

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES

SANTIAGO SOLARES MAGALLANES

TESIS

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

PRESENTA

SANTIAGO SOLARES MAGALLANES

MEXICO - 1972



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

*A la memoria de mi padre,
SR. MANUEL SOLARES FERNANDEZ,
cuyo ejemplo de rectitud y
honradez me ha guiado.*

*A mi madre,
SRA. ANA MARIA M. VDA. DE SOLARES,
quien con amor y dedicación, me
impulsó a realizar mis estudios.*

*A mis hermanos:
JOSE, JORGE y
MARIO (q.e.p.d.)*

A MI FAMILIA,

A MIS AMIGOS,

A MIS MAESTROS,

A MI UNIVERSIDAD.

***AL SR. LIC. IGNACIO CASTILLO MENA
y a su esposa SRA. ALICIA VALDEZ DE
CASTILLO MENA, con respeto, gratitud y
admiración imperecederas.***

INTRODUCCION

La Historia de México ha sido el mejor testigo de nuestro desarrollo social, político y económico. En la época precortesiana en la conquista, en la colonia y en la vida independiente; en sus diversas etapas, hasta nuestros días, la misma historia ha recogido épocas de bienestar y de bonanza, pero también en ocasiones, los jinetes del apocalipsis, cabalgaron sembrando la discordia, la miseria, el hambre, la muerte y la desolación estableciendo como norma fundamental, "el derecho del más fuerte", no sólo en el ámbito nacional sino también frente a la comunidad internacional.

Las civilizaciones precolombinas vivieron también bajo los imperativos jurídicos de la fuerza y de la guerra, el más poderoso sometió al débil, (en donde por causas que la historia no registra desaparecieron civilizaciones que en nuestra época asombran al mundo entero por su grandeza).

Por una casualidad es descubierto el Continente Americano por una civilización que si no era superior a la aborigen, sí se nutrió de la aportación de muchas otras culturas: la pólvora, la imprenta, el papel, la brújula, el papel moneda, los documentos mercantiles, la náutica, etc. Así como una filosofía pulida, corregida y reconocida como verdad universal, a la que contribuyeron entre otros: Aristóteles, Jesucristo, San Agustín, Santo Tomás, etc. Cayó Tenochtitlán, también Chichén Itzá y el señorío Tarasco y la espada y el pendón de Castilla y Aragón sobre cascos de caballería dieron fin al esplendor de las tribus Nahuatlacas. Primero se implantó un gobierno militar; estrategia botín de guerra y de conquista; después un

virreynato colonizador y leyes que aunque bien intencionadas, nunca tuvieron vigencia. En su bagaje nos entregaron "un derecho" que acogió en su seno los principios de hacer el bien y evitar el mal, de dar a cada quien lo que le corresponde y de no dañar a otro; "eminente romanista", que el emperador Justiniano ordenó compilar, y que fue inserto en sus *Institutas*, en cuya elaboración participaron los más connotados juristas de su tiempo: Ulpiano, Papiniano, Modestino y Gallo, los cuales crearon la estructura jurídica más grandiosa de la historia, que fue llevada consigo en la conquista del Gran Imperio Romano. El *Jus Civile*, el *Jus Gentium*, con las asimilaciones de los derechos de los Bárbaros: Godos, Visigodos, Astrogodos, Borgoñones, Moros, Sefaraditas, etc., así como el derecho consuetudinario de la Península Ibérica amalgamaron un conjunto en normas cuyas instituciones fueron impuestas en el México conquistado al que se le nombró Nueva España. Durante la época colonial siguió imperando un régimen de explotación en el que el conquistador sometió a la esclavitud a los indios. A los criollos y mestizos se les abrió el camino del trabajo remunerado, pero que nunca se consideró remunerador, imperando la injusticia del patrón en los talleres y comercios, en las ciudades y en el campo los encomenderos eran "dueños" de los indios, a los que hacían trabajar hasta el agotamiento, con capataces que con látigo en la mano hacían gala de su impiedad. En la época independiente; el trabajador fue víctima de los nefastos efectos del liberalismo económico; en la ciudad el patrón explotaba a sus trabajadores dándoles malos tratos y castigos exagerados. En el campo rigió un sistema feudal en el que los peones acasillados en las grandes haciendas, después de trabajar "de sol a sol", eran víctimas del despotismo y los malos tratos de los patrones y de su personal de confianza, contando con la complacencia del gobierno y el apoyo de un ejército, que sólo servía para defender y proteger los intereses de los latifundistas y hacendados, en ellos los patrones tenían su punto de apoyo, no escapaban las mujeres y los niños, atentándose cotidianamente contra la digni-

dad humana. Dentro de este clima de injusticia social que nace con la misma historia, se fue acumulando un odio tan latente y acendrado que auspició un ambiente propicio para la revolución de 1910, que significó la redención del trabajador y su familia. Al amparo de sus ideales de justicia social, se luchó en la ciudades y en los campos y tras de regar los mismos con la sangre de más de un millón de mexicanos se llegó a la paz, en la que, para garantizar los ideales de la lucha fratricida, nace la Constitución de 1917, en la que aparece por primera vez en la historia, un artículo que protegió al trabajador "el Artículo 123", el que estableció las normas fundamentales y principios básicos, dando la posibilidad jurídica para la creación de las leyes reglamentarias que como la Ley Federal del Trabajo, la Ley del Seguro Social, el Estatuto Jurídico para los Trabajadores al Servicio del Estado, y otras leyes e instituciones enarbolan los principios generales de un derecho de carácter social que protege a los trabajadores, y a su familia. El licenciado Ignacio Castillo Mena en su tesis profesional denominada "La Rebelión", afirma...

*... "En un pueblo como es el nuestro, donde la sangre se ha deslizado como torrente y en donde las pasiones más avasalladoras se han volcado, es seguro que se encuentre en su historia la relación de las más cruentas contradicciones morales, sociales y políticas; pero esa sangre derramada y esa lucha que amenazaba perpetuarse han logrado la paz y la tranquilidad. Con las vidas de nuestros antecesores, entregadas a la rebelión contra el opresor sellamos definitivamente el capítulo caótico de antaño".**

Ahora solamente nos hace falta luchar por la obtención de las instituciones contenidas en nuestra Ley fundamental, cumpliendo honradamente con nuestras obligaciones y gozando con justicia de nuestros derechos. Yo afirmo lo siguiente: sin la justicia social nunca podrá integrarse una sociedad firme y progresista, el trabajador al exigir su salario y prestaciones, no está pidiendo limosna, sino que está exigiendo lo que le

corresponde, a cambio de su trabajo, de su fuerza, inteligencia, destreza o conocimientos aplicados para producir bienes o prestar servicios. El patrón por su parte tiene la obligación de devolver al trabajador lo que en justicia le corresponde, el patrón tiene la obligación de contestar el reto . . .

* *La Rebelión*. Castillo Mena Ignacio, Lic. Pág. 11 opus cit.

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES JURIDICOS QUE TRATAN DE RESOLVER EL PROBLEMA HABITACIONAL DEL TRABAJADOR

Los antecedentes jurídicos que trataron de reglamentar por medio de disposiciones legales el tema central de nuestro estudio, serán enunciados en forma general y somera hasta llegar a la Constitución de 1917, la cual consagra como derecho de carácter constitucional "La habitación para los trabajadores".

El antecedente más remoto que se conoce, es el reglamento del decreto que concede facilidades a la inmigración extranjera de 5 de septiembre de 1865, el cual decía lo siguiente: . . . "Celebrarán con el patrón, que les haya enganchado o que les enganche, un contrato por el cual se obligará aquel a alimentarlos, vestirlos, alojarlos y asistirlos en sus enfermedades".

El segundo antecedente es el decreto que libera las deudas de los trabajadores del campo, expedido el 10. de noviembre de 1865 . . . "En todas las fincas se dará a los trabajadores agua y habitación".

En el programa del Partido Liberal Mexicano expedido en la ciudad de San Luis Missouri, E.U.A. el 10. de julio de 1906, se estableció lo siguiente: . . . "Obligar a los patronos o propietarios rurales, a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza de éstos exija que reciben albergue de dichos patronos o propietarios".

El antecedente más directo del artículo 123 de la Constitución lo encontramos en el mensaje y proyecto de Constitución de don Venustiano Carranza fechado en la ciudad de

Querétaro el 10. de diciembre de 1916 el cual decía de la siguiente manera: . . . “Nadie podrá ser obligado a prestar trabajos personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento; salvo el trabajo impuesto como pena por el Poder Judicial”.

PRESENTACIÓN Y DEBATE DEL ARTÍCULO 123 EN EL CONGRESO CONSTITUYENTE DE 1916, dictamen leído en la sesión celebrada el 12 de diciembre de 1916: *fracción XII*: en toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otro trabajo, que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patronos están obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que PODRÁN COBRAR RENTAS que sean equitativas. Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios para la comunidad.

Dentro del dictamen de la mencionada fracción se dijo lo siguiente: . . . “La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionaren a los obreros, puede fijarse desde ahora en el interés del medio por ciento mensual, de la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en un lugar poblado o alojamientos higiénicos para la clase obrera”.

REDACCIÓN FINAL, fracción XII: En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier 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.

ULTIMA REFORMA: El C. Presidente de la República, Luis Echeverría Alvarez, acaba de reformar la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución Política, la cual es tema de nuestro estudio. Dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, el lunes 14 de febrero de 1972, y reforma sustancialmente el sentido original de la multitudada fracción, la cual entró en vigencia el día 28 de febrero de 1972. La reforma a que hacemos referencia ha quedado redactada de la siguiente manera:

"Fracción XII: Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a su Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones. Se considera de utilidad social la expedición de una Ley para la creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda. Dicha Ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones mencionadas. Las negociaciones a que se refiere el párrafo primero de esta fracción situadas fuera de las poblaciones, están obligadas a establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad".*

COMENTARIOS:

Conviene recordar someramente las bases que dieron origen a nuestro derecho positivo laboral, sobre todo en materia

* *Diario Oficial de la Federación*, lunes 14 de febrero de 1972.

de habitaciones, aspecto al que se refieren las reformas del Ejecutivo.

Hasta antes de la Constitución de 1917 las normas relativas al trabajo consagraban por una parte, la libertad del individuo para dedicarse a la profesión, industria o actividad de cualquier género que mejor conviniese a sus intereses siendo lícita y por otra, la limitación de que nadie podía ser obligado a prestar servicios personales sin la justa retribución y sin su pleno consentimiento, salvo el impuesto como pena por la autoridad judicial. Con estos principios la Ley Fundamental de 1857 respondía al sistema del liberalismo imperante, sin lograr garantizar el respeto a los derechos del trabajador que le permitieran el aprovechamiento e incluso la propiedad de algunos satisfactores.

Como un reclamo a las necesidades de la época; el Partido Liberal Mexicano, contenía en su programa la necesidad de que se garantizara a los trabajadores, entre otros: jornada y salarios mínimos, alojamiento a los trabajadores del campo y preferencia de trabajadores mexicanos con relación a los extranjeros. Ya se contemplaba por este Partido Liberal, la necesidad de dar habitación a los trabajadores limitada a quienes laboraban en el campo.

El proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, consagraba la garantía de trabajo en los mismos términos sustanciales que la Constitución de 1857; si bien es cierto que se le daba al Estado la facultad de intervenir para que no se celebrara, pacto o convenio laboral que tuviera por objeto el menoscabo, la pérdida o el irrevocable sacrificio de la libertad, o donde se pactara la proscripción o el destierro del trabajador; o su renuncia para ejercer determinada labor, y donde finalmente se limitaba el período del contrato de trabajo a un año.

Los anteriores conceptos resultaban insuficientes para satisfacer los requerimientos de los trabajadores que, obligados por la incomprensión patronal y el dominio del régimen guber-

nativo, se lanzaron a la lucha de 1910, y se afanaron a fin de que los principios rectorés de su movimiento se plasmaran en la Constitución. El 17 de diciembre de 1916 los diputados Aguilar, Vega y Jara, presentaron una "moción suspensiva" con el objeto de retirar el dictamen del artículo 5o. Constitucional y presentar un nuevo precepto con los derechos fundamentales del trabajador.

"El diputado Macías señaló que el proyecto de la Ley elaborado por él, en unión de Luis Manuel Rojas, se refería: a la necesidad de que los obreros mexicanos obtuvieran 'casas secas, aireadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas'. Esta idea tal vez inspiró a la comisión redactora del primer proyecto del Artículo 123 como una justa retribución para el trabajador en sus relaciones de equilibrio entre los factores de la producción".

Loor a la comisión dictaminadora formada por Francisco J. Mújica, Enrique Recio, Enrique Colunga, Alberto Román y Luis G. Monzón, quienes propusieron que la obligación fuera extensiva a los patrones dueños de negociaciones situadas dentro de las poblaciones.

CAPÍTULO II

LEYES REGLAMENTARIAS DE LA FRACCION XII DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL QUE TRATAN EL PROBLEMA

Las Leyes Reglamentarias de la farcción XII, del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución, han sufrido varios descalabros que hicieron letra muerta sus disposiciones, ya que por falta de un estudio, planeación y legislación adecuada, nunca tuvieron vigencia, ni aplicación; así la Ley Fedel del Trabajo de 1931, reglamentó en su articulado el tratamiento del asunto; pero desgraciadamente adoleció de un grande error; el de no conceder al Poder Ejecutivo "la facultad de reglamentar sobre la materia y el no haber contenido en su propia letra la solución para el caso". En el año de 1941 el C. Presidente de la República, don Manuel Avila Camacho expidió un reglamento que imponía a los patrones la obligación de construir casas-habitación para los trabajadores.

Según las modalidades que allí se establecieron, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de los amparos que se interpusieron por numerosas empresas contra dicho reglamento, sentó Jurisprudencia en el sentido de que era anticonstitucional "por virtud de que el precepto de la Ley correspondiente no concedía facultades al Ejecutivo en este asunto". El Decreto a que se hace referencia fue publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 24 de febrero de 1942, y entró en vigor el 1o. de marzo del mismo año.

Las empresas afectadas se ampararon contra el mismo y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, amparó a los quejosos con base en los argumentos siguientes:

PRIMERO.—Que dicho reglamento careció de validez, en virtud de que el Poder Ejecutivo no tenía facultades para expe-

dirlo de acuerdo con la fracción X del artículo 73 Constitucional.

SEGUNDO.—Que la obligación del patrón, sólo consistía en proporcionar habitaciones a los trabajadores y no en construir viviendas para los mismos.

En el año de 1956 se modificó el texto del artículo 111, fracción III, capítulo octavo de la Ley Federal del Trabajo y se dispuso: que el Ejecutivo Federal y el de las Entidades Federativas en su caso, atendiendo a tales necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones, expedirán un reglamento para que dichos patrones cumplan con la obligación de proporcionar a los trabajadores casas-habitación.

“No obstante la posibilidad jurídica, no se expidieron reglamentos sobre esta materia y no fue sino hasta la aparición de la Ley vigente donde se trata de reglamentar el tema que nos ocupa.”

Al respecto podemos citar los amparos siguientes que concedieron la suspensión definitiva a los patrones contra tal reglamentación.

Fibras de Algodones, S. A.	
Amparo directo en revisión Toca	3376/42
Del tomo LXXIII	Págs.
Minas de Bolaños, S. A.	3839
Atoyac Textil, S. A.	8556
Sedas Aguilas, S. A.	8557
Maquinarias y Refacciones	
Textiles, S. A.	8557
Escocia, S. A.	8557

a) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931

El 18 de agosto de 1931 entró en vigor la primera Ley Reglamentaria del artículo 123 de la Constitución Federal de la República (la cual fue inconstitucional hasta que se adicionó la fracción X del artículo 73 Constitucional, que dio al Congreso de la Unión la facultad exclusiva para legislar en materia de Trabajo), dicha adición fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 1933, otorgando de esta forma a la Ley Federal del Trabajo de 1931, un carácter plenamente Constitucional.

En la mencionada Ley de 1931, en su artículo 111, fracción III se estableció lo siguiente:

En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier 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 anual del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán esta obligación.

En el año de 1956, el texto de la Ley Federal del Trabajo fue modificado quedando como sigue: Capítulo VIII de "LAS OBLIGACIONES DE LOS PATRONOS" artículo 111.

FRACCIÓN III.—En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patronos están 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, si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien tendrán esta obligación.

ADICIÓN.—El Ejecutivo Federal y los de las Entidades Federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los

trabajadores, a la clase y duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patronos, expedirán un reglamento para que los patronos cumplan con esta obligación.

La mencionada adición a la fracción III del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo de 1931 concedió facultades al Ejecutivo Federal y a las Entidades Federativas en su caso para expedir un reglamento, a fin de que los patronos cumplieran con la obligación de proporcionar a los trabajadores casas-habitación; no obstante dicha adición, no se expidió al respecto ningún reglamento que tratara de dar solución a dicho problema, ni se conocieron intentos de reglamentación sobre la materia.

b) LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

La Ley Federal del Trabajo de 1970, optó por incluir en su texto un capítulo de reglamentación sobre el tema de las casas-habitación para los trabajadores. Por principio de cuentas se repite la obligación constitucional de que las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo, situadas fuera de las poblaciones, entendiéndose, aquellas en que entre unas y otras distan tres kilómetros o cuando la distancia es menos, si no existe un servicio ordinario y regular de transporte para personas. La misma obligación se establece para las empresas situadas dentro de las poblaciones cuando ocupen un número de trabajadores mayor de cien.

Si la empresa se compone de varios establecimientos, la obligación se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto, o sea, que si existe una empresa con trabajadores en oficina matriz y además tiene sucursales o dependencias; si se encuentra dentro de los presupuestos antes mencionados, tiene la obligación de proporcionar casas-habitación.

Según indica la exposición de motivos, que sólo los trabajadores de planta con antigüedad de un año, por lo menos,

tendrán derecho a que se les proporcionen habitaciones, pues sería antieconómico considerar a los trabajadores eventuales y a los de muy poca antigüedad. "Se optó por el camino de que solamente, que los trabajadores soliciten casas-habitación, existirá la obligación respectiva para el patrón, de tal modo que se deja viva una obligación que podrá hacerse efectiva si los propios trabajadores consideran que el empresario está en posibilidad de proporcionarles casas-habitación; se tomó en cuenta el caso de empresas que ya dispongan de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores, pues en este caso, si no hubiere acuerdo entre las partes, podrá someterse el asunto al conocimiento de la Junta de Conciliación y Arbitraje respectiva.

También se previó la posibilidad de que la empresa no disponga de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de todos sus trabajadores o que no pueda adquirirlas por algún título legal, "pues entonces debe avisarse al sindicato de los trabajadores de tal circunstancia concediéndose un plazo de tres años a partir de la fecha en que entre en vigor la Ley, o desde el día siguiente a la terminación del primer año de su funcionamiento, si se trata de empresas de nueva creación", para que ambas partes celebren convenios estableciendo bases para cumplir la obligación que en esta materia dispone la Ley, estos mismos plazos se aplican respecto de los empleados de confianza, a quienes por lo mismo se otorga el derecho de obtener casas-habitación.

Según lo dispone el artículo 135, los convenios de referencia pueden considerar la posibilidad de que la empresa proporcione habitaciones alquiladas y cobre por ellas el 6% anual del valor catastral de las fincas por concepto de rentas. Puede ocurrir también que las habitaciones se construyan para que sean adquiridas por los trabajadores y entonces el convenio deberá expresar la aportación que haga la empresa, el número de habitaciones que deberán construirse anualmente y la forma de financiamiento para completar el costo de la

habitación, así como la aportación que deberá ser pagada por los trabajadores.

Siguiendo los lineamientos se prevé la posibilidad de construir multifamiliares o habitaciones unitarias; naturalmente que cuando una empresa aumente su personal deberá convenir la forma y términos en que construirá nuevas habitaciones con objeto de establecer preferencias que deban ocupar los trabajadores en las primeras casas de que se disponga.

La Ley da tal derecho de preferencia a los trabajadores más antiguos y en igualdad de condiciones a los jefes de familia y posteriormente a los sindicalizados que sean solteros. Si se está en presencia de trabajadores que ya sean propietarios de alguna habitación, la Ley dispone que si ésta se entregó al obrero por aplicación de la disposición constitucional de nuestro estudio, no tendrá derecho a otra habitación aun cuando trabaje en dos o más empresas y tenga derecho a exigirles dicha prestación.

Si la propiedad se adquirió por el obrero independientemente de sus relaciones laborales, tendrá derecho a que se le proporcione otra habitación, una vez que se satisfagan las necesidades de los demás trabajadores de la empresa. "Esta disposición nos parece que desvirtúa del espíritu constitucional, pues no se trata de fomentar mediante esta obligación de la empresa a 'casatenientes', sino de dar al trabajador la comodidad de contar con una casa-habitación".

La Ley establece obligaciones para trabajadores y patronos en el caso de arrendamiento de habitaciones, pues para los primeros se indica que deben pagar las rentas, cuidar de la habitación como si fuera propia, poner en conocimiento del patrón los defectos y deterioros que observen y desocupar los inmuebles a la terminación de las relaciones de trabajo, dentro de los 45 días siguientes a la misma. No podrán usar la habitación para fines distintos de los señalados por la Ley ni tampoco subarrendarlas. Los patronos por su parte, están

obligados a mantener las casas en condiciones de habitabilidad haciendo las reparaciones necesarias y convenientes.

Por último se dispuso en el artículo 151 que entretanto se entreguen habitaciones a los trabajadores, éstos tendrán derecho a percibir una compensación mensual, que se contendrá con los patrones tomando en consideración el tipo de habitaciones que deberían de proporcionarse y, la diferencia entre la renta que podría cobrarse y la que tendrían que pagar los trabajadores por una habitación similar. Estas apreciaciones, las que el maestro Euquerio Guerrero * hace notar en su libro "Manual de Derecho del Trabajo" salvo comentarios de carácter personal, nos muestran el contenido de la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional, reglamentado en el artículo de la Ley Federal del Trabajo de 1970. Dicha Ley reglamenta la mencionada fracción Constitucional; y así en su título IV, capítulo III establece lo siguiente:

HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES

ARTÍCULO 136.—Están obligados a proporcionar habitaciones a sus trabajadores:

I.—Las empresas agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra clase de trabajo situadas fuera de las poblaciones. Si la distancia entre unas y otras es mayor de tres kilómetros o cuando, si es menor, no existe un servicio ordinario y regular de transportación para personas; y

II.—Las mismas empresas mencionadas en la fracción anterior cuando ocupen un número de trabajadores mayor de cien.

En este artículo se reafirma la obligación para los patrones de proporcionar a sus trabajadores casas o habitaciones como lo establece la citada fracción XII del artículo 123 apartado "A" de la Constitución.

Aun cuando se reproduce esencialmente la fracción XII del artículo 123 Constitucional, no se resuelve adecuadamente el problema habitacional de los trabajadores, ya que debió generalizarse el pensamiento del Constituyente de 1917, a fin de que todos gocen del beneficio de tener habitaciones, sin hacer distinciones injustas y tomando en cuenta el desarrollo industrial que se ha operado en nuestro país; por lo que es conveniente darle una solución adecuada y práctica al problema: Primero.—Debe crearse el Instituto Social de la Vivienda Obrera, con representación de trabajadores, patrones y Gobierno. Segundo.—El patrimonio del Instituto se formará con la aportación de las empresas 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. Tercero.—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.

Es de gran satisfacción, que estas consideraciones que se investigaron con el fin de la creación de un Instituto de la Vivienda para los Trabajadores, fueron incluidas en la organización del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, ya que este estudio de investigación, hasta este punto, fue anterior a la creación del Instituto del que se habla en el capítulo IV de esta tesis.

Como los patrones 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 hubieran 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.

El doctor Baltasar Cavazos Flores en su libro denominado Manual de Aplicación e Interpretación de la Nueva Ley Federal del Trabajo, al referirse a la citada obligación patronal afirma lo siguiente en forma de comentario general: . . .

. . . “Se consideran de difícil aplicación las disposiciones consignadas en este capítulo, que adolece de varias lagunas que impiden su operabilidad. V. gr.: Un trabajador tiene trabajando a cinco hijos: tendría derecho a cinco casas. Las empresas que ya han proporcionado casas a sus obreros y que no lo hicieron en cumplimiento del artículo 123 Constitucional (ver art. 149, frac. I), tienen la obligación de proporcionar otras casas, lo que resulta punto menos que imposible. Se ha estudiado la posibilidad de adoptar, con variantes, la llamada solución francesa, que consiste en aportar una cantidad o porcentaje mensual de la nómina, para construir casas-habitaciones. En encuestas realizadas por los empresarios de provincia aceptan en general esta solución condicionándola a que las aportaciones se inviertan en su lugar de origen y que no se envíen a la capital, lo cual nos parece muy razonable. . .”

ARTÍCULO 137.—Cuando la empresa se componga de varios establecimientos, la obligación se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto.

Este artículo complementa al anterior al reafirmar que no obstante que la empresa tenga una casa matriz y una o varias sucursales o establecimientos en cualquier parte del país, si el número de trabajadores es de cien o mayor del mismo número, el patrono tendrá la mencionada obligación.

ARTÍCULO 138.—Las habitaciones deberán de ser cómodas e higiénicas.

En este artículo se reafirma el pensamiento del Constituyente de 1917, ya que al proporcionar al trabajador habitaciones con estas calidades, le proporciona la oportunidad de vivir con dignidad.

ARTÍCULO 139.—Los trabajadores de planta permanentes con una antigüedad de un año, por lo menos, tienen derecho a que les proporcionen habitaciones.

En dicho artículo se otorga un derecho en favor del trabajador y una obligación de la empresa en cumplimiento a las leyes Constitucionales y reglamentarias a que nos hemos referido; transcribiré a continuación los comentarios siguientes:

El maestro Trueba Urbina al comentar el artículo 139 nos dice: . . .“El derecho para obtener habitaciones se realiza de dos maneras:

PRIMERO.—Proporcionándole los patrones a los trabajadores habitaciones en arrendamiento, y **SEGUNDO.**—Proporcionándoselas en propiedad. Estas obligaciones deben de cumplirse dentro del término de tres años conforme al artículo 143; pero entre tanto, los patrones estarán obligados a pagarle a sus trabajadores la compensación mensual a que se refiere el artículo 151”.

El maestro Baltasar Cavazos Flores afirma: . . .“Este precepto se refiere a trabajadores de planta permanentes, por lo que, a contrario sensu, todos los trabajadores que no tengan específicamente tal carácter no tendrán derecho a que se les proporcionen habitaciones”.

ARTÍCULO 140.—Para los efectos del artículo anterior los trabajadores deberán hacer saber a la empresa directamente o por conducto del sindicato su deseo de que les proporcionen habitaciones.

En este artículo tienen los trabajadores la obligación de solicitar a su patrón, ya bien sea en forma personal o a través de su sindicato, su deseo de que se les proporcionen habitaciones, para los fines de que el patrón cumpla con su obligación.

ARTÍCULO 141.—Las empresas que dispongan de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades

de los trabajadores, lo pondrán en conocimiento del sindicato o de los trabajadores. 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 y siguientes.

Cuando existen habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores y tanto el patrón como los trabajadores no se ponen de acuerdo respecto de sus derechos o sus obligaciones, recurrirán a la Junta Local de Conciliación y Arbitraje para que mediante un procedimiento especial sumarísimo, resuelvan los conflictos que por su naturaleza misma requieren una tramitación pronta de los mismos.

ARTÍCULO 142.—Si la empresa no dispone de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores o no puede adquirirlas por algún título legal, lo pondrá en conocimiento del sindicato o de los trabajadores.

ARTÍCULO 143.—En caso del artículo anterior, los sindicatos de trabajadores y las empresas dentro del término de tres años, contando a partir de la fecha en que entre en vigor esta Ley, o desde el día siguiente a la terminación del primer año de funcionamiento, si se trata de empresas de nueva creación, establecerán en convenios las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones a que se refiere el párrafo anterior, los trabajadores de confianza convendrán con la empresa las modalidades para que se les proporcionen habitaciones.

El maestro Trueba Urbina comenta al respecto: “Al establecerse que el sindicato y las empresas deben de convenir todo lo relativo a las modalidades del derecho que tienen los trabajadores para obtener casas cómodas e higiénicas, debe de interpretarse que el convenio para que sea válido debe de presentarse ante la Junta de Conciliación y Arbitraje a fin de que ésta lo apruebe. Para la aprobación de estos convenios las Juntas de Conciliación y Arbitraje podrán practicar todas las investigaciones que estimen menester, para evitar que

sean defraudados los trabajadores y para que tampoco se engañe a las Juntas y se ponga en duda su probidad”.

Estos convenios deben ser aprobados por la Junta con mucho cuidado para evitar que no se violen los derechos de los trabajadores ni se realicen actos fraudulentos o inmorales entre sindicatos y empresas.

Por su parte Cavazos Flores al referirse a este precepto afirma lo siguiente: “Los patrones gozan del plazo que vence el 30 de abril de 1973 para celebrar los convenios a que se refiere este precepto, ya que resulta indiscutible que el deudor, en este caso el patrón, tiene derecho de acogerse al plazo que se le concede hasta el último minuto”.

ARTÍCULO 144.—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 estas autoridades promuevan la celebración de los convenios.

El maestro Trueba Urbina al comentar este artículo dice que en las empresas donde no existen sindicatos, se rigen por un sistema especial que tiene por objeto proteger el derecho de los trabajadores no sindicalizados. La protección de este derecho queda a cargo de las autoridades administrativas que menciona el precepto y son éstas las que deben de intervenir en el convenio que celebren los trabajadores libres con las empresas, asumiendo la responsabilidad de los convenios, por supuesto que la intervención de tales autoridades presume que se ha cuidado el derecho de los trabajadores libres pero los convenios respectivos deberán de llevarse a las Juntas de Conciliación y Arbitraje, porque son las únicas que tienen competencia para probarlos.

Sería conveniente que los encargados de promover los convenios a que se refiere el artículo 144 de la Ley Federal del Trabajo en vigor, no fueran únicamente las autoridades

que en el mismo se señalan, sino que la autoridad administrativa o ejecutiva de mayor jerarquía del lugar, tuviera tal capacidad; se puede mencionar a los Presidentes Municipales, a los empleados federales de mayor jerarquía, más cercanos al lugar del centro de trabajo, quienes los podrán sancionar, con la condición de que dichos convenios fueran remitidos a la Junta de Conciliación y Arbitraje correspondiente, por competencia o bien jurisdicción.

Pongo el ejemplo de las explotaciones forestales, mineras, agrícolas, ganaderas o de cualquier otra índole alejadas de las capitales o de las ciudades en las que existen Juntas de Conciliación y Arbitraje.

ARTÍCULO 145.—Los convenios a que se refieren los artículos anteriores contendrán:

PRIMERO.—El número de trabajadores con derecho a habitación y el de los que hubiesen manifestado su deseo de que se les proporcione;

SEGUNDO.—La forma y los términos dentro de los cuales cumplirán las empresas la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores que tengan derecho a ellas;

TERCERO.—En el caso del artículo 142, las características de las habitaciones que se construirán, tales como superficie de cada habitación, número y dimensiones de los cuartos de que se compondrá, servicios sanitarios y de cocina y demás dependencias;

CUARTO.—Si la empresa construye las habitaciones para darlas en arrendamiento a los trabajadores podrá cobrar hasta el 6% anual del valor catastral de las habitaciones, por concepto de renta;

QUINTO.—Si las habitaciones se constituyen para que sean adquiridas por los trabajadores, se observarán las normas siguientes:

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

b) La forma de financiamiento para completar el costo de la construcción, el que deberá ser pagado por los trabajadores con las modalidades que convengan las partes.

SIXTO.—El número de habitaciones que deberá construirse anualmente o dentro del término que se convenga y las fechas para la construcción de las nuevas habitaciones, hasta satisfacer las necesidades de todos los trabajadores.

Sería conveniente la creación de un reglamento específico que estableciera sobre bases más concretas la elaboración, vigilancia y cumplimiento de tales convenios, pues tal como lo reglamenta el capítulo III, al que nos hemos estado refiriendo, adolece de una consistencia poco firme con un sinnúmero de lagunas y ambigüedades, pero sin precisar claramente cómo se llevará a cabo la solución del problema que debiera de ser en forma organizada y debidamente reglamentada, sería recomendable la creación dentro de la empresa, de una comisión con cierta analogía a la de los salarios mínimos que tuviera a su vez un organismo oficial que como propone el maestro Alberto Trueba Urbina, tendría representación de trabajadores, patrones y Gobierno para dar cumplimiento al capítulo relativo del presente estudio.

ARTÍCULO 146.—Las habitaciones podrán ser unitarias o multifamiliares. Podrán construirse habitaciones de diferentes características y costos, tomando en consideración el tabulador de salarios de la empresa.

ARTÍCULO 147.—Las empresas que amplíen sus instalaciones o aumenten su personal, convendrán con los sindicatos o con sus trabajadores las modalidades para la construcción de nuevas habitaciones.

ARTÍCULO 148.—Para la asignación de las habitaciones a los trabajadores se observarán las normas siguientes:

- I. Tendrán preferencia los trabajadores más antiguos.
- II. En igualdad de antigüedad tendrán preferencia:
 - a) Los jefes de familia;
 - b) Los sindicalizados.

ARTÍCULO 149.—Cuando se trate de trabajadores propietarios de alguna habitación, se observarán las normas siguientes:

I. Si se le fue proporcionada en aplicación a las disposiciones contenidas en el artículo 123 de la Constitución y en los contratos colectivos, no tendrán derecho a que se les proporcione otra habitación, aun cuando se trate de diversas empresas;

II. Si adquirió la propiedad de la habitación independientemente de sus relaciones de trabajo, tendrá derecho a que se les proporcione una nueva habitación, una vez que se hayan satisfecho las necesidades de los demás trabajadores de la empresa.

ARTÍCULO 150.—Si las habitaciones se dan en arrendamiento a los trabajadores, se observarán las normas siguientes:

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

II. Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:

- a) Pagar las rentas;
- b) Cuidar de la habitación como si fuera propia;
- c) Poner en conocimiento de la empresa los defectos o deterioros que observen;
- d) Desocupar las habitaciones a la terminación de las relaciones de trabajo dentro de un término de 45 días; y

III. Está prohibido a los trabajadores:

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

ARTÍCULO 151.—Los trabajadores tendrán derecho, entre tanto se les entreguen las habitaciones, a percibir una compensación mensual, la que se fijará en los convenios a que se refiere este capítulo; faltando esta disposición, la compensación se fijará tomando en consideración el tipo de habitaciones que deberá proporcionar la empresa y la diferencia entre la renta que podría cobrar y la que tengan que pagar los trabajadores por una habitación de condiciones semejantes.

El comentario a este artículo del doctor Cavazos Flores es el siguiente:

“Como la compensación a la que se refiere este precepto se debe fijar en los convenios que deben celebrarse dentro del plazo de tres años a partir del 1o. de mayo de 1970, la obligación podrá ser exigible a partir del 1o. de mayo de 1973”.

ARTÍCULO 152.—Los trabajadores tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las acciones individuales y colectivas que se deriven del cumplimiento de las obligaciones impuestas por este capítulo.

En caso de presentarse un conflicto entre los trabajadores y las empresas, si los trabajadores se consideran defraudados, se podrán ejercer las acciones respectivas ante las Juntas, así como, tratándose de los casos a que se refieren los artículos 141, 145 fracción IV y 150; los juicios laborales se sustanciarán mediante los procedimientos especiales. En los demás casos se regirán por lo establecido en los procedimientos ordinarios.

ARTÍCULO 153.—Las empresas tendrán derecho de ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje que les correspondan, en contra de los trabajadores por incumplimiento de las obligaciones que les impone este capítulo.

CAPÍTULO II, INCISO B
LEY FEDERAL DEL TRABAJO

CAPÍTULO III
INICIATIVA DE REFORMA A LA FRACCION XII
DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Habitaciones para los trabajadores. Contenidos
en los artículos: 136 al 153 de la
LEY FEDERAL DEL TRABAJO

A N A T O M I A

- 1o. Los Artículos 136, 138 y 145 que afirman lo dispuesto en la fracción XII del apartado "A" del Artículo 123.
- 2o. Los Artículos 136, 137, 141, 142, 147 y 150 que establecen las obligaciones para los patrones.
- 3o. Los Artículos 140 y 150 que establecen obligaciones para los trabajadores.
- 4o. El Artículo 143 que establece obligaciones para ambas partes, trabajadores y patrones.
- 5o. Los Artículos 139, 141, 144, 151, 152 y 153 que establecen derechos en favor de los trabajadores y patrones.

CAPÍTULO III

INICIATIVA DE REFORMA A LA FRACCION XII DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

A) Iniciativa que reforma a los artículos 97 fracción II y III; 136 al 151; 782 y adición al 97 de la Ley Federal del Trabajo que al respecto transcribimos propuesta por el C. Presidente de la República, licenciado Luis Echeverría Alvarez, al H. Congreso de la Unión.

INICIATIVA

Que reforma los artículos 97, fracción II y III; 136 al 151; 782 y adición al 97 de la Ley Federal del Trabajo enviada por el C. Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

CC. Secretarios de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.—Presente.

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

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

La obligación de contribuir a este fondo por parte de los patrones, así como las modalidades mediante las cuales habrá de extenderse la posibilidad de que los trabajadores adquieran sus habitaciones, requiere, entre otras medidas, reformar el título IV, capítulo III, de la Ley Federal del Trabajo y los artículos 97 y 110 del propio ordenamiento, en los términos de la presente iniciativa.

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

Las características fundamentales de las reformas que se proponen en relación con las disposiciones de la ley en vigor son las siguientes: se hace extensivo el derecho a que se les proporcionen habitaciones a los trabajadores temporales y eventuales, y se suprime la limitación contenida en el artículo 139 de la Ley que se reforma y que únicamente confiere ese derecho a los trabajadores de planta 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 prestación viene a substituir al sistema de contratación fragmentaria y a nivel de cada empresa que establece la ley vigente.

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

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

Las organizaciones de trabajadores consideraron que esta prestación, que a la vez proporciona los recursos necesarios para el financiamiento de habitaciones constituye un fondo de ahorro para los trabajadores y sus beneficiarios, sustituye con ventaja la compensación por diferencia de renta que establece el artículo 151 vigente; toda vez que, en el texto actual, de dicha compensación queda sujeto a las eventualidades de un convenio entre las partes y no cumple la finalidad de habilitar al trabajador para adquirir su casa en propiedad.

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

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

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

En el artículo 136 desaparece la división en fracciones, a fin de establecer que todos los patrones estarán obligados a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, en los términos

de la reforma constitucional que se ha iniciado. Asimismo, se precisa que esta obligación se cumplirá aportando al Fondo Nacional de la Vivienda un 5% del monto de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

Dentro de este sistema de carácter general, se reconocen, no obstante ciertas modalidades contenidas en los nuevos artículos 146 y 147. En el primero, se exime a los patrones de la obligación de pagar las aportaciones respectivas por sus trabajadores domésticos. Esto tomando en cuenta la naturaleza peculiar de la relación, así como el hecho de que la prestación de este tipo de servicios implica habitualmente, la de recibir habitación tal como lo prevé el artículo 334 de la Ley.

Además, se estima que, por no tratarse propiamente de empresas, no se contraría, con esta excepción el nuevo texto constitucional.

El artículo 147 autoriza al Ejecutivo para determinar las modalidades con que se incorporarán al régimen previsto en este capítulo los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio, atendiendo a las condiciones especiales de estas actividades.

Se consideró, por otra parte, que el propio Ejecutivo debería tener la misma facultad respecto a las empresas que, por lo limitado de su capital o de sus ingresos, ameriten un tratamiento especial.

El artículo 148 prevé también que las resoluciones que al respecto se dicten podrán revisarse total o parcialmente cuando, a juicio del Ejecutivo, existan circunstancias que lo justifiquen, a fin de no establecer estatutos permanentes que no corresponderían al carácter dinámico de nuestra economía ni a los progresos que se pretenden alcanzar en los sistemas recaudatorios. Con objeto de evitar posteriores controversias y facilitar la recaudación se precisa lo que habrá de entenderse por salario para el efecto de determinar la obligación empresarial de aportar recursos a este fondo.

El artículo 143 señala que, dentro del régimen que se establece, las aportaciones patronales deberán hacerse sobre la base de la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

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

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

En los artículos 137, 138, 139 y 140 se establecen los lineamientos generales para la organización y el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda.

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

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

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

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

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

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

El artículo 141 determina el destino de las aportaciones que los patrones harán al Fondo, con sujeción a un régimen

que, además de permitir a los trabajadores el acceso a la propiedad de sus habitaciones, los hace beneficiarios de un ahorro constante y permanente. Así se define por una parte que el Fondo Nacional de la Vivienda, que constituye un gasto de previsión social de las empresas, se aplicará en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores. El 40% del importe de estos fondos se abonará a los pagos inicial y mensuales del crédito que se otorga al trabajador a fin de que su economía se vea menos gravada.

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

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

Naturalmente, en el caso de que los trabajadores que pertenezcan o que concluyan su relación de trabajo hubieren recibido crédito hipotecario, la devolución de esos depósitos se hará deduciéndose las cantidades anotadas para el pago de las obligaciones contraídas en el Fondo.

Las disposiciones anteriormente mencionadas tienen como propósito favorecer doblemente a los trabajadores, tanto por cuanto las aportaciones empresariales integrarán el Fondo que hará posible el financiamiento de las casas-habitación como porque, al aplicarse a favor de los trabajadores, representará para ellos un ahorro que se incorporará a su patrimonio fa-

miliar y les facilitará los pagos que tengan que hacer en el caso de que contraigan créditos.

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

En virtud de que el sistema de financiamiento reposa sobre las aportaciones generalizadas y continuas de los empresarios y que el propósito fundamental de las reformas es la adquisición en propiedad de las habitaciones, el artículo 150 precisa que el hecho de que un patrón proporcione a los trabajadores vivienda en comodato o en arrendamiento, no lo exime de su obligación de contribuir al Fondo y reitera que esta obligación continúa vigente, aun respecto de aquellos trabajadores que hubieren sido favorecidos por créditos otorgados por el propio Fondo.

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

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

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

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

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

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

Finalmente, se prevé en un artículo transitorio el caso de los trabajadores que hayan adquirido en propiedad casas-habitación con ayuda de las empresas, ya sean en aplicación del mandato constitucional o de disposiciones pactadas en contratos individuales o colectivos. En tales casos, se considera que las empresas están obligadas a enterar al Fondo del 60% de la aportación que les corresponde, a fin de que sus trabajadores puedan seguir siendo sujetos de crédito.

A pesar de que el régimen consagrado en este capítulo prevé el establecimiento de un sistema de solidaridad social que sustituya al de convenios particulares con las empresas, se consideró pertinente mantener, con independencia de las

acciones administrativas o económicoactivas que podrá ejercer el Fondo, el derecho de obreros y empresas a intentar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones que les correspondan por incumplimiento de las obligaciones relativas a vivienda.

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

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

CAPÍTULO IV

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

A) *Comentarios a los principales artículos de la Ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores:*

Tras de haberse reformado la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de la Constitución de la República, dicha fracción, creó la posibilidad jurídica de promulgar una ley que estableciera un Instituto para tal fin, la mencionada fracción en términos generales señala la obligación de los empresarios de proporcionar habitaciones a sus trabajadores. Pero indica que esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que los empresarios o patrones hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda, para que dicho organismo establezca programas de construcción de habitaciones, sistemas de financiamiento y créditos con tasa de bajo interés para los trabajadores.

Considero que dicha reforma se aparta del espíritu del constituyente de 1917, pero si resuelve el problema; ya que la obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores no es a través de un organismo del que trataremos más adelante en nuestro estudio, sino que el espíritu del constituyente fue crear una obligación para el patrón de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

El tercer párrafo de la mencionada reforma que se publicó en el Diario Oficial de la Federación el lunes 14 de febrero de 1972, sí obedece al espíritu del constituyente, al referirse a las negociaciones situadas fuera de las poblaciones en

las cuales deberán establecerse escuelas, enfermerías y demás servicios públicos para la comunidad.

B) Obedeciendo a los términos de la reforma a que hacemos mención en el inciso anterior, el Presidente de la República, licenciado Luis Echeverría Alvarez, envió al Poder Legislativo la iniciativa del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la cual en forma general y sucinta trataré de comentar en sus órganos y atribuciones fundamentales, así como su organización administrativa y funcionamiento.

La ley es considerada de utilidad social y de observancia general en toda la República, creando un organismo de servicio con personalidad jurídica y patrimonio propio, el cual tiene por objeto administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y a su vez establecer el sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener créditos a muy bajo interés; dichos créditos deberán ser los suficientes para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas, construcción, reparación, ampliación, mejoramiento, de sus habitaciones o bien para el pago de los pasivos contraídos para tal fin, otro de los objetivos es el de coordinar y financiar programas de construcción de viviendas.

El patrimonio del Instituto se integrará con el Fondo Nacional de la Vivienda que se constituye con las aportaciones de los patrones, con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios, que proporciona el Gobierno Federal, con los bienes y derechos que adquiera por cualquier otro título y con los rendimientos que obtenga tal inversión de los recursos a que se refieren los conceptos anteriores.

Enumeraré los órganos que integran el Instituto, posteriormente serán analizados en forma general, éstos son los si-

guientes: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales (uno laboral y otro patronal), la Comisión de Inconformidades y Valuación, así como las Comisiones Consultivas Regionales.

La Asamblea General es la autoridad suprema del Instituto y se integra en forma tripartita con 45 miembros, 15 representarán al Gobierno, 15 a los Trabajadores y 15 a los Patrones, durarán en su cargo 6 años podrán ser removidos libremente por quien los designó, nombrados tanto por el Ejecutivo Federal como por las organizaciones de los Sectores, habrá un suplente por cada miembro.

Entre las principales atribuciones de la Asamblea General, es entre otras, examinar y en su caso aprobar dentro de los últimos 3 meses del año, el presupuesto, tanto de ingresos como de egresos, los planes de labores y el financiamiento que se destinará para sus fines en el año siguiente.

Vale la pena hacer notar que dicha Asamblea General está facultada para expedir los reglamentos del Instituto, los cuales al escribirse este capítulo se encuentran aún en estudio. Por último podemos agregar que las sesiones de la Asamblea General serán presididas en forma rotativa por un miembro de cada una de las representaciones.

El Consejo de Administración está integrado por 15 miembros designados por la Asamblea General, 5 a proposición de los representantes del Gobierno Federal, 5 a proposición de los representantes de los Trabajadores y 5 a proposición de los representantes de los Patrones. Por cada Consejero se nombrará un suplente, durarán en su cargo 6 años y podrán ser removidos por la Asamblea General, a petición de la representación que los hubiere propuesto, al igual que en la Asamblea General, las sesiones del Consejo de Administración serán presididas en forma rotativa por los representantes de cada Sector.

Entre las principales atribuciones del Consejo Adminis-

trativo se encuentran las siguientes: decidir a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los Fondos y los financiamientos del Instituto, presentar a la Asamblea General para su examen y aprobación los reglamentos del Instituto, designar en el propio Consejo a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación a propuesta de los Representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones.

La Comisión de Vigilancia se integrará con nueve miembros designados por la Asamblea General, cada una de las representaciones propondrá el nombramiento de 3 miembros con sus respectivos suplentes, también será presidida en forma rotativa, y durarán en su cargo 6 años, pudiendo ser removidos por la Asamblea General, a petición de la Representación que los hubiese propuesto. Entre las atribuciones y funciones de esta Comisión se encuentran las de: vigilar que la administración de los recursos de las inversiones y los gastos se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta ley y de sus reglamentos, así como comprobar cuando lo estimen conveniente los avalúos de los bienes que son materia de operación del Instituto, en esta Comisión se designará a un "Auditor externo", que será Contador Público en ejercicio de su profesión, el cual está autorizado para auditar y certificar los estudios financieros del Instituto.

El Director General será nombrado por la Asamblea General a proposición del Presidente de la República, para ocupar dicho cargo se requiere ser mexicano por nacimiento, de reconocida honorabilidad y experiencia técnica y administrativa; tendrá las siguientes atribuciones y funciones: representar legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio y las que requieran cláusula especial conforme a la Ley, estas facultades las ejercerá en la forma en que acuerde el Consejo de Administración. Podrá otorgar y revocar poderes generales o especiales, asistirá

a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración con voz pero sin voto, ejecutará los acuerdos del Consejo de Administración, presentará a consideración del Consejo de Administración un informe mensual sobre las actividades del Instituto, presentará los proyectos concretos de financiamiento, nombrará y removerá al personal del Instituto señalándole sus funciones y remuneraciones.

Las representaciones de los Trabajadores y de los Patrones, propondrán a la Asamblea General a dos Directores Sectoriales, uno por cada Sector, que tendrán como función el enlace entre el Sector que representan y el Director General, asistirá a las sesiones del Consejo de Administración con voz pero sin voto.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación se integrará en forma tripartita por un miembro de cada representación, serán nombrados a proposición de sus Sectores ante la Asamblea General, nombrándose un suplente por cada propietario.

Esta Comisión sustanciará y resolverá los recursos que promuevan ante el Instituto los patronos, los trabajadores o sus causahabientes o bien sus beneficiarios "en los términos del reglamento correspondiente y con sujeción a los criterios que sobre el particular establezca el Consejo de Administración", conocerá de las controversias que se susciten sobre el valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a los trabajadores en materia de habitación para decidir si son inferiores, iguales, o superiores al porcentaje consignado en la Ley Federal del Trabajo, así como podrá determinar las aportaciones que deban enterar al Instituto o si quedan exentas de tal aportación presentando un dictamen que resolverá lo que a su juicio proceda o sea conducente.

Las Comisiones Consultivas Regionales se integrarán en forma tripartita de igual manera que los demás órganos del Instituto, actuarán en las áreas territoriales que señala la

Asamblea General "su funcionamiento se determinará conforme al reglamento que para tales efectos apruebe la propia Asamblea". Entre las atribuciones y funciones podemos señalar las siguientes: sugerir al Consejo de Administración a través del Director General la localización más adecuada de las áreas y de las características de las habitaciones, de la región de su adscripción, opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones y es un organismo de carácter eminentemente consultivo.

En cada uno de los órganos del Instituto sus componentes emitirán un solo voto.

La misma ley determina las obligaciones a los patrones como lo son proceder a inscribirse e inscribir a su trabajadores en el Instituto, efectuar las aportaciones en los términos de la Ley Federal del Trabajo, de la ley que estamos analizando y sus reglamentos, hacer los descuentos a los trabajadores en sus salarios conforme a lo previsto en los artículos 97, fracción III y 110, fracción III de la Ley Federal del Trabajo que se destinará al pago de abonos para cubrir los préstamos otorgados por el Instituto para la obtención de los fines del mismo.

Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar de los descuentos, así como su cobro, "tienen el carácter de fiscales". El Instituto para estos efectos tiene carácter de organismo fiscal autónomo, para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales, así como las bases para su liquidación y para su cobro; el cobro y ejecución de los créditos no cubiertos estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda a que corresponda, sujetándose a las normas del Código Fiscal Federal. Dicho Instituto señalará la forma en que los patrones se inscribirán e inscribirán a sus trabajadores y determinará los avisos que deban darse sobre las altas y bajas de los trabajadores, así como las modificaciones al salario y demás datos necesarios para que el Instituto cumpla con sus funciones.

En el caso en que el patrón no cumpla con la obligación, ya bien de inscribir al trabajador o de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda, los trabajadores tienen derecho de acudir al Instituto proporcionándole los informes correspondientes sin que ello releve al patrón de su obligación y lo exima de las sanciones en que hubiere incurrido, asimismo, el Instituto podrá agrupar a los trabajadores sin la previa gestión de los trabajadores o de los patrones.

El trabajador tendrá derecho en cualquier momento a solicitar información directa al Instituto o a su patrón sobre el monto de las aportaciones a su favor, así como de los descuentos hechos a su salario para cubrir los abonos de capital y de intereses de los créditos que le hayan sido otorgados. Al terminarse la relación laboral, el patrón tendrá la obligación de entregar al trabajador una constancia con la clave de su registro.

Las aportaciones que deberá hacer el patrón en favor de los trabajadores deberá hacerse bimestralmente, a más tardar durante los primeros 15 días siguientes al bimestre o al que le sigue, si es hábil si aquel fuese inhábil.

Los depósitos constituidos estarán exentos de toda clase de impuestos. Los derechos de los trabajadores titulares de depósitos, de sus causahabientes o beneficiarios prescribirán en un plazo de 5 años si no se manifiesta reclamación de los mismos, o el deseo de permanecer dentro del Fondo.

Las aportaciones se acreditarán en la forma que determina el instructivo que exhibe el Consejo de Administración. En el Diario Oficial del mes de junio de 1972 se publica el oficio circular que modifica la forma "HISR-80" del Impuesto sobre la Renta, y que crea el anexo "A" de dicha forma para efectos del Instituto de la Vivienda. En dicha forma se destacan los siguientes elementos: el bimestre se numerará de 1 a 6 por cada año de calendario, así por ejemplo el primer bimestre es enero-febrero, el segundo febrero-marzo, etc.

Se elaborará una relación por cada municipio, consignándose las fechas si hubiere movimiento dentro del bimestre que corresponde. Se señalará con la clave "X" si no hubiese sido inscrito con anterioridad en el Instituto, asimismo, con la clave "A" si el trabajador tuvo aumento en sus salarios en relación al bimestre anterior, y con la clave "D" si hubo disminución.

Las causas de baja se consignarán con la inicial que corresponda: "S", separación definitiva; "M", muerte; "I", incapacidad total y permanente; y "J", jubilación. Los trabajadores tienen derecho en cualquier momento a que los patronos exhiban ante el Instituto los comprobantes respectivos.

Las aportaciones y los descuentos se harán por conducto de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, o de las expresamente autorizadas por ésta. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público entregará al Instituto en un plazo no mayor de 15 días el importe total de las recaudaciones efectuadas.

En casos de jubilación, incapacidad total o permanente, el total de los depósitos serán entregados al trabajador y en caso de muerte del mismo, dicha entrega se hará a sus beneficiarios.

Los créditos concedidos a los trabajadores para aplicarse a los fines del Instituto devengarán un interés del 4% anual sobre saldos insolutos. Tratándose para adquisición y construcción de habitaciones su plazo no será menor de 10 años pero puede otorgarse hasta por un máximo de 20 años.

Para otorgar créditos a los trabajadores en cada región o localidad, se tomarán en cuenta la posición de las familias de los trabajadores, el salario o el ingreso conyugal si hay acuerdo por los interesados y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles, para tal efecto se establecerá un régimen por el Instituto para relacionar los créditos.

“Dentro de cada grupo de trabajadores de una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho, se asignarán entre estos los créditos individuales mediante un sistema de sorteos ante Notario Público.”

En los lugares en que haya Delegados o Comisiones Consultivas, el sorteo se realizará con asistencia de éstos. El Instituto vigilará que los créditos y los financiamientos que otorguen se destinen al fin para el que fueron concedidos. Los créditos que el Instituto otorgue a los trabajadores estarán cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total, permanente o muerte, en esta forma se liberará al trabajador y a su familia, o bien a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos. El gasto de este seguro correrá a cargo del Instituto.

En casos de inconformidad de las empresas, de los trabajadores o de sus beneficiarios sobre inscripción, derecho a los créditos, así como de cuantía de las aportaciones y descuentos o cualquier otro acto, en que el Instituto lesione sus derechos, podrán éstos interponer ante el propio Instituto un recurso de inconformidad.

Las controversias entre los trabajadores o sus beneficiarios y el Instituto sobre derechos de aquellos, se resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, una vez agotado el recurso a que con anterioridad se hace mención. Considero que la mencionada disposición no es congruente, ni debe ser competencia de la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje, en virtud de que el Instituto no es patrón, sino un organismo con fines específicos mencionados en varias ocasiones en nuestro estudio y por la misma ley reglamentaria que crea el INFONAVIT.

Las controversias derivadas por adeudos de los trabajadores al Instituto por concepto de créditos que éste les haya concedido, se tramitarán ante los tribunales competentes (en este caso los tribunales competentes, civiles o penales).

Las controversias entre los patrones y el Instituto serán resueltas en caso de que no progrese el recurso de inconformidad, por el Tribunal Fiscal de la Federación.

Los patrones incurrirán independientemente de las sanciones que específicamente establece la ley del INFONAVIT, en acumulación de delitos.

La misma ley en su artículo 57 tipifica un delito equiparable al de "defraudación fiscal" en los términos del Código Fiscal de la Federación, y será sancionado con las penas señaladas para dicha ilicitud, quien haga uso de engaño, se aproveche del error o simule u oculte actos jurídicos o datos para omitir de una forma total, parcial, o bien el entero de las aportaciones.

En su artículo 58 se reputará como fraude y se sancionará como tal, en los términos del Código Penal para el Distrito y Territorios Federales en materia del fuero común y para toda la República en materia de fuero federal, el obtener créditos o recibir depósitos a que se refiere esta ley sin tener derecho a ello mediante engaño, simulación o sustitución de persona.

El trabajador que deje de estar sujeto a una relación laboral tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto. Este derecho se pierde si no se manifiesta mediante una solicitud por escrito ante el Instituto dentro de un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha en que deje de existir la relación respectiva.

A los trabajadores que se jubilen se les aplicará lo conducente conforme a lo que establezca el reglamento respectivo. En caso que deseen permanecer dentro del régimen del Instituto, las empresas o patrones que les cubran el importe de su jubilación tendrán la obligación de retener y enterar del monto de las obligaciones y descuentos a cargo del trabajador jubilado.

En el artículo 62 se presenta un cuadro típico aplicable a otras empresas de carácter tripartita, ya que el mencionado artículo afirma que las relaciones de trabajo entre el Instituto y su personal se regirán por las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, con el fin de supervisar los fondos destinados para los fines que pretende lograr el Instituto, tendrán las siguientes facultades:

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigilará que los programas financieros anuales del Instituto no excedan de los presupuestos de ingresos corrientes y de los financiamientos aprobados previamente por esta Secretaría.

La Comisión Nacional Bancaria y de Seguros aprobará los sistemas de organización, de contabilidad y de auditoría del Instituto, pudiendo tener acceso en dicha contabilidad para verificar los asientos y operaciones contables correspondientes, informando al Instituto y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público de las irregularidades que pudieran encontrar, a fin de que éstos sean corregidos, en virtud de lo anterior no son aplicables al Instituto las disposiciones de la ley para el control por parte del Gobierno Federal, de las organizaciones descentralizadas y de las empresas de participación estatal.

La ley que hemos analizado entró en vigor el 1o. de mayo de 1972, habiendo percibido hasta el momento el Instituto dos bimensualidades.

CONCLUSIONES:

PRIMERA.—La necesidad de poseer una vivienda cómoda e higiénica es tan ancestral para el hombre, que nace con su aparición en el globo terrestre y se intensifica con el transcurso del tiempo. La cristalización de este anhelo la encontramos en las últimas reformas e iniciativas de ley que resolverá el problema en un término no muy largo y en forma efectiva.

SEGUNDA.—Aunque existieron desde el siglo XIX normas que trataron de dar solución al problema de la vivienda para los trabajadores, sólo se garantizó como un derecho para los trabajadores y una obligación para los patrones “carácter de orden público” en la fracción XII del artículo 123 de la Constitución Federal de 1917.

TERCERA.—Tanto la Ley Federal del Trabajo de 1931, como la de 1970, trataron de reglamentar y dar solución al problema, pero ambas leyes, decretos presidenciales y reformas, fueron inoperantes por falta de soluciones prácticas y de estudios especializados, que hicieran aplicable el derecho de dotar de vivienda a los trabajadores.

CUARTA.—En la Ley Federal del Trabajo de 1931 se reglamentó el tema de nuestro estudio en el capítulo VIII, artículo 111, fracción III, “de las obligaciones de los patrones”. El Presidente de la República, Gral. Manuel Avila Camacho, en el año 1941, expidió un reglamento que imponía a los patrones la obligación de cumplir con tal requerimiento constitucional, según las modalidades que allí se establecieron, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al conocer de los

amparos que interpusieron los patrones contra dicho reglamento, sentó jurisprudencia en el sentido de que era anticonstitucional por virtud de que el precepto de ley, de la ley reglamentaria de 1931 no concedía facultades al Ejecutivo en este sentido. En el año de 1956 se modificó el texto del artículo 111, fracción III, "no obstante esta posibilidad jurídica no se expidieron reglamentos sobre la materia".

QUINTA.—En la Ley Federal del Trabajo de 1971 se reglamentó la obligación en su título IV, capítulo III. En la misma se reproduce sustancialmente la fracción XII del artículo 123 Constitucional, la obligación del patrón para otorgar casas a sus trabajadores nace de un convenio, la acción de los mismos para que se cumpla con el mismo nace al vencerse el término que sería exigible el 1o. de mayo de 1973, debiendo manifestar los trabajadores su deseo de que el patrón cumpliera con tal obligación. Los trabajadores tienen derecho, entre tanto se les entreguen las habitaciones, a percibir una compensación mensual, la que se fijará en los convenios a que se hace mención.

SEXTA.—El C. Presidente de la República, licenciado Luis Echeverría, reformó la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 de nuestra Constitución, dicha reforma fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el lunes 14 de enero de 1972, la cual da la posibilidad jurídica de carácter constitucional de que se someta al H. Congreso de la Unión la elaboración de una ley para la creación de un organismo de carácter tripartita que se conoce actualmente como Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

SÉPTIMA.—Tras de haber sido reformada la fracción XII de la Constitución Federal de la República, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación la ley que crea el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores con fecha 24 de abril de 1972, debiendo entrar en vigor el día de su publicación.

OCTAVA.—La naturaleza jurídica del INFONAVIT es de carácter tripartita, integrado por Representantes del Gobierno, los Trabajadores y los Patrones, en la misma forma que funcionan las Juntas de Conciliación y Arbitraje, la Comisión de los Salarios Mínimos y la Comisión de Reparto de Utilidades. Sus organismos serán: la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, 2 Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación, y las Comisiones Consultivas Regionales.

NOVENA.—El derecho para ser causahabiente del INFONAVIT nace cuando el trabajador tiene cotizadas 12 mensualidades, la preferencia para otorgar las casas, será para los trabajadores más antiguos y en igualdad de circunstancias para los jefes de familia y posteriormente a los solteros sindicalizados.

DÉCIMA.—Considero que es aplicable estimar la teoría francesa por la que se constituye un tanto por ciento acumulado, el cual será aplicado para mejorar la misma casa.

DÉCIMA PRIMERA.—Con el fin de que los recursos del INFONAVIT, se inviertan de conformidad con lo que dispone la ley, el Gobierno Federal estará presente a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros en virtud de lo cual no son aplicables al Instituto las disposiciones de la ley para el control de los organismos descentralizados y de participación estatal, siendo competente la Ley Federal del Trabajo para conocer las controversias entre el Instituto y su personal.

DÉCIMA SEGUNDA.—Que el incumplimiento de los patrones a la aportación del 5% a que hace mención la ley, puede en un futuro próximo, constituirse en un motivo de huelga.

OBRAS CONSULTADAS

- ANALES DE JURISPRUDENCIA.—(Varias fechas)
- CASTILLO MENA, IGNACIO.—Tesis profesional "LA REBELION".
México, 1971
- CASTORENA, J. JESUS.—Manual de Derecho Obrero. México, 2a.
edición
- CAVAZOS FLORES, BALTASAR.—Nueva Ley Federal del Trabajo,
tomo I. Confederación Patronal de la República Mexicana. Mé-
xico, 1970
- DE LA CUEVA, MARIO.—Derecho Mexicano del Trabajo. Librería
Porrúa Hnos, 1931
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE
(1916-1917)
- DIARIO DE LOS DEBATES DEL CONGRESO DE LA UNION.—
Ediciones Cámara de Diputados. (Varias fechas)
- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION.—(Varias fechas)
- GUERRERO, EUQUERIO.—Manual de Derecho del Trabajo. Editorial
Porrúa Hnos. México. 1970
- TRUEBA URBINA, ALBERTO.—Nuevo Derecho del Trabajo. Edito-
rial Porrúa Hnos. México, 1971
- LA PRIMERA CONSTITUCION SOCIAL DEL MUNDO.—Editorial
Porrúa Hnos. México, 1972
- NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.—Comentarios, 9a. edición.
Editorial Porrúa Hnos. México, 1971
- VEGA ESTENS, ALFONSO.—La Vivienda Obrera, "Estudio de Mer-
cado, 1971"

SUMARIO

	Pág.
INTRODUCCION	11

CAPÍTULO I

ANTECEDENTES JURIDICOS QUE TRATAN DE RESOLVER EL PROBLEMA HABITACIONAL DEL TRABAJADOR	17
COMENTARIOS	21

CAPÍTULO II

LEYES REGLAMENTARIAS DE LA FRACCION XII DEL AR- TICULO 123 CONSTITUCIONAL QUE TRATAN EL PROBLE- MA	25
A. LEY FEDERAL DEL TRABAJO 1931	29
B. LEY FEDERAL DEL TRABAJO 1970	30

CAPÍTULO III

INICIATIVA DE REFORMA A LA FRACCION XII DEL AR- TICULO 123 CONSTITUCIONAL	45
--	----

CAPÍTULO IV

LEY QUE CREA EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES	57
CONCLUSIONES	71
OBRAS CONSULTADAS	77

FE DE ERRATAS

- Pág. 19 4o. párrafo, penúltima línea;
dice; cuando la naturaleza de éstos "exja" que reciban...
debe decir; cuando la naturaleza de éstos "exija" que reciban..
- Pág. 38 5o. párrafo, última línea
dice; "para probarlos"
debe decir; "para aprobarlos"
- Pág. 73 Conclusión Tercera, penúltimo párrafo
dice; "que hicieran aplicable el derecho"
debe decir; "que hicieron aplicable el derecho"...
- Pág. 74 Conclusión Quinta
dice; en la Ley Federal del Trabajo "de 1971"
debe decir; "de 1970"
- Pág. 79 Obras consultadas
dice; Castillo Mena Ignacio Tesis Profesional "La Rebelión", México 1971.
debe decir; "México, 1951".