea General durarán en su cargo seis años y podrán ser removidos libremente por quien los designe.

(55) Diario Oficial de la Federación.- Abril 24 de 1972, págs. 11 y 14.

Entre las atribuciones y funciones más importantes de la Asamblea General consignadas en el artículo 10, de la Ley se encuentran las siguientes:

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

2.- Examinar y en su caso aprobar, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio, los dictámenes de la Comisión de Vigilancia, el informe de actividades de la Institución, el presupuesto de gastos de Administración, Operación y Vigilancia del Instituto y 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.

Considero que éstas son las principales funciones y atribuciones de la Asamblea General, sin que esto quiera decir que las demás carezcan de importancia, sin embargo las anotadas anteriormente son las esenciales.

El Consejo de Administración está integrado, según lo dispuesto por el artículo 12, por 15 miembros designados por la Asamblea General a propuesta de los representantes patronales, teniendo cada representación un número de cinco miembros suplentes. Los consejos durarán en el desempeño de sus funciones seis años y podrán ser removidos por la Asamblea General a proposición de la representación que los hubiere propuesto.

Entre las funciones y atribuciones más importantes del Consejo de Administración contenidas en el artículo 16, de la Ley encontramos las siguientes:

1º.- Decidir sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos del Instituto.

2º.- Resolver sobre las operaciones del Instituto.

3º.- Examinar y en su caso aprobar, la representación a la Asamblea General, de los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos, así como los estados financieros y el informe de actividades formuladas por la Dirección General.

4º.- Presentar a la Asamblea General para su aprobación, el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto, los que no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que administre el Instituto.

5º.- 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.

Según lo dispuesto por el Artículo 17, de la Ley del INFONAVIT, la Comisión de Vigilancia está integrada con nueve miembros designados por la Asamblea General a propuesta de las representaciones: Gubernamental, Laboral y Empresarial, quienes propondrán tres miembros propietarios y tres suplentes, respectivamente.

Las atribuciones y funciones señaladas por el artículo 18, de la ley, para la Comisión de Vigilancia, compiten en importancia ya que todas son de capital importancia para la observancia de la Ley y el buen funcionamiento del Instituto.

Por lo que corresponde al Director General, será nombrado por la Asamblea General a pro-

puesta del Ejecutivo Federal y deberá llenar los - requisitos de: Nacionalidad Mexicana por nacimiento, reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa, en atención a lo que dispone el Artículo 22 de la Ley.

Y según lo dispuesto por el Artículo 23- de la misma Ley, es el representante legal del 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 del Artículo 2554 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.

Teniendo además la obligación de presentar los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior y los presupuestos - de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y - los planes de labores y los financiamientos para - el año siguiente, así mismo deberá presentar a la consideración del Consejo de Administración un informe mensual sobre las actividades del Instituto, al que deberá presentar también los proyectos concretos de financiamiento para el mejor desempeño - de las funciones y finalidades sociales del Instituto.

Dado el carácter Federal del Instituto, — y siendo tan vasto el Territorio Nacional, fué necesaria la existencia de Directores Sectoriales — que sirvieran de enlace entre su representación — Sectorial y el Director General, y dicha necesidad fué reglamentada en el artículo 24 de la Ley, el — que sirve de basamento jurídico para la creación — de dos Directores Sectoriales, lo que dá mayor campo de acción al Instituto, permitiendo, así mismo, la descentralización de los servicios ya que dá — mayor elasticidad y más visión al Instituto para — la adquisición de terrenos y zonas en que se puede o se requiere la construcción de centros habitacionales.

La Comisión de Inconformidades y Devaluación está integrada en forma tripartita por un miembro de cada representación, y por el suplente respectivo.

Las funciones de la Comisión, señaladas por el Artículo 24 de la Ley, son: Conocer, sustanciar y resolver los recursos que promuevan ante el Instituto, 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; asimismo la Comisión — conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas—

estuvieren otorgado 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 transmitidas las controversias en los términos del reglamento respectivo, la Comisión presentará un dictámen sobre las mismas al Consejo de Administración, que resolverá lo que a su juicio proceda.

Las obligaciones patronales se encuentran contenidas en los artículos 5º, Fracción I, y 29 y son las siguientes:

I.- Proceder a inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto y dar los avisos a que se refiere el Artículo 31 de la Ley.

II.- Efectuar las aportaciones al Instituto Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, en los términos de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley del INFONAVIT y sus reglamentos y;

III.- Hacer los descuentos a sus trabajadores de sus salarios, conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110, de la Ley Federal del Trabajo, que se destinen al pago de abonos para cu---

brir prestamos otorgados por el Instituto, así como para enterar el importe de dichos descuentos en la forma y término que establecer esta Ley y sus reglamentos. (56)

Las sanciones para los patrones por el incumplimiento de la obligación habitacional con-- signada en la fracción XII del Artículo 123, de la Ley Federal del Trabajo sus artículos 97 y 110, así como del 136 y las disposiciones de la Ley del INFONAVIT se encuentran expresadas en los artículos 55, y 56 de la Ley del INFONAVIT, por lo que hace a las infracciones y la sanción específica para el caso de imputualidad en las aportaciones; independientemente del delito de defraudación fiscal, mencionado por el artículo 57 de la Ley, y que se encuentra en e. Código Fiscal de la Federación.

Los trabajadores tienen los derechos que se citan en los artículos que a continuación se transcriben en la parte relativa a los mismos derechos:

ARTICULO 3º.-

I.-....."

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

(56) Diario Oficial de la Federación, Méx. D.F. 24- de abril de 1972, pág. 11.

- a).- La adquisición en propiedad de habita-
ciones cómodas e higiéncias.
- b).- La construcción, reparación, ampli-
ación o mejoramiento de sus habitaciones,
y
- c).- El pago de pasivos contraídos por -
los conceptos anteriores. (57).

Asimismo tienen derecho a promover los -
recursos que consideren necesarios, para obtener -
el Instituto el cumplimiento de las prestaciones -
a que tengan derecho, tanto por parte del Institu-
to como por parte de los patrones, y que se encuen-
tren consignados en la ley, dichos recursos debe-
rán ser promovidos ante la Comisión de Inconformi-
dades y de Valuación según lo dispuesto por el ar-
tículo 25 de la Ley del INFONAVIT, en su párrafo -
segundo y que a la letra dice:

"La Comisión conocerá, substanciará y -
resolverá los recursos que promuevan ante
el Instituto, los patrones, los tra-
bajadores o sus causahabientes y bene-
ficiarios, en los términos del reglamen-
to correspondiente y con sujeción a los-
criterios que sobre el particular esta-

(57) Diario Oficial de la Federación, Méx., D.F., -
Abril 24, 1972 pág. 8.

blezcan el Consejo de Administración" -
(58).

Este mismo derecho, se encuentra consignado en el Artículo 52 de la Ley, mientras que el 53 establece el derecho de optar por el agotamiento del recurso o acudir ante otras autoridades, - así encontramos que los citados preceptos expresan:

ARTICULO 52.-

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

(59)

El Reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que se podrá. -

(58) Idem. pág. 13.

(59) Ob. Citada. pág. 13.

blezcan el Consejo de Administración" -
(58).

Este mismo derecho, se encuentra consignado en el Artículo 52 de la Ley, mientras que el 53 establece el derecho de optar por el agotamiento del recurso o acudir ante otras autoridades, - así encontramos que los citados preceptos expresan:

ARTICULO 52.-

"En los casos de inconformidad de las - empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de - aportaciones y de descuentos, así como - sobre cualquier acto del Instituto que - lesione derechos de los trabajadores inscritos, de sus beneficiarios o de sus patrones, se podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad". -
(59)

El Reglamento correspondiente, determinará la forma y términos en que se podrá -

(58) Idem. pág. 13.

(59) Ob. Citada. pág. 13.

interponer el recurso de inconformidad a que se refiere este artículo.

ARTICULO 53.-

Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto, sobre derechos de aquéllos se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje y una vez agotado, en su caso, el recurso que establece el artículo anterior.

Las controversias de adeudos de los trabajadores al Instituto por créditos que éste les haya concedido, una vez agotado, en su caso, el recurso a que se refiere el artículo anterior, se tramitarán ante los Tribunales competentes.

"Será optativo para los trabajadores, sus cauhabientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje o a los tribunales competentes. (60)."

Asimismo, y según se deduce de la lectura del artículo 32 de la Ley de los Trabajadores -

(60) Ob. citada ág. 13.

tienen derecho de inscribirse personalmente en el Instituto, aún cuando el artículo citado lo exprese sólo en forma tácita ya que el mismo dice:

ARTICULO 32.-

En el caso de que el patrón no cumpla — con la obligación de inscribir al trabajador o de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda las cantidades que deba enterar, los trabajadores tienen derecho de acudir al Instituto proporcionándole los informes correspondientes; sin que ello releve al patrón del cumplimiento de su obligación y lo exima de las sanciones — en que hubiere incurrido. (61)

El Artículo 34 contiene dos derechos del trabajador, el primero exigible al Instituto y el segundo exigible al patrón, pero que puede ser canalizado a través del Instituto, en el caso de negativa patronal, según se desprende del texto del artículo mencionado, el que se transcribe a continuación:

ARTICULO 34.-

El trabajador tendrá derecho en todo mo-

(61) Idem. pág. 11.

mento, a solicitar y obtener información directa del Instituto a través del patrón al que preste sus servicios, 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.

Al terminarse la relación laboral, el patrón deberá entregar al trabajador una constancia de la clave de su registro". (62).

El artículo 35 de la Ley del INFONAVIT, en concordancia con la primera parte del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo viene a establecer un derecho propiamente reivindicatorio para las aportaciones patronales al Instituto, un depósito a favor de los mismos, mientras que el artículo 36, por una concesión graciosa de legislador, exime los mismos depósitos de toda clase de impuestos. Por considerar de capital importancia los artículos mencionados se transcriben íntegros.

ARTICULO 35.-

"Las aportaciones señaladas en la Fracción II del artículo 29, deberán hacerse bimestralmente, a más tardar, el día - -

(62) Ob. cit. pág. 11.

quince o al día siguiente hábil si aquel no lo fuere, del mes subsecuente al bimestre que corresponda.

Estas aportaciones constituyen depósitos de dinero sin causa de intereses en favor de los trabajadores. La aplicación y entrega de los mismos, se hará conforme a lo dispuesto por el artículo 141 y demás disposiciones aplicables de la Ley Federal del Trabajo y de la presente -- Ley" (63)

ARTICULO 36.-

Los depósitos constituidos en favor de los trabajadores, estarán exentos de toda clase de impuestos. (64).

El artículo 38, en su parte in fine, viene a ser un complemento al artículo 34, ya que establece al mismo tiempo el derecho para el trabajador a que los patrones exhiban ante la Instituto los comprobantes de las aportaciones hechas al mismo en favor de los trabajadores, estableciendo en esta forma una obligación patronal, que viene a ser un complemento al artículo 34, ya que en caso -

(63) Ob. cit. pág. 11.

(64) Ob. cit. pág. 11.

de la negativa que anteriormente se comentaba de entregar al trabajador una constancia de la clave de registro, éste puede llegar a conocerla a través del Instituto.

El artículo 40, representa, a mi juicio, un caso excepcional dentro de la misma ley, ya que no menciona que los depósitos constituidos a favor del trabajador deban ser utilizados para alguna de las finalidades establecidas por la fracción II, del artículo 3º, de la propia ley, por lo que el trabajador podrá emplear el dinero que le sea entregado a fines diversos de los mencionados en la comentada fracción. Así el artículo dice:

ARTICULO 40.-

"En los casos de jubilación o de incapacidad total permanente, se entregará al trabajador el total de los depósitos que tenga a su favor en el Instituto....." (65)

Por su parte el artículo 41 prevee dos situaciones diferentes, dejando un poco oscura la primera y siendo clara y precisa respecto de la segunda.

(65) Ob. cit. pág. 11.

ARTICULO 41.-

"Para los efectos de la primera parte - de la fracción V, del artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, se entenderá - que un trabajador ha dejado de estar su- jeto a una relación de trabajo, cuando - deje de prestar sus servicios a un pa- trón por un período mínimo de doce meses, a menos que exista litigio pendiente so- bre la subsistencia de la relación de - trabajo.

Quando un trabajador se encuentre en el- caso que prevé el párrafo anterior y hu- biere recibido un préstamo del Instituto, éste le otorgará una prórroga sin causa- de intereses, en los pagos de amortiza- ción que tengan que hacerle por concepto de capital e intereses. La prórroga ten- drá un plazo máximo de doce meses y ter- minará anticipadamente cuando el trabaja- dor vuelva a estar sujeto a una relación de trabajo. (66)

El artículo 42 Fracción II in fine, ga- rantiza la libertad del trabajador de utilizar el- crédito, la localidad que prefiera:

"Los trabajadores tienen derecho a ejercer el crédito que se les otorgue, en la localidad que designe". (67)

El artículo 59 contiene otro caso de excepción similar al contemplado por el artículo 40, ya que tampoco designa el uso que deba darse a los depósitos.

ARTICULO 59.-

"El trabajador que deje de estar sujeto a una relación laboral, conforme a lo previsto en el artículo 41 de esta Ley, y por quien el patrón o los patrones respectivos hayan hecho aportaciones, tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto". (68).

Por último el artículo 67, de la Ley del INFONAVIT contiene una protección a los depósitos de los trabajadores al señalar: "que no podrán ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trate de los créditos otorgados por el Instituto a los trabajadores" (69)

(68) Ob. Cit. pág. 12.

(69) Ob. cit. pág. 14.

El trabajador también puede perder sus -
derechos, en los términos de los Artículos 37, 59,
y 60 de la Ley del INFONAVIT, los cuales expresan:

ARTICULO 37.-

"Los derechos de los trabajadores titula-
res de depósitos constituidos en el Ins-
tituto o de sus causahabientes o benefi-
ciarios, prescribirán en un plazo de -
cinco años". (70)

ARTICULO 59.-

"El derecho a continuar dentro del régi-
men del Instituto se pierde si no se --
ejercita mediante solicitud por escrito,
presentada de acuerdo con lo que esta---
blezca el reglamento correspondiente, --
dentro de un plazo de seis meses conta--
dos a partir de la fecha en que, confor-
me a lo dispuesto por el artículo 41, --
se considere que ha dejado de existir -
la relación laboral respectiva". (71)

(70) Ob. Cit. pág. 11

(71) Ob. Cit. pág. 13

ARTICULO 60.-

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

- a).- Por la existencia de una nueva relación laboral.
- b).- Por la declaración expresa al Instituto, firmada por el trabajador, y
- c).- Porque el trabajador deje de constituir los depósitos, durante un período de seis meses, (72).

Por otra parte el artículo 58 equipara - al fraude el obtener crédito o recibir los depósitos sin tener derecho a ellos, mediante engaño, - simulación o sustitución de persona.

El derecho principal de los causahabientes o beneficiarios de los trabajadores, se encuentra contenido en el artículo 40 de la Ley del INFO NAVIT:

(72) ob. cit. pág. 13.

ARTICULO 50.-

En los casos de jubilación o de incapacidad total permanente, se entregará al trabajador el total de los depósitos que tenga a su favor en el Instituto. En caso de muerte del trabajador, dicha entrega se hará a sus beneficiarios (73).

Sería de desearse que tanto en el caso del artículo 40, como en el artículo 59, el Instituto vigilara, tal como lo hace en el caso de créditos y financiamientos por disposición del artículo 50, que los depósitos sean empleados para algunos de los fines para los que fueron constituidos, ya que lo que se pretende con las reformas y la creación del INFONAVIT, es, entre otro, la formación de un patrimonio familiar, y el hacer entrega de los depósitos, ya sea al trabajador o sus beneficiarios, sin vigilar a que fines van a ser destinados, propicia el mal uso de los mismos depósitos.

Especialmente debe vigilarse en el caso de trabajadores jubilados, ya que como atinadamente dice el Licenciado Arturo Bravo Francia; "El trabajador tiene como única fortuna, su fuerza que se traduce en el factor trabajo, remunerada con determinado número de prestaciones entre las que se encuentran básicamente el salario, a cambio del

(73) Ob. Cit. pág. 13.

cual hace uso de todo su patrimonio.." (74). Por lo que es necesario que el trabajador al jubilarse cuente con habitación propia que lo libere de la especulación arrendataria y lo proteja de fenómenos inflacionarios.

(74) Bravo Francia Arturo. Inclusión del Derecho de la Jubilación en la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo Tesis Profesional. - Méx., D.F.- 1973. pág. 38.

4.- LA TEORIA INTEGRAL Y EL DERECHO HABITACIONAL.

Considero que, más que una norma proteccionista como clasifica el Maestro Trueba Urbina -- (75), a la obligación patronal de proporcionar -- habitaciones, cómodas e higiénicas a los trabajadores, y el derecho de éstos a recibirlas, se trata de una norma reivindicatoria.

Con anterioridad el mismo maestro Alberto Trueba Urbina, había dicho que:

"Reconocer el derecho de igualdad entre el que dá y el que recibe el trabajo es una necesidad de la justicia" (76).

Y fundo la anterior consideración de la Teoría Integral de Derecho de Trabajo del mismo -- catedrático cuyo resumen aparece en su libro Nuevo Derecho de Trabajo, y que en su primera conclusión dice:

(75).-- TRUEBA URBINA, Alberto.-- Nuevo Derecho de Trabajo, Ed. Porrúa, S.A.-- Méx. D.F., 1970. pág.214.

(76).-- Idem. pág. 213.

1o.- "La teoría 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 de trabajo no es derecho público ni derecho privado" (77).

Basado en esta consideración del maestro, llego a la conclusión de que el Derecho Habitacional por cuanto hace sus fines, resulta evidentemente una norma de derecho social, ya que tiende, no tan sólo a proteger al trabajador, sino que hace extensivo el derecho a su familia, convirtiéndose por tanto en una norma de utilidad social, -- general que viene a reivindicar, en parte, los derechos del trabajador por la prestación de servicios, y que puede ser equiparable a la participación de las utilidades de la empresa.

2o.- Nuestro Derecho del Trabajo, a partir del 10, de mayo de 1917, es el estatuto protectorista y reivindicador del trabajador; no por fuerza expansiva, sino por mandato constitucional que comprende: a los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos, burócratas, agentes comerciales, médicos, abogados, artistas, deportistas, toreros, técnicos, ingenieros, etc. A todo-

(77).- Idem. Pág. 223.

aquel que preste 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. La Nueva Ley Federal del Trabajo reglamenta actividades laborales de las que no se ocupaba la Ley anterior" (78).

Las nuevas Leyes reguladoras del Derecho Habitacional redimen a los trabajadores anteriormente excluidos, siendo de lamentar que no se hayan incorporado a los trabajadores domésticos, deportistas profesionales y trabajadores a domicilio.

3o.- 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." (79).

Y ya que las normas reivindicatorias -- tienen por objeto la recuperación de la plusvalía,

(78).- Ob. cit. pág 223.

(79).- Ob. cit. pág 224.

es el derecho habitacional una recuperación de esa plusvalía, puesto que las aportaciones ingresadas al INFONAVIT no forman parte del salario del trabajador, por lo que, en consecuencia són parte de las utilidades de los patronos y al entregar éstos parte de sus utilidades para beneficio del trabajador, se está logrando una recuperación de lo que corresponde al trabajador, haciendo más equitativo el reparto de la riqueza.

40.- 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 obligadas 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." (80).

Al proponerse la Ley de INFONAVIT, se -- pensó en la necesidad de proteger y tutelar a los trabajadores y por lo mismo se les concedieron derechos tales como el de permanencia voluntaria dentro del régimen del Instituto, derecho a inscribirse por sí mismos, derecho a recibir los depósitos constituidos en su favor, etc. Y en la misma forma en que otras autoridades están obligadas a pro-

(80).- Ob. cit pág. 224.

tejer y tutelar a los trabajadores frente a los pa
trones, debe el INFONAVIT proceder en consecuencia.

Es por las razones expresadas anterior--
mente, por los fines que persigue y por lo que pue--
de lograr que el INFONAVIT tiene una estructura --
eminentemente social, ya que su fuente principal -
emana del conjunto de normas proteccionistas y --
reivindicatorias del artículo 123 Constitucional,--
y toca a la Teoría Integral, estudiar e investigar
si corresponde, el derecho habitacional, al dere--
cho social proteccionista o al derecho social rei--
vindicator, ambos elementos de la Teoría Integral;
aún cuando en forma personal me inclino a pensar -
que pertenece al derecho social reivindicador el -
cual tiende al reparto equitativo de los bienes --
de producción.

CAPITULO V.

PROBLEMAS EN LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS.

1.- Problemas Sociales.

2.- Problemas Económicos.

3.- Problemas de Investigación.

CAPITULO V.

PROBLEMAS EN LA CONSTRUCCION DE VIVIENDAS.

1.- PROBLEMAS SOCIALES.

El problema de la vivienda en México, se encuentra íntimamente ligado con las características de población como son: Su volúmen, su estructura, su distribución.

La población mundial crece a un ritmo -- promedio que fructúa entre el 1 al 1.5 % anual, -- mientras que en la República Mexicana la tasa ---- anual es superior a 3.5 %, de tal forma que en el año de 1970, tenía la República 48.4 millones de -- habitantes, y para el año de 1972 ya se habían superado los 50 millones.

La población urbana de México, aumenta -- aproximadamente en un millón trescientos mil habitantes al año, o sea un ritmo medio de cerca del -- 5 % anual.

En el año de 1950, existía un déficit de 1,200.000 viviendas urbanas, el cual se elevó a -- 2,300,000 viviendas en el año de 1970, lo que dá -- por resultado un hacinamiento tremendo ya que para ese mismo año 32,300.000 personas vivían hacinadas en viviendas de uno y dos cuartos.

Lógico es pensar que el déficit habitacional se acrecenta año con año, pues la producción de viviendas no está a la par con el crecimiento demográfico del País, principalmente en las zonas urbanas donde siendo el crecimiento de un 5 % anual significa la necesidad de construir aproximadamente 250,000 viviendas anuales, con el sólo fin de ir al parejo con el crecimiento y proyectar su eliminación dentro de un período de veinte años, se tendrían que construir alrededor de 250,000 habitaciones urbanas por año.

Por otra parte, para el año de 1970, se contaba con 16,000,000 de habitantes menores de diez años, lo que representa el 33% de la población; asimismo había 13,000,000 de habitantes entre los veinte y 55 años, que representan el 26% de la población global, el 89% de la población estaba compuesta por personas entre los cero y los 49 años de edad, por lo que resulta que la población nacional es joven y por lo tanto se tiende a elevar el crecimiento demográfico actual.

Para el año de 1970, la población activa era de 12.9 millones que representan el 26.8% de la población de la República y como es lógico pensar, de éste número de población activa, la inmensa mayoría percibe ingresos poco elevados, de los que destina del 20 al 25% para el pago de habitación, lo que representa la 5a, y 4a, parte de su salario

por lo que se hace absolutamente necesario que el sistema de financiamientos y créditos otorgados por el INFONAVIT a los trabajadores, en atención a la estructura social del Instituto, sean destinados en su mayoría a los trabajadores cuyos ingresos fluctúan entre el salario mínimo y los tres mil pesos mensuales.

Pero el problema no se reduce sólo a otorgar crédito o financiamiento, a los trabajadores, pues de acuerdo al espíritu de la Ley no se trata únicamente de proporcionar a los trabajadores una casa para que tengan un lugar en donde pernoctar, sino que se trata de formar hogares en los que exista una mayor comunicación entre sus miembros, que hagan surgir sus mejores cualidades, dignificando a la familia dentro de un marco adecuado y en un ambiente propicio y agradable para las nuevas generaciones, tierra fértil donde se sembrará la semilla de una patria nueva.

Es importante resaltar la necesidad de que las habitaciones sean construídas dentro de un adecuado ambiente tanto físico, como cultural y social, dadas las exigencias de la vida en sociedad, las que requieren elementos positivos dentro de la misma y es el medio ambiente, muchas veces factor determinante en la conducta positiva o negativa del individuo, conducta que se refleja y tiene repercusiones dentro del conglomerado social en que se desarrolla.

Por tanto, de ninguna manera son recomendables los grandes conjuntos habitacionales ya que propician el hacinamiento y la degradación moral, como es sabido que existe dentro de los grandes conjuntos urbanos, que más que confines del interés social (aunque la publicidad les quisiera darse cariz), fueron creados con ánimo de lucro. En ese tipo de conjuntos en donde reina la violencia e impera la ley de la selva es difícil lograr la realización familiar puesto que los niños que convivan a diario con hechos delictivos se acostumbran a ver la violencia y la degradación como una cosa natural y en cierto modo, como una conducta y un ejemplo a seguir.

Dichas unidades lejos de lograr la integración de los miembros de la familia al núcleo central, propician la desunión entre padres e hijos ya que éstos prefieren seguir el ejemplo de los jóvenes mayores que ellos, a seguir las normas de conducta, un tanto rígidas a su parecer, que los padres pretenden hacerles cumplir.

El régimen de Seguridad Social, debe sin duda beneficiar esencialmente a los trabajadores de menores ingresos, para conseguir su integración a la sociedad, ya que el sólo hecho de contar con una vivienda propia hace renacer en el trabajador la seguridad y confianza en sí mismos, mientras que por otra parte aviva en él, el sentido de propiedad, lo que le hace ser más responsable, así

mismo la tranquilidad de contar con un patrimonio familiar propicia las buenas relaciones entre esposos, lo que se refleja en una mayor confianza de los hijos hacia los padres, ya que no es lo mismo que el menor escuche violentas discusiones entre sus padres, y se percate de la posibilidad de ser lanzados a la calle; lo que crea en el menor un sentimiento de inseguridad y desconfianza hacia sus padres, ya que se le revela de momento el hecho de que sus padres no son omnipotentes como él los consideraba, sino altamente vulnerables y a cuyo lado no tiene la protección requerida. Caso contrario, ocurre cuando el menor sabe que siempre tendrá un hogar y que jamás podrá ser hechado a la calle; lo que dá en él un sentimiento de seguridad y tranquilidad que al cabo de tiempo tendrá necesariamente que reflejarse en su conducta.

Me he referido al aspecto conducta, tanto de los padres como de los hijos, tomados en forma aislada, pero es indudable que la seguridad y tranquilidad que dá el saber que es cuenta con un patrimonio propio hace cambiar el temperamento, carácter y personalidad de los individuos y también cambiar los hábitos de vida, con lo que se propicia la unidad familiar y como consecuencia la unidad social en su medio ambiente, en la sociedad en general y necesariamente en el ámbito nacional.

El Doctor Mario de la Cueva decía: "Cuando las desigualdades sociales sean menos fuertes, cuando la justicia social cobre vigor y sobre todo, cuando la norma moral reine otra vez sobre los hombres, las huelgas serán innecesarias", (81). Y -- aún cuando el caso que nos ocupa no es propiamente el de huelga, quiero tomar las palabras del maestro Mario de la Cueva como mías, sustituyendo únicamente la parte final en que se refiere a las -- huelgas, para decir que las revoluciones serán innecesarias.

Es necesario, asimismo, elaborar un estudio del trabajador, cuando a este le sea entregado algún crédito, en forma personal para fijarla mensualidad que debe aportar para abatir el crédito concedido por el Instituto, cuidando de que -- el pago mensual no exceda de la quinta parte de su salario, con el objeto de permitir una mayor distribución de sus ingresos, y de ser necesario adaptar el pago, y según las necesidades del trabajador de acuerdo al número de familiares bajo su dependencia, para que éste pueda llegar a ser inclusive menor del 20% de su salario, así por ejemplo un trabajador con ingreso de salario mínimo podrá pagar como máximo de mensualidad la cantidad de -- \$ 400.00, sin menoscabo de su presupuesto para -- otras necesidades familiares.

Es absolutamente necesario tomar en cuenta

(81).-- DE LA CUEVA Mario, Derecho Mexicano del Trabajo, Ed. Porrúa 1949.-- pág. 890.

ta por su tipo de factores, determinanates también en el medio ambiente al crear centros habitacionales, estos factores son en concreto las obras de infra-estructura, ya que en algunos casos existirán y en otros habrá la necesidad de crearlos. Entre los mismos se destaca por su capital importancia los servicios de drenaje y de agua potable, centros escolares adecuados, así como centros recreativos sistemas de transporte, parques deportivos y jardines, centros culturales, bibliotecas y en general de todo tipo de actividades culturales que tiendan a crear una nueva conciencia ética, social y cultural en la familia mexicana.

Sería ideal que los conjuntos habitacionales creados por el INFONAVIT llevaran los nombres de los constituyentes del 17, que hicieron posible la consagración de los derechos protectionistas y reivindicatorios de los trabajadores a la categoría de norma constitucional e imbuir en los moradores de los conjuntos un sentido de orgullo y amor por el lugar de su residencia,

El sistema de transporte debe ser eficiente, de tal manera que permita a los trabajadores trasladarse facilmente a sus centros de trabajo, con lo que se evitaría que las casas estuviesen deshabitadas por ser más conveniente para el trabajador vivir en alguna otra parte cerca de la localización de su centro laboral.

2.- PROBLEMAS ECONOMICOS.

Uno de los grandes problemas que debe -- afrontar el INFONAVIT, es el de la inflación, ya que el fenómeno reduce, en la mayoría de las ve---ces grandemente, la capacidad económica del traba---jador, que es el que paga siempre los platos rotos, en tanto los explotadores ven aumentar su poten---cial económico.

Por tanto el Gobierno como tutelar de -- los derechos del trabajador, debe sostenerse firme en su política habitacional, soportando los cam---bios económicos para guardar al trabajador de los efectos de las medidas inflacionarias.

Es necesario también que el Instituto -- cuente con una reserva territorial para edificar -- sus unidades habitacionales, para evitar la especu---lación con los terrenos ya que es bien sabido, que el sólo anuncio de la creación del INFONAVIT, y el conocimiento de los fondos que iba a manejar moti---vó que los propietarios de predios urbanos, subie---ran el valor a sus terrenos con el objeto de alcan---zar pingües ganancias con lotes de terrenos que -- ellos habían adquirido a bajo precio.

Se hace igualmente necesario fijar un lí---mite máximo para el precio que deba ser pagado por terreno, tomando en consideración el costo de la --

inversión total de la construcción de las viviendas.

De igual forma, es necesario, al llegarse suficientes materiales de construcción, que permitan llevar a cabo sin retraso y sin elevación de los costos los programas de construcción de viviendas del Instituto.

Como no es recomendable que los fondos administrados por el Instituto permanezcan ociosos, sería prudente asegurar por medio de contratos la existencia de los materiales de construcción, en lugar de almacenarlos, aún cuando esto también resulta un poco problemático ya que se aumenta el costo de la materia prima de los materiales de construcción pudiera llegarse el caso de no venir a las empresas contratantes con el Instituto, el cumplimiento del contrato, por escaso margen de ganancias y por verse en peligro de quiebra.

3.- PROGRAMAS DE INVESTIGACION.

Es evidente que existe un gran número de trabajadores que no han sido incorporados al régimen del INFONAVIT los factores por los cuales no han sido inscritos en el Instituto pueden deberse a muchas causas, que van desde la actitud dolosa del patrón, hasta la ignorancia, por tanto es necesario dar una mayor publicidad al Instituto por los medios masivos de comunicación como lo son la-

televisión, el radio y la prensa, para tratar de -
exitar tanto al patrón como al trabajador a ocu-
rrir a inscribirse en el Instituto.

Es sumamente necesario dar a la publici-
dad sobre todo la forma de inscripción del patrón-
y del trabajador, procurando que esto sea de la -
manera más fácil posible, para la debida compren-
sión de trabajadores y patronos.

Sin embargo, y a pesar de la publicidad-
que se le dé al Instituto, siempre habrá evasiones
en materia de aportación nacional, es necesario -
que un cuerpo de investigación y vigilancia del -
Instituto efectúe una labor de incorporación de -
patronos y trabajadores al Instituto, lo que servi-
rá para incrementar el patrimonio del Fondo Nacio-
nal de la Vivienda, al mismo tiempo que logre in-
corporar a un número cada vez mayor de derechoha-
bientes a los beneficios habitacionales.

Podrían, por lo pronto llevarse a cabo -
las investigaciones en las zonas aledañas a los -
predios sobre los cuales esté próxima la construc-
ción de una unidad habitacional.

Para evitar posibles rechazos por parte-
de los trabajadores, de los conjuntos habitaciona-
les edificados por el INFONAVIT, se hace indispen-

sable realizar estudios que tengan por objeto lograr una habitación tipo, adecuada a la región en donde se construya.

Dichos programas podrían ser divididos en cuatro fases.

PRIMERA FASE.- Previa la construcción de la vivienda y con objeto de lograr un conocimiento sustancial de la región en la que el Instituto vaya a promover un plan habitacional, se podría investigar cual es el tipo de habitación más frecuente, cuales son las preferencias de los trabajadores y cual su concepto de vivienda ideal, cual es el medio en que se desenvuelve el trabajador y su familia, la cercanía o lejanía de vías de comunicación y de zonas industriales, la conformación de un terreno y sus características de adaptabilidad al tipo de construcción o la adaptabilidad de la construcción a la conformación del terreno, de esta manera se podría adaptar la vivienda a los factores ambientales.

SEGUNDA FASE.- Construir diversos tipos de habitación que se consideren apropiados a la localización de la Unidad Habitacional y realizar una encuesta entre los trabajadores a fin de conocer sus opiniones, para con base en ellas construir el tipo o tipos de habitaciones que tengan mayor aceptación entre sus próximas ocupantes. Es

indudable que se obtendrán mejores resultados si - las habitaciones resultan del agrado de los trabajadores.

TERCERA FASE.- Una vez terminado y totalmente poblado el Conjunto Habitacional, investigar las adaptaciones o eliminaciones que se hubieren - hecho a las construcciones, así como también perca tarse del tipo de mobiliario usado por los habitan tes de la unidad habitacional.

CUARTA FASE.- Enseñar a los habitantes - de la unidad a disfrutar de todos los servicios -- con los que cuente la unidad, para facilitar su -- adaptación al nuevo medio ambiente, para evitar la añoranza de su forma de vida anterior, Esto último con objeto de lograr la total incorporación, -- tanto del trabajador como de sus familiares a su - nueva forma de existencia.

CAPITULO VI.

CONCLUSIONES.

1.- JURIDICAS.

2.- SOCIALES.

3.- ECONOMICAS.

CONCLUSIONES.

El derecho habitacional, por cuanto a -- sus fines, resulta evidentemente una norma de Derecho Social, ya que tiende, no tan sólo a proteger al trabajador, sino que hace extensivo el derecho a su familia, convirtiéndose por tanto en una norma de utilidad social, que viene a reivindicar en parte los derechos del trabajador por la presta---ción de sus servicios, en consecuencia.

Afirmo que el INFONAVIT tiene una estructura eminentemente social, ya que su fuente principal emana del conjunto de normas proteccionistas y reivindicatorias del artículo 123 Constitucional, constituyendo un organismo de servicio social, cuyo objeto y fin es el bienestar de la sociedad mexicana.

Sin embargo, para su mejor cumplimiento de la finalidad social, es necesario, que tanto -- las normas que sirven como basamento jurídico, tanto al derecho habitacional, como al INFONAVIT, --- sean reformadas y modificadas, convirtiéndose en - un derecho dinámico acorde con las necesidades de la época, y por tanto el INFONAVIT debe irse modificando y transformándose a sí mismo.

J U R I D I C A S

PRIMERA.- Considero que debe ser nuevamente reformada la Fracción XII del apartado A, del Artículo 123 Constitucional; sustituyendo la palabra "empresa" por la palabra "patrón", suprimiendo el innecesario catálogo de empresas eliminando la participación patronal en el Fondo Nacional de la Vivienda, y aclarando que los servicios de enfermería y escuela deben ser proporcionados en forma gratuita.

SEGUNDA.- Sostengo que deben incorporarse a la totalidad de trabajadores, al beneficio del derecho habitacional, sin distinciones injustas y discriminatorias y arbitrarias, por lo que deben ser reformados y derogados los Artículos 146 y 147, contrarios al precepto Constitucional.

TERCERA.- Propongo que sea reformado el Artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo eliminando del mismo la palabra " empresa " y sustituyéndola por la palabra "patrón", con el fin de hacer más clara la ley y evitar confusiones prácticas.

CUARTA.- Sostengo que debe eliminarse toda administración patronal de los recursos del-

INFONAVIT, ya que los mismos pertenecen a los trabajadores; para lo cual, debe reformarse el artículo 138 de la Ley Federal del Trabajo.

QUINTA.- Estimo necesario que el artículo 50 de la Ley del INFONAVIT, faculte al mismo para que vigile que los depósitos entregados a los trabajadores, según los artículos 40 y 59, sean destinados a los fines que establecen los artículos 137 de la Ley Federal del Trabajo y 30, Fracción Segunda de la Ley del INFONAVIT.

S O C I A L E S .

PRIMERA.- Considero, en atención a la estructura social del INFONAVIT que los financiamientos y créditos que otorque el Instituto sean destinados, en su mayoría a los trabajadores con ingresos hasta de una y media veces el salario mínimo.

SEGUNDA.- Estimo que dentro de los programas para el otorgamiento y financiamiento y crédito del INFONAVIT, debe preferirse a los trabajadores próximos a jubilarse (dentro de los plazos máximos que otorque el Instituto para el pago de créditos), puesto que su habitación será su único patrimonio.

E C O N O M I C A S .

PRIMERA.- Considero que el Gobierno, como Titular de los derechos del trabajador, debe sos tenerse firme en su política habitacio-
nal, soportando los cambios económicos - para guardar al trabajador de los efec-
tos de las medidas inflacionarias.

SEGUNDA.- Estimo que es necesario también que el - Instituto cuente con una reserva territo-
rial para edificar sus unidades habita-
cionales, y fijar un límite máximo para- el precio que deba ser pagado por terre-
no, tomando en consideración el costo - de la inversión total de la construcción de las viviendas.

TERCERA.- Considero necesario que el INFONAVIT se-
allegue suficientes materiales de cons-
trucción que permitan llevar a cabo sin-
retraso y sin elevación de los costos, - los programas de construcción de vivien-
das del Instituto.

CUARTA.- Percibo la necesidad de dar a la publici-
dad en forma intensiva la cración del -
INFONAVIT, y sobre todo la forma de ins-
cripción del patrón y del trabajador en-
una manera sencilla y comprensible.

QUINTA.— Intuyo la necesidad de un cuerpo de inves-
tigación y vigilancia que efectúe una la-
bor de incorporación de trabajadores y pa-
tronos al Instituto, lo que servirá para-
incorporar a un número cada vez mayor de-
derecho habientes, al mismo tiempo que —
servirá para incrementar el patrimonio —
del Fondo Nacional de la Vivienda,

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

- BRAVO FRANCLIA Arturo. Inclusión del Derecho a la Jubilación en la Constitución y en la Ley Federal del Trabajo, Tesis Profesional, México 1973.
- CARRANZA Venustiano. La Ley Reglamentaria del Artículo 123 de la Constitución Federal, Revista Mexicana del Trabajo, México, 1965.
- CAVAZOS FLORES Baltazar. El Derecho Mexicano del Trabajo En la Teoría ... Y en la práctica, México 1972.
- COSSIO VILLEGAS Daniel. Historia Moderna de México El Porfiriato, La Vida Social, Editorial Hermes México, 1957.
- DE LA CUEVA Mario. Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1949.
- El Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1959.

- El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, Editorial Porrúa, México, 1972.
- KEREMITSIS Dawn. La Industria Textil Mexicana en el Siglo XIX, Setentas, México, 1973.
- LIST ARZUBIDE Armando y Germán. La Huelga de Río Blanco - Publicaciones del Departamento de Bibliotecas de la Secretaría de Educación Pública, México, 1935.
- NARANJO Francisco. Diccionario Biográfico Revolucionario, Imprenta Editorial Cosmos, México, 1935.
- SILVA HERZOG Jesús. Breve Historia de la Revolución Mexicana, Fondo de la Cultura Económica, Colección Popular, 1953.
- TRUEBA URQUINA Alberto El Artículo 123, Editorial Porrúa, México, 1943.
- El Nuevo Artículo 123, Editorial Porrúa, México, 1967.

Nuevo Derecho del Trabajo,
Editorial Porrúa, México,
1970.

La primera Constitución--
Político-Social del Mundo
Editorial Porrúa, México,
1971.

TRUEBA URBINA Alberto y Jorge TRUEBA BARRERA. Ley Federal del Trabajo -
Reformada y Adicionada, -
Editorial Porrúa, México-
1963.

Nueva Ley Federal del Trab
bajo, Editorial Porrúa, -
México, 1970.

Nueva Ley Federal del Trab
bajo Reformada, Editorial
Porrúa, México, 1972.

LEGISLACION CONSULTADA.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexican
nos.

Ley Federal del Trabajo.

Ley Del Instituto del Fondo Nacional de la Vivien-
da para Los Trabajadores.

Código Civil, para el Distrito y Territorio Fede--
rales.

I N D I C E

	Pág.
PROLOGO.	VII
CAPITULO I. INTRODUCCION.	1
CAPITULO II. ORGANIZACION.	16
CAPITULO III. EL DERECHO HABITACIONAL EN EL DERECHO SOCIAL.	33
CAPITULO IV. LA CREACION DEL INFONAVIT.	61
CAPITULO VI. CONCLUSIONES.	139
BIBLIOGRAFIA.	144
INDICE.	147