

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**Reflexiones Legales Motivadas por la Reforma
Constitucional en Materia de Habitación Obrera**

T E S I S

que para obtener el título de
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a
PEDRO BARANDA GARCIA

MEXICO, D. F.

1 9 7 3



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.

DIRECTOR DE LA TESIS :

JOSE ANTONIO VAZQUEZ SANCHEZ

DEDICATORIA :

A LA MEMORIA DE MI PADRE .

TEMARIO

REFLEXIONES LEGALES MOTIVADAS POR LA REFORMA CONSTITUCIONAL EN MATERIA DE HABITACION OBRERA.

INTRODUCCION

Página
1-4

CAPITULO I

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS

5-11

- a). - Reglamento del decreto que concede facilidades a la inmigración extranjera, expedido por Maximiliano el 5 de Septiembre de 1865.
- b). - Punto 26 del programa del partido liberal mexicano, de 1o. de Julio de 1906.
- c). - Inciso VI del punto 34 del Pacto de la empacadora suscrito por Pascual Orozco Jr. celebrado el 25 de marzo de 1912.
- d). - Artículo 5o. del Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, presentado ante el Congreso Constituyente de 1916.
- e). - La Fracción XII del apartado A) del Artículo 123 de la Constitución.
- f). - Artículo III fracción III de la Ley Federal del Trabajo de 1931.
- g). - Reglamentos dictados por el Sr. Presidente Manuel Avila Camacho en 1941 y 1942.

CAPITULO II

REFORMA CONSTITUCIONAL

12-32

- a). - Ley Federal del Trabajo de 1o. de Mayo de 1970.
- b). - Reformas a la Constitución referentes a la Fracción XII del apartado A) del Artículo 123, de diciembre de 1971.
- c). - Reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, motivadas por la Reforma Constitucional mencionada.

- d) .- Tesis sustentadas por los maestros Mario de la Cueva, Alberto Trueba Urbina y José Antonio Vásquez Sánchez.
- e) .- Comentarios.

CAPITULO III

33-46

EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VI--
VIENDA PARA LOS TRABAJADORES

- a) .- Su Ley.
- b) .- Los depósitos.
- c) .- El Crédito.
- d) .- Resultado material.
- f) .- Su integración.
- g) .- Su funcionamiento financiero.

CAPITULO IV

47-54

ANALISIS DEL INFONAVIT A TRAVES DE NUESTRO
DERECHO ADMINISTRATIVO.

- a) .- Soberanía, Estado y Servicio Público.
- b) .- La descentralización administrativa.
- c) .- El INFONAVIT como organismo público des
centralizado.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

55-76

- a) .- Prefacio.
- b) .- Jurídicas estrictamente.
- c) .- De carácter económico.
- d) .- De carácter social.

BIBLIOGRAFIA

77-79

INTRODUCCION

1917.- La humanidad contemplaba el nacimiento de un nuevo siglo - y el Pueblo Mexicano, reunido en Asamblea Constituyente, consagraba Derechos y se organizaba jurídicamente; pero Zapata iba a ser asesinado.

La Revolución Francesa trajo consigo la esperanza de que el Humanismo haría brillar el sentido social del hombre. Sin embargo, dos guerras vinieron a demostrar lo contrario.

En la época nueva de reconstrucción material y moral, las naciones - solidariamente unidas planean un nuevo mundo.- Argelia, Biafra, Viet Nam, son --- ejemplos de que el hombre seguirá luchando por la justicia que sus Derechos demanda.

Desde que el hombre de Rousseau clavó su estaca y determinó así su - propiedad, comenzó la lucha entre el Capital y el Trabajo.- El Derecho Laboral de - reciente creación, producto de movimientos obreros de trascendencia universal, que - tuvieron como escenario a la Europa del siglo XIX, y que extendieron sus frutos al -- mundo entero, proclama que los Derechos Sociales son patrimonio de la humanidad.

Nuestra Carta Magna tuvo el privilegio de ser la primera en elevar - al rango de Constitucionales los Derechos de la Clase Obrera. En su texto incluyó nomas tutelares del trabajador individual, de la mujer y de los menores, así como de los derechos colectivos, y en materia de previsión social encontramos disposiciones relati

vas a riesgos profesionales, prevención de accidentes, higiene industrial, seguridad social, servicios para la colocación de los trabajadores, HABITACION, escuelas, - medidas contra el vicio y protección al patrimonio familiar.

El Derecho Sociológicamente entendido como forma de vida de los pueblos, se halla en constante evolución. La adecuación de su SER-norma-con su -- FORMA DE SER- aplicación de la norma-, lo hacen adaptarse a la realidad social en que se vive, o sea, es ésta la que determina al Derecho y no a la inversa, considero pues, que para que un ordenamiento jurídico sea observado, es requisito "sine quanon", que aquél camine de la mano con la práctica social del lugar donde ejerce su vigencia.

Parece lógico entonces, que si un pueblo soberanamente sedicta una Constitución, también soberanamente pueda modificarla, pero no lo parece así, que los Derechos consagrados en la Norma de Normas queden olvidados, porque una Nación que pierde el respeto por su Derecho, se pierde el respeto a sí misma.

En México la tradición jurídica en materia laboral ha venido sosteniendo que las prestaciones que contemplan las leyes a favor de los trabajadores son mínimos irreversibles, y por lo tanto, susceptibles de aumento mediante la lucha -- obrera.

El artículo 123 de nuestra Constitución Política, que vino a integrar el título sexto, denominado del Trabajo y de la Previsión Social, otorgaba en su fracción XII del texto original, vigente hasta el primero de Marzo de 1972, el derecho

a los trabajadores de exigir a las empresas donde laboraban, que se les proporcionaran habitaciones cómodas e higiénicas en las siguientes hipótesis. - 1a. - Cuando la negociación estuviere situada fuera de las poblaciones y 2a. Cuando encontrándose dentro, ésta ocupare a más de cien trabajadores.

La fuerza del Capital, unida a la viciada práctica del liderazgo -- obrero que priva en nuestro medio, hicieron posible que un Derecho Constitucional -- permaneciera oculto por más de medio siglo. - Descanse en Paz.

En fecha reciente, una iniciativa de ley presentada por el Ejecutivo ante el Congreso de la Unión, reformó la fracción XII del artículo 123. - El Derecho Social a que me he referido, consagrado en la Constitución, fue suplido por un gravámen de tipo fiscal que impone a las empresas la obligación de contribuir con -- un 5 por ciento sobre los salarios ordinarios a un Fondo Nacional de la Vivienda, cuya representación tripartita. - Capital, Trabajo y Gobierno. - encargada de su administración, buscará la forma de otorgar crédito barato y suficiente para que los trabajadores adquieran habitaciones en propiedad.

Si bien es cierto que al obrero mexicano se le despojó de un Dere-- cho consagrado por nuestro máximo ordenamiento legal, también lo es, que la clase-- trabajadora podrá contar con viviendas decorosas, aunque sea el pueblo de México - quien realmente sostenga al Fondo para la Vivienda, en virtud de que el impuesto -- del 5 por ciento será repercutido para incidir en todos nosotros, miembros de una so-- ciedad de consumo. - En fin, José Natividad Macías nunca hubiera imaginado en lo

que vendría a parar una de las fracciones de su Proyecto de Bases Sobre el Trabajo - que elaboró en 1916 en nombre de Venustiano Carranza.

En México, país donde la proporción entre los índices de natalidad y mortandad se disparan para favorecer enormemente al primero de los fenómenos, el problema de la habitación obrera es uno de los más interesantes porque ofrece diferentes estudios, tanto legales, como económicos y sociales. - Hacer un breve análisis sobre los antecedentes jurídicos, legislación actual, consecuencias económicas y sociales y con todo esto contribuir a su solución y principalmente a exaltar a la clase-trabajadora para que en uso de su conciencia sepa utilizar los Derechos que el pueblo mexicano le ha otorgado a través de su Constitución, son los fines que me han motivado a elaborar el presente trabajo, con el objeto de obtener mi licenciatura.

CAPITULO I

ANTECEDENTES LEGISLATIVOS.

El primer antecedente de la habitación obrera en México nos remite al año de 1865, época en que el País atravesaba por su segundo y último-Imperio, producto de la inestabilidad de los gobiernos y triunfo de los conservadores quienes ofrecieron el poder a Fernando Maximiliano de Habsburgo, poeta y marino, descendiente de Carlos V y fundador de Miramar que se levante en el Golfo de Trieste, fusilado en 1867 en el Cerro de las Campanas, Qro., junto con los Generales Miramón y Mejía.

El 5 de Septiembre de 1865 Maximiliano expidió un Decreto de -- tipo proteccionista que concedía facilidades a la inmigración extranjera.- Su artículo sexto disponía :

- (1) Los inmigrantes que desearan traer consigo o hacer venir operarios en número considerable, de cualquier raza que sean, quedan autorizados para verificarlo, pero estos operarios quedan sujetos a un reglamento protector especial.

A pesar de los beneficios que el citado Decreto otorgaba a los extranjeros que viniesen a laborar al País, tales como la libertad a los hombres

(1).- Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus constituciones. -- Edición realizada por la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. México, D. F., 1967. Tomo VIII páginas 615-616.

de color por el sólo hecho de pisar territorio mexicano, y el enjuiciamiento del patrón en caso de cualquier injusticia, también condenaba a los operarios desertores al desempeño de los trabajos públicos; hasta que el patrón los reclamase.

- (2) Celebrarán con el patrón que los haya enganchado - o que los enganche un contrato por el cual se obligará aquel a alimentarlos, vertirlos, ALOJARLOS y asistirlos en sus enfermedades.- Así como a pagar-- les una suma de dinero conforme a las condiciones- que estipularán entre sí, además enterará en benefi- cio del operario una cantidad equivalente a la cuár- ta parte de este salario, en una caja de ahorros, de cuya caja se hablará más adelante, el operario se - obligará a la vez con su patrón a ejecutar los traba- jos a que sea destinado, por el término de cinco -- años al menos y diez a lo más.

La relación obrero - patronal trascendía a los operarios, en caso de muerte del padre, el patrón era considerado tutor de los hijos y éstos permanecían a su servicio hasta la mayor edad.- En caso de muerte del patrón, sus - herederos o quien adquiriera su propiedad, quedaba obligado para con los traba- jadores en los mismos términos del contrato original.

Más tarde el 1o. de Julio de 1906, quizás la misma idea que - inspiró al Constituyente de 1917 para otorgar habitaciones cómodas e higiénicas a los trabajadores que laboraban en despoblado, fue plasmada en el ⁽³⁾ punto 26 del Programa del Partido Liberal Mexicano que obligaba a los patronos o propie

(2).- Derechos del Pueblo Mexicano Ob. Cit. Pág. 616.

(3).- Derechos de Pueblo Mexicano. Ob. Cit. Pág. 618.

tarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza de los trabajos exigía que recibieran albergue.

Para 1921, a sólo cinco años del Laudo Presidencial dictado por Porfirio Díaz para resolver los problemas laborales de los trabajadores textiles de Puebla y Tlaxcala, cuyo artículo ⁽⁴⁾ 9o. comprometía a los obreros a no promover huelgas, ya existía en la clase trabajadora mexicana la confianza de que la nueva rama del Derecho, defensora de los intereses del Trabajo, podía ser invocada para reclamar los abusos del Capital e inclusive exigir prestaciones para -- mejorar su situación.- En el inciso ⁽⁵⁾ VI del punto 34 del Pacto de la Empacadora suscrito por Pascual Orozco Jr. celebrado el 25 de Marzo del año señalado, se convino que los trabajadores tendrían derecho a exigir de los propietarios de fábricas alojamientos higiénicos que garantizaran su salud y enaltecieran su condición.

En la presentación del artículo 5o. de Proyecto de Constitución de Venustiano Carranza, ante el Congreso Constituyente de 1916, se dió lectura entre otros, al siguiente párrafo :

- (6) Sabido es como se arreglaban las desaveniencias - surgidas entre los patronos y los trabajadores del país, se imponía en todo caso la omnimoda voluntad de los Capitalistas, por el incondicional apoyo que les brindaba el Poder Público, se les depre

(4).- Derechos del Pueblo Mexicano. Ob. Cit. Pág. 620.

(5).- Derechos del Pueblo Mexicano. Ob. Cit. Pág. 620.

(6).- Derechos del Pueblo Mexicano. Ob. Cit. Pág. 624.

ciaba en acervo cuando se atrevían a emplear medios colectivos para disputar un modesto beneficio a los opulentos burgueses.

En la fracción XII del mismo Proyecto, cuidadosamente se esculpió por primera vez en el mundo, una hermosa piedra de las que vendrían a conformar la fachada de nuestra opulenta catedral jurídica:

En toda negociación agrícola, industrial, minera o -- cualquiera otro centro de trabajo, que diste más de -- dos kilómetros de los centros de población, los patronos estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas. -- Igualemente, deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la colectividad.

Sagrario del monumento, cuya belleza es imposible de apreciar a través de las oscuras gafas.

En el dictámen a que fue sometido dicho Proyecto, acertadamente se observó :

- (7) La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionaren a los obreros -- puede fijarse desde ahora en el interés de 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 alojamientos higiénicos para la clase obrera.

El texto original de la fracción XII del artículo 123 de la Cons

(7).- Derechos del Pueblo Mexicano. Ob. Cit. Pág. 629.

titución vigente, como repetidamente he afirmado, otorgó a los trabajadores el derecho a exigir habitaciones cómodas e higiénicas por parte de las empresas en los siguientes supuestos :

- a).- Cuando la empresa se localice en una zona des- poblada.
- b).- Cuando la empresa se localice en una zona po- blada, pero cuente con un número de cien o más operarios.

La Ley Federal del Trabajo, reglamentaria del Apartado A) del artículo 123 Constitucional, establecía en el inciso 1) de su artículo 136, vi- gente de 1970 a 1972, lo que debíamos entender por esos conceptos :

Las empresas están situadas fuera de las poblaciones si la distancia entre unas y otras es mayor de tres kiló- metros o cuando, si es menor, no existe un servicio - ordinario y regular de transportación para personas.

En virtud de los pobres y escasos antecedentes legislativos de la vivienda obrera, considero que fue un mérito indiscutible de nuestro último Cons- tituyente haber ofrecido una solución a nivel Constitucional, mediante la crea- ción de la multicitada fracción, vigente hasta 1972.

XII.-En toda negociación agrícola industrial, minera o cual- quiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obli- gados a proporcionar a los trabajadores habitaciones có- modas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas - que no excederán del medio por ciento mensual, del - valor catastral de las fincas.- Igualmente deberán esta- blecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesá- rios a la comunidad.- Si las negociaciones estuvieren - situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un núme- ro de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera - de las obligaciones mencionadas.

A raíz de las reformas que vendrían a federalizar nuestra legislación laboral, surgió en 1931 la Ley Federal del Trabajo. En su Capítulo VII denominado "de las Obligaciones de los Patrones", pretendió reglamentar, mediante la transcripción de la Fracción XII, en su Artículo III, Fracción III la obligación constitucional que nos ocupa.

El mencionado Artículo añadía, en su parte final, que 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 patrones, expedirían un reglamento para cumplir con la obligación de proporcionar habitaciones a las clases obreras.

Durante su vigencia se expidieron dos reglamentos por el entonces Presidente de la República, General de División Manuel Avila Camacho, correspondientes a los años de 1941 y 1942, para las empresas de jurisdicción federal, y para las que no lo fueran respectivamente.

Como veremos más adelante, debido a las argucias de que se valieron los representantes del Capital, los mencionados reglamentos, fueron en la práctica inoperantes, a pesar de las sanciones con que habría de castigarse a las empresas que no cumplieran con la obligación de proporcionar habitaciones.

Ello motivó la actuación de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que culminó con una tesis jurisprudencial bastante significativa, cuya conclusión disponía que los reglamentos en cuestión traían implícitos actos de ejecución,

contra los cuales podía concederse la suspensión definitiva en los términos fijados por la Ley, en virtud de que el cumplimiento de ellos, dejaría sin efecto al Amparo. Dichas tesis serán estudiadas en otro capítulo más adelante.

CAPITULO II

REFORMA CONSTITUCIONAL

LEY FEDERAL DEL TRABAJO. 1o. de Mayo de 1970.

La ley Federal del Trabajo de 1o. de Mayo de 1970 en su título denominado DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS TRABAJADORES Y DE LOS PATRONES, incluyó un capítulo reglamentario de la Fracción XII del apartado A) del artículo 123 bajo el rubro HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES.

Dicho capítulo permaneció inalterado desde su nacimiento hasta la reforma constitucional a que he de referirme en páginas posteriores, desgraciadamente su observancia fue casi nula, y por lo tanto, sus frutos muy escasos.

La obligación impuesta a las negociaciones de otorgar habitación a sus trabajadores era clara y absoluta.

Todas las empresas comprendidas dentro de los requisitos de ubicación y número de asalariados a que hice mención en el capítulo anterior, quedaban obligadas a celebrar convenios con sus trabajadores, con el objeto de fijar las modalidades bajo las cuales se otorgarían las habitaciones.

La ley contemplaba la presencia del sindicato para la firma de los convenios, éste podría acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje para exigir la celebración de los mismos, y en las empresas en donde no existieran sindi

catos, los trabajadores podrían exigirla ante las autoridades administrativas.- Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Gobernadores de los Estados o Territorios, Jefe del Departamento del Distrito Federal-, pero en todo caso, la aprobación tendría que ser hecha por la Junta.

De acuerdo con lo dispuesto por las Fracciones IV y V del artículo 145 de la ley, las viviendas serían otorgadas en ARRENDAMIENTO O EN PROPIEDAD.- Para el primer caso, el precio fijado por concepto de renta no podría exceder del 6 por ciento anual del valor catastral del inmueble.- Ya hemos visto que en el dictamen de que fue objeto la Fracción XII del 123, en el Constituyente de 16, se observó que la renta podría determinarse desde ese momento en la cantidad mencionada.- Y para el segundo caso, el costo de la construcción sería pagado mediante una aportación inicial por parte de las empresas, correspondiendo a los trabajadores cubrir el resto, a través de financiamientos obtenidos para tal efecto.

Congruente con su sentido social, el artículo 151 textualmente disponía :

Los trabajadores tendrán derecho, entre tanto se les entregan las habitaciones, a percibir una compensación mensual, la que se fijará en los convenios a que se refiere este capítulo, faltando esa 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.

La obligación constitucional, lisa y llanamente reglamentada en el capítulo de referencia, se extendía a todos los trabajadores, incluyendo a los de confianza y exigía como únicos requisitos de su parte, el de ser empleados de planta, con una antigüedad de un año o más y el de manifestar su deseo de que se les dotara de casas habitación.

La ley en cuestión otorgaba a los trabajadores el derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las acciones individuales y colectivas derivadas del incumplimiento de las obligaciones impuestas a las empresas, por lo que considero que es misteriosamente increíble que durante su vigencia, haya permanecido oculta ante los ojos del sector obrero.

REFORMAS A LA CONSTITUCION.

En fecha 22 de Diciembre de 1971, el Presidente de la República en uso de la facultad que le concede la Fracción I del artículo 71 de nuestra Constitución Política, envió a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión una iniciativa de ley que vendría a reformar la Fracción XII del Apartado A) del artículo 123 Constitucional.

De un breve análisis de su exposición de motivos, se desprende que el ejecutivo tuvo en consideración las siguientes causas y propósitos para llevar a cabo la reforma.

CAUSAS

A).- Las disposiciones contenidas en el artículo 123 integran un -- conjunto de derechos mínimos en favor de los trabajadores que habrían de ser ampliados progresivamente.

B).- La obligación de proporcionar habitaciones se limitaba a las - negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas, cuando ocuparen un número de asalariados mayor de 100.

C).- A pesar de que la Ley Federal del Trabajo cuenta con un capítulo reglamentario, denominado HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES el referido precepto constitucional no ha tenido una realización satisfactoria durante su prolongada vigencia.

D).- Las empresas encontraban graves obstáculos para afrontar, en forma individual, las cargas económicas que supondría dotar de viviendas a todos -- sus trabajadores.

E).- Por la magnitud del problema, su solución no podría confiarse a los conveniso que aisladamente celebrasen entre sí los obreros y los patrones.

P R O P O S I T O S

1o.- El Gobierno de la República ha insistido en la necesidad de -- acelerar todos los procesos que concurran a una mas justa distribución del ingreso y a mejorar sustancialmente el bienestar de la población.

2o. - La obligación que tenían los patrones puede servir de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión de carácter nacional.

3o. La participación generalizada de todos los patrones hará posible la integración de un fondo nacional de la vivienda que otorgará préstamos al sector obrero, sin distinciones, para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones, así como la constitución de un patrimonio familiar.

4o.- Para que el programa se lleve a cabo con la brevedad posible, el Gobierno Federal, canalizará un volumen importante de recursos crediticios hacia ese fondo. El flujo constante de aportaciones que reciba posteriormente multiplicará sus beneficios prolongándolos de una a otra generación de mexicanos.

La iniciativa de referencia, previa aprobación del Congreso de la Unión y de la totalidad de los Congresos de los Estados, reformó la Fracción XII del Apartado A) del artículo 123 de la Constitución, para quedar en los términos siguientes :

"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 OBLIGACION se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos 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 antes mencionadas.

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

De acuerdo con su artículo único transitorio, la reforma entró en vigor el día 24 de Febrero de 1972.

REFORMAS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

Como consecuencia lógica de la Reforma Constitucional en materia de Habitación Obrera, fue necesario adecuar la legislación reglamentaria con el objeto de hacer funcionar el nuevo sistema, mediante el cual, los obreros podrán obtener crédito barato y suficiente del Fondo Nacional de la Vivienda para adquirir habitaciones en propiedad.

En fecha 24 de Abril de 1972, se publicaron las reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo, que comprenden las disposiciones contenidas en los artículos 97 y 110 referentes a la protección del salario 136 y 151 inclusive que integran el Capítulo III denominado Habitaciones para los Trabajadores, el Título IV

relativo a los Derechos y Obligaciones de los Trabajadores y de los Patrones, y 782 que rige la tramitación de los procedimientos especiales en los conflictos laborales.

De acuerdo con la nueva Ley, los salarios de los trabajadores podrán ser compensados, reducidos o descontados, con el objeto de pagar créditos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda.

Por salario debemos entender, para estos efectos, la cuota diaria que recibe el trabajador en efectivo, cuyo máximo para el pago de las aportaciones será de 10 veces el salario mínimo de la zona de que se trate.

Los porcentajes máximos de descuento varían según se trate de salarios mínimos o de aquellos cuyos montos excedan del mínimo.

Cuando el fin del descuento sea satisfacer créditos otorgados por el Fondo, destinados a la construcción, reparación o mejoras de casas habitación, o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, el porcentaje máximo de reducción fue fijado en el 20 por ciento del salario mínimo.

Considerando que la nueva Ley hace mención expresa a la libre aceptación por parte de los obreros, y que no fijó porcentaje máximo de descuento en el caso de que el salario exceda del mínimo, entendemos que las partes deberán ponerse de acuerdo sobre tal cuestión.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 97 Fracción II y 110 - Fracción II, relacionados con el 150 y 151, los descuentos máximos que se lleven a cabo con el fin de CUBRIR RENTAS serán del 10 y del 15 por ciento, según se tra

te de salarios mínimos o de salarios superiores al mínimo, respectivamente .

Considero que no tiene sentido hablar de descuento por concepto de RENTA, en virtud de que el sistema de otorgar vivienda mediante contratos de arrendamiento, fue una ilusión bien fundamentada en la ley reformada, cobrar el medio por ciento del valor catastral del inmueble, era una verdadera prestación para la clase trabajadora . - Pero sucede que la nueva ley soñadora o quizás hipócritamente piensa que las empresas en un acto de buena fe o como una contribución por la cultura del pueblo, proporcionarán vivienda decorosa a sus empleados a cambio de un rendimiento de capital del 6 por ciento anual .

Los empresarios que se colocasen en ese supuesto, de acuerdo con el artículo 150, no quedarían liberados de la obligación de contribuir con el importe del 5 por ciento de los salarios ordinarios al fondo Nacional de la Vivienda .

Pienso que sería congruente fijar descuentos por concepto de RENTA siempre que el Fondo Nacional de la Vivienda contará entre sus fines precisamente el de otorgar casas en arrendamiento, sin embargo, la ley es muy clara en ese sentido .

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

Por lo que debemos concluir que solamente las empresas podrán arrendar casas habitación, pero insisto, ese supuesto no las liberaría de la carga impositiva del 5 por ciento.

La parte medular de la reforma se encuentra en el Capítulo III del - Título IV ya mencionado.- Dicho Capítulo, comienza por enunciar la obligación - patronal de proporcionar vivienda a los trabajadores.- Es interesante hacer notar -- las diferencias que guarda con la obligación que contemplaba la ley anterior, en -- primer lugar, desaparecen los requisitos de ubicación de las empresas y de número - de asalariados, lo que resulta de beneficio para el obrero, puesto que ahora todos - los patrones, sin excepción alguna, quedan sujetos a la obligación, y en segundo lu gar, la obligación de otorgar habitaciones, fue transformada en la obligación de contribuir con un 5 por ciento de los salarios ordinarios al Fondo Nacional de la Vivienda.- Los problemas que plantea este cambio de obligaciones serán estudiados al ex- poner la tesis sustentada por el Maestro Mario de la Cueva.

El Poder Ejecutivo Federal tiene la facultad discrecional para establecer modalidades y facilitar aportaciones de empresas, cuando existan circunstancias que así lo justifiquen.- Podrá también, determinar las modalidades y fecha de incorporación de los deportistas profesionales y de los trabajadores a domicilio, hasta ahora excluidos de participación en el fondo.

La única excepción que por ley excluye a los patrones de la obligación que tratamos, se refiere a los trabajadores domésticos, excepción justificada, -

ya que este tipo de trabajadores cuenta con alimentación y vivienda.

La aplicación de los depósitos, dice la ley, se sujetará a las bases siguientes.- El 40 por ciento del depósito que se haya acumulado en favor del trabajador, se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido.- Otro 40 por ciento se aplicará a los abonos subsiguientes y una vez liquidado el crédito se constituirá un nuevo depósito.

Sin embargo, la ley no hace mención del 20 por ciento restante, por lo que no sabemos si el trabajador deberá complementar el pago, así como tampoco sabemos la aplicación que de esa cantidad haga el Instituto que administre el Fondo.

Por último señalaré que la ley contempla dos sistemas en la adquisición de vivienda, uno a través de la construcción de centros habitacionales, y otro de excepción que consiste en el otorgamiento individual de crédito para lo cual se acudirá a un mecanismo de sorteos, que considero es a todas luces injusto, puesto que el objeto de la regulación legal que en materia de habitación popular se pretende hacer, debería contener las características de toda ley, es decir, que sea obligatoria, abstracta e impersonal, pero en ningún momento, sujetar sus efectos al arbitrio de la suerte.

TESIS SUSTENTADA POR EL MAESTRO MARIO DE LA CUEVA.

Mario de la Cueva Ex Rector y Doctor Honoris Causa de la Universidad Nacional Autónoma de México, Ex Director y Profesor Emérito de la Facultad -

de Derecho de la misma Universidad, hace un estudio de los problemas que nos ocupan, al incluir en una de sus publicaciones mas recientes que lleva por título (8) El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo, un capítulo relativo a las reformas legales de la vivienda obrera.

Afirma el Maestro de la Cueva, que la Reforma llevada a cabo a la fracción XII del artículo 123 de nuestro máximo ordenamiento jurídico, introdujo la mayor mentira constitucional de nuestra historia, y hasta donde sabemos, de la historia universal.

La reforma, dice el autor, suprimió el derecho de los trabajadores en contra de las empresas, condonó graciosamente la obligación de las mismas e impuso al pueblo la obligación de constituir un fondo en beneficio de los trabajadores.

Una de las críticas que me parecen mas interesantes, es la que basa en el concepto de obligación que contiene la Fracción XI I ya reformada.

Transcribe para tales efectos, cuatro definiciones de obligación; la del diccionario de la Academia, la de Marcel Planiol y la de dos Profesores de nuestra Facultad de Derecho, Manuel Borja Soriano y Guillermo Floris Margadant.- Planiol es quien mas brevemente la define:

" Obligación es el vínculo jurídico por el cual una persona debe cum
plir una prestación a otra."

(8).- Mario de la Cueva.- El nuevo derecho mexicano del trabajo. Editorial Porrúa. 1a. Edición. México D.F., 1972.

Por temor a deformar su tesis, copiaré lo que nos interesa que en lo -
conducente dice:

- (9) Los autores citados y otros mas que podrían mencionarse, señalan tres elementos fundamentales de las definiciones. Primeramente las personas, un acreedor y un deudor, en segundo lugar un vínculo o relación protegida por el orden jurídico, que otorga al acreedor una acción para obtener del deudor el cumplimiento de una prestación, y final -- mente, una prestación positiva o una abstención.

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

Entre las consecuencias de la reforma, que el Maestro de la Cueva califica de " Consecuencias del Despojo ", encontramos las siguientes:

(9).- Mario de la Cueva.- Ob. Cit. Págs. 292 - 393.

A).- Los trabajadores perdieron un derecho actual, plenamente defi finido y exigible ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

B).- La fórmula de que la renta no excediera del medio por ciento mensual del valor catastral del inmueble, quería decir que podría reducirse e incluso desaparecer.

C).- En relación al artículo 151 de la ley anterior, - transcrito en el capítulo I de este trabajo y que habla de las compensaciones mensuales a que tien en derecho los obreros, - deduce el citado maestro, que las aportaciones de las empresas al Fondo de la Vivienda, serán pagadas con las compensaciones de que fueron despojados los trabajadores.

Entre las ideas que armoniosamente entrelaza en el desarrollo de su estudio, estructura una pregunta: ¿ Se habrán dado cuenta los autores de la reforma de la existencia del artículo 283 de la Ley ?.- Dicha norma, correspondiente al capítulo sobre los trabajadores del campo, dispone que los patrones, es decir los propietarios de las tierras, suministrarán a los trabajadores habitaciones adecuadas e higiénicas.

El Maestro Mario de la Cueva termina su crítica diciendo:

(10) La pérdida del derecho está consumada.- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores quedó instalado el 1o. 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.- Un voto por el éxito de sus funciones.

(10).- Mario de la Cueva.- Ob. Cit. Pág. 396.

TESIS SUSTENTADA POR LOS MAESTROS ALBERTO TRUEBA URBINA
Y JORGE TRUEBA BARRERA.

La tesis sostenida por el Maestro Alberto Trueba Urbina, que hace -
mos derivar de su obra que a base de comentarios a la Ley Federal del Trabajo, vie-
ne desarrollando desde hace tiempo, conjuntamente con el también Catedrático de -
nuestra Facultad de Derecho Jorge Trueba Barrera, es francamente opuesta a la de -
Mario de la Cueva.

De acuerdo con lo expuesto en su última publicación realizada hasta
ahora, Décima Octava en número, y de fecha 19 de Septiembre de 1972, los citados
Catedráticos han visto con simpatía y mas aún con satisfacción las reformas llevadas
a cabo. - Tan es así, dicen, que todas las reformas se desenvuelven en torno a las solu-
ciones propuestas en la primera edición de su obra, Nueva Ley Federal del Trabajo.

En efecto, en la mencionada publicación, de fecha 8 de Abril de --
1970, puede leerse:

- (11) Aun cuando se reproduce esencialmente la Fracción
XII del artículo 123 constitucional, no se resuelve
adecuadamente el problema habitacional de los tra-
bajadores, ya que debió generalizarse el pensamien-
to del Constituyente de 1917, a fin de que todos go-
cen del beneficio de tener habitaciones, sin hacer -
distingos injustos y tomando en cuenta el desarrollo-
industrial que se ha operado en nuestro país. ---
por lo que es conveniente darle una solución --

(11).- Alberto Trueba Urbina.- Jorge Trueba Barrera.- Nueva Ley Federal del
Trabajo. 1a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. - México 1970. Pág 77.

adecuada y práctica al problema.- 1o.- Debe crearse el Instituto Social de la Vivienda Obrera, con representación de trabajadores, patrones y gobierno.- 2o.- 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 cuentas del Instituto Mexicano del Seguro Social. 3o.- 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.

Entre los puntos sobresalientes que los mencionados autores arguyen, encontramos los siguientes:

1o.- Es digna de mención la solución del Ejecutivo Federal respecto a la conversión de las aportaciones patronales en un ahorro social de carácter reivindicatorio del proletariado, fundado en la ideología del artículo 123.

2o.- Ahora todos los trabajadores, sin distinciones injustas, gozarán del beneficio de que se les proporcionen casas habitación.

3o.- Así mismo, todo patrón, persona física o moral, estará obligado a aportar el 5 por ciento sobre los salarios ordinarios de sus trabajadores al Fondo Nacional de la Vivienda Obrera.

4o.- Por último proponen que la Ley del Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores sea complementada con reglamentos e instructivos de carácter laboral que, siguiendo el mismo ideario de la reforma, hagan del -

Fondo Nacional de la Vivienda una institución dinámica mediante la administración escrupulosa de los fondos, operaciones y financiamientos, etc., y cuanto sea necesario para que la operancia del Instituto beneficie prácticamente a los trabajadores.

TESIS SUSTENTADA POR EL MAESTRO
JOSE ANTONIO VAZQUEZ SANCHEZ

El Maestro José Antonio Vázquez Sánchez, Catedrático de nuestra -
Facultad de Derecho, presentó el 21 de marzo de 1972, una interesante ponencia -
bajo el rubro Casas para los Trabajadores, en su carácter de Académico de Número
de la Academia Mexicana de Derecho del Trabajo y de la Previsión Social, en la -
Décima Segunda Asamblea Nacional del Derecho del Trabajo.

Sostuvo el citado jurista que los reglamentos dictados en 1941 y 1942
por el entonces Presidente de la República, Gral., de División Manuel Avila Cama-
cho, ya estudiados en el Capítulo de Antecedentes Legales de este trabajo, fueron -
inoperantes en la práctica debido a las argucias legales de que se valieron los patro-
nes para eludir su aplicación, lo que motivó diversos fallos de la H. Suprema Corte
de Justicia de la Nación, que culminaron con la siguiente Tesis Jurisprudencial:

(12).- Nota.- La transcripción original de la conferencia dictada, me fué
proporcionada por el mismo maestro José Antonio Vazquez Sánchez.

- (13) El reglamento de la Fracción III del artículo III de la Ley Federal del Trabajo, contiene disposiciones que, por su sola promulgación, tienen el carácter de inmediatamente obligatorias, como son las que imponen a las empresas de jurisdicción Federal, presentar en determinado término, las solicitudes correspondientes para contribuir o reformar las habitaciones de los obreros, especificando sanciones con que ha de castigarse a las empresas que no cumplan con esta obligación, por tanto, tal reglamento trae implícitos actos de ejecución, contra los cuales puede concederse la suspensión definitiva en los términos fijados por la ley, tanto más si se tiene en cuenta que el cumplimiento de tales actos, dejaría sin materia al amparo.

Basado en tales consideraciones, el conferenciante reflexiona sobre la trascendencia histórica y jurídica de la reforma:

A).- La obligación patronal fue suplida por la aportación de las empresas al fondo Nacional de la Vivienda, porque en la ley anterior, aunque con las limitaciones de número de asalariados y requisitos de ubicación, su carácter era general y absoluto, mientras que ahora queda limitada al impuesto del 5 por ciento.

B).- A pesar de que ahora todas las empresas quedan obligadas, la reforma en cierta manera frustra la lucha de clases que a través de los Sindicatos de Trabajadores y mediante el ejercicio eventual del Derecho de Huelga, pudo lograrse.

Las revisiones periódicas de los contratos colectivos de trabajo, llevadas a cabo por organizaciones sindicales serias, responsables y sobre todo honradas -

(13).- Nota.- Quinta época:

Tomo LXXIII Pág. 3839.- Minas de Bolaños, S. A.

Tomo LXXIII Pág. 8556.- Atoyac Textil, S.A.

Tomo LXXIII Pág. 8557.- Cedas Aguila, S.A.

Tomo LXXIII Pág. 8557.- Máguinaria y Refacciones Textiles, S.A.

Tomo LXXIII Pág. 8557.- Escocia, S.A.

Datos tomados del original de referencia.

en la defensa de los intereses de sus agremiados, estaban contemplando en el año de 1972 que ha sido el de mayor número de revisiones, la posibilidad de plantear en sus proyectos de contratos colectivos de trabajo, la inclusión de la obligación patronal de entregarles casas habitación a sus trabajadores.- Para ello podría llegarse incluso a la eventual paralización de las labores, que constituyen en última instancia, el -- Derecho de Huelga.

De acuerdo con la Reforma, tal posibilidad parece desaparecer, por -- que en caso de que los sindicatos plantearan dicha demanda en sus proyectos de contratación colectiva llegando a la huelga, podría pensarse que la misma estaría en la posibilidad de ser calificada como inexistente por los Tribunales de trabajo.

C).- Sin embargo, la Reforma, además de que obliga a todos los patrones sin excepción, representa una solución a nivel nacional que implica la aplicación de cuantiosos recursos económicos, humanos y de carácter técnico.

D).- En la opinión del Maestro Vázquez Sánchez debería incluirse en la ley reglamentaria, un artículo que dejara a salvo las acciones colectivas que -- los trabajadores pudieran ejercitar en contra de las empresas.

COMENTARIOS

La lógica inexorable que el Maestro de la Cueva maneja para fundamentar jurídicamente su opinión, excluye la posibilidad de aceptar cualquiera otra en contrario.- Su tesis hace que nos coloquemos en la realidad.- Desgraciadamente la reforma trajo consigo la pérdida de un derecho plenamente exigible ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, el perdón injustificado de una obligación impuesta a las empresas por disposición constitucional y un encarecimiento en el costo de la vida como consecuencia de la repercusión del gravámen del 5 por ciento.- Pero afortunadamente debemos aceptar, por otro lado, que los obreros contarán con vivienda decorosa efectivamente, a partir de la Reforma.

Estaría de acuerdo con los Maestros Trueba Urbina y Trueba Barrera, en afirmar que la solución del Ejecutivo Federal es digna de mención, siempre que en México no hubieran existido antecedentes legales.- En ese supuesto la innovación hubiera representado un mínimo a favor de los trabajadores, en lugar de la supresión de un derecho.- Considero que tienen razón en alabar y mas aún en haber propuesto la creación del Fondo Nacional de la Vivienda, puesto que un problema de esta magnitud requiere de la intervención estatal.- Canalizar la adquisición de viviendas populares por medio de un organismo de tipo social que preste ese servicio, es un acierto, y creo que en mucho se alivianarían las críticas que se pronuncian en

contra de la Reforma, si pudiera encontrarse la fórmula para que el impuesto del 5 -- por ciento no sea repercutible.- De su estudio me ocuparé en capítulos posteriores.

Pienso que la ponencia del Maestro José Antonio Vázquez Sánchez, - por su equilibrio, neutraliza los extremos.- Acepta por un lado, que los trabajadores perdieron un derecho absoluto y exigible mediante el ejercicio de la huelga, pero optimistamente considera por el otro, que la reforma resuelve el problema a nivel nacional, además de representar un mínimo susceptible de aumento a favor de los trabajadores.

Lo que me parece criticable es la proposición de dejar a salvo las acciones colectivas que se deriven por el cumplimiento de la obligación en contra de - las empresas, porque tales acciones son inexistentes.

De acuerdo con el texto constitucional, los trabajadores nada tienen que ver con la obligación, ésta es una relación jurídica entre las empresas y el fondo y el hecho de que su finalidad sea otorgar vivienda a los trabajadores en ningún momento les da el derecho a exigir su cumplimiento, pero aún en ese supuesto, lo único reclamable, sería la aportación del 5 por ciento, más no la dotación de cajas habitación.

Me gustaría llamar la atención ahora, sobre las implicaciones que en alguna forma se desprenden de las tesis transcritas.

El hecho de que las disposiciones legales referentes a la habitación - obrera hayan permanecido inobservadas es un punto de partida para analizar nuestra

realidad social.- Lo importante, para estos efectos, no consiste en determinar la -- aplicación o la no aplicación de las normas, desde un punto de vista técnico-jurídico, estrictamente hablando, sino en llegar a conocer porqué no fue posible obligar a las empresas a dar alojamiento a sus trabajadores.

Esto encierra una problemática complicada, cuyas causas son difíciles de señalar, culpar por ejemplo, al sistema empresarial por sus propósitos lucrativos, - o a la clase obrera por no saber emplear los fundamentos legales protectores de sus - derechos, o al Poder Ejecutivo Federal por no proveer la exacta observancia de las - leyes en la esfera administrativa, sería lamentarnos inutilmente de nuestra realidad - política, y en nada contribuiríamos a la solución del problema, puesto que seguiría- mos flotando en abstracciones que aunque ciertas, el fin y al cabo efímeras.

Considero que el problema en gran parte debe atribuirse a la mala -- aplicación de la ley que por costumbre hacemos en México.- La supeditación de los Poderes de la Unión, con respecto del Ejecutivo, unida a la deficiente y viciada or- ganización del Poder Judicial, que se deja sentir en la ruinoso administración de jus- ticia que generalmente nuestros Tribunales realizan, de cualquier ramo que éstos sean pero principalmente en el aspecto penal, han creado que el mexicano se muestre apá- tico por nuestras leyes, y debemos tomar muy en cuenta, que la indiferencia por el - respeto a una Constitución, trae como consecuencia el gravísimo peligro de caer en un escepticismo jurídico cuya naturaleza es contraria a cualquiera idea de justicia.

CAPITULO III.

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

SU LEY. -

Con fecha 24 de Abril de 1972 se publicó en el Diario Oficial y entró en vigor de acuerdo con su artículo lo. transitorio, la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Dicha Ley, declarada de utilidad social y de observancia federal, -- crea el Instituto encargado de administrar el Fondo Nacional de la Vivienda, a que se refiere la Fracción X II del Apartado A) del Artículo 123 Constitucional.

Este es un Organismo de Servicio Social con Personalidad Jurídica - y Patrimonio Propio, excluído de las disposiciones contenidas en la Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas - de Participación Estatal.

Su patrimonio se integra con el Fondo Nacional de la Vivienda, con sistente en la aportación del 5 por ciento por parte de los patrones, en los subsidios que proporcione el Gobierno Federal, en la adquisición de bienes y derechos que --

pueda obtener y en los rendimientos de la inversión de sus recursos, excluyendo de éstos, al Fondo mismo, que debe ser utilizado únicamente para su fin inmediato de otorgamiento de crédito a los trabajadores.

Para que el Instituto pueda cumplir con su fin social, es necesario - que realice tres importantísimas funciones, sumamente complejas y de cuyo buen desarrollo dependerá la justificación de su existencia. - Ellas son, la de administración, la de otorgamiento de créditos a los trabajadores, y la de financiamiento y -- coordinación de programas de construcción de centros habitacionales. - La primera se encuentra referida al principal ingreso del Instituto, o sea, al Fondo mismo, la - segunda, a la operancia de sistemas de financiamientos mediante los cuales otorgue créditos a los trabajadores que voluntariamente lo soliciten, y la tercera al resultado material de la Reforma.

DEPOSITOS.-

Podríamos decir que la creación del Fondo constituye el tema central de la Reforma. - El estudio de su aspecto jurídico quedó hecho en páginas anteriores. Por lo que ve a su aspecto material, éste se integra con la aportación de las empresas de una cantidad equivalente al 5 por ciento de los salarios ordinarios, para cuyos efectos, se reputará salario únicamente la cuota diaria que percibe el trabajador en efectivo, sin tomar en cuenta otras prestaciones como vacaciones, participación de utilidades, gratificaciones, etc. - El máximo de aportación será de 10 veces el -

salario mínimo de la zona de que se trate.

A este respecto debemos añadir que cualquier persona que resulte responsable como patrón de una relación de tipo laboral, está obligada a enterar la -- aportación.- Las excepciones que contempla la Ley Federal del Trabajo, ya estudiadas, se refieren a los domésticos y a los deportistas profesionales.

Es importante señalar que la Ley es reglamentaria del Apartado A) - del Artículo 123, no así del Apartado B), por lo que los trabajadores al servicio del Estado, no son sujetos de crédito.- Tampoco lo serán los cooperativistas, los asociados, los miembros de Consejos de Administración, los Comisarios, etc., en virtud de que no existe relación laboral, es decir, no hay patrón, ni hay trabajador.

Acerca de la naturaleza de la aportación, podemos decir que en virtud de la finalidad que persigue el Instituto, debe considerársele como gasto de previsión social, siendo por lo tanto, deducible del Impuesto Sobre la Renta.- Sin embargo, su naturaleza por disposición de la Ley, es de carácter fiscal para efectos de su cobro.- El artículo 30 dispone en lo conducente, que las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos, --ya estudiados estos últimos al tratar la ley reglamentaria, así como su cobro, --tienen el carácter de fiscales.- Es éste, -- precisamente, el fundamento que toma en cuenta la Ley para dotar de Autonomía fiscal al Instituto, de donde resulta otra de sus notas características como Organismo.- Fiscal Autónomo.

Los depósitos constituidos a favor de los trabajadores, estarán exentos de toda clase de impuestos, además de que no podrán ser objeto de cesión o de embargo, excepto cuando sea el Instituto quien reclame créditos por él mismo otorgados.

De lo anterior debemos deducir que los depósitos pueden ser asimilados al patrimonio familiar, por lo que sería únicamente afectable, de acuerdo con nuestra legislación civil, para el pago de pensiones alimenticias.

Los derechos de los trabajadores están sujetos a una prescripción de 5 años, contados a partir desde el momento en que son exigibles.

El pago de las aportaciones se hará bimestralmente, una vez que, -- tanto los patrones como los trabajadores, hayan sido inscritos en el Instituto de conformidad a la obligación impuesta a los primeros, aunque es necesario aclarar que el propio Instituto podrá hacerlo de oficio. -- Los pagos y entregas de descuentos, serán realizados por conducto de las oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y -- Crédito Público, las que en un plazo no mayor de 15 días, entregarán el importe total al Instituto. -- Las mismas Oficinas de Hacienda, tendrán facultades para cobrar y practicar la ejecución de los créditos no cubiertos, con sujeción a las normas del Código Fiscal de la Federación.

CREDITO.-

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 3o., de la Ley, el crédito que se proporcione tendrá que ser barato y suficiente para:

- A).- La adquisición en propiedad de habitaciones.
- B).- La construcción, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.
- C).- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

La misma Ley en su artículo 44 determina una tasa de interés del 4 por ciento anual sobre saldos insolutos a plazos que pueden fluctuar de 10 a 20 años, con la excepción de créditos cuyo destino sea adquirir habitaciones en los conjuntos financiados por el Instituto, caso en el que la Asamblea General, órgano supremo del Instituto, lo fijará discrecionalmente, y a un plazo máximo de 18 meses.

La asignación de los créditos se realizará conforme a criterios de equidad que tomen en cuenta las necesidades en las diferentes regiones y localidades del país, así como la demanda de habitaciones, posibilidades de construir, número de trabajadores, su salario, número de miembros de la familia y demás circunstancias que determinen la urgencia de que habiten en condiciones cómodas e higiénicas.

El Instituto tiene la obligación de pagar a su costa, un seguro para los casos de incapacidad total o de muerte, que liberen al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones contraídas con motivo del crédito obtenido.

RESULTADO MATERIAL.-

En relación a la tercera de las funciones señaladas, ya hemos visto en otro capítulo, que la adquisición de casas habitación se hará mediante dos siste-

mas, uno por medio del otorgamiento de crédito individual, y otro, a través de la construcción de centros de habitación popular.

Las Comisiones Consultivas Regionales, órgano del Instituto, podrán su gerir, al Consejo de Administración, a través de su Director General, la localización más adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región, así como también podrán opinar acerca de los proyectos de habitación, los que serán apro bados por el Instituto y ajustados debidamente a las disposiciones aplicables en mate ria de construcción.

De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 45, el Consejo de Adminis tración en base a las normas generales que establezca la Asamblea General, determi nará las cantidades de dinero globales que se asignen a las distintas regiones y loca lidades del país, para el financiamiento de:

(14)

- a).- La adquisición de habitaciones en propiedad.
- b).- La construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.
- c).- El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores, y
- D).- LA ADQUISICION DE TERRENOS PARA QUE SE CONSTRU YAN EN ELLOS VIVIENDAS O CONJUNTOS HABITACI^Ó NALES DESTINADAS A LOS TRABAJADORES.

Es importante aclarar desde ahora, que el fin de la Reforma es dotar de habitaciones a los trabajadores, lo que constituye la consecuencia del crédito-

(14) El art. 46 repite en sus tres primeros incisos lo dispuesto por el Art. 32 que se refiere a la finalidad del crédito otorgado, (ver pág. 37) pero añade el inciso D) transcrito en mayúsculas.

otorgado por el Instituto. Su fin, estrictamente hablando, debe limitarse al crédito individual y al financiamiento de conjuntos habitacionales. Esta distinción entre fin y consecuencia que hago derivar de su misma ley, me será fundamental en las conclusiones de mi trabajo.

SU INTEGRACION .-

En virtud de la complejidad de funciones que el Instituto deberá de desarrollar, siendo las fundamentales las que acabo de señalar, la Ley lo ha dotado de una serie de órganos, todos ellos provistos de representación tripartita, en donde se da una relación jerárquica de mando, con el objeto de asignarles funciones específicas, tendientes a la realización de un fin común : Crédito a los Obreros.

Fiel a la tradición jurídica de la materia administrativa laboral, la representación tripartita o concurrencia de intereses tanto gubernamentales como del capital que del trabajo, nos significa que el complicado funcionamiento del Instituto, se desarrollará con la presencia de esos tres importantísimos sectores.

El Instituto cuenta con una sólida estructuración orgánica, integrada por la Asamblea General, el Consejo de Administración, la Comisión de Vigilancia, el Director General, dos Directores Sectoriales, la Comisión de Inconformidades y de Valuación y las Comisiones Consultivas Regionales.- A cada uno de estos órganos les corresponden atribuciones y funciones especiales.- Del atinado desempeño de ellas, así como de su coordinación entre sí, dependen la unidad y el éxito del Insti-

to.- Debemos recordar que como Organismo Fiscal Autónomo, debe justificar el manejo de sus fondos y que como Ente Público de Interés Social, sus frutos deben beneficiar a la colectividad, en este caso, al sector obrero concretamente.

LA ASAMBLEA GENERAL.-

Es la autoridad suprema del Instituto, compuesta de 45 miembros que durarán 6 años en sus encargos, designados en la siguiente forma .- 15 por el Ejecutivo Federal, 15 por las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y 15 por las Organizaciones Nacionales de Patrones.- El Poder Ejecutivo Federal por conducto de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar las Organizaciones Nacionales de Trabajadores y Patrones que intervengan en la designación de los miembros de la Asamblea General.- Deberán reunirse dos veces al año - por lo menos, y sus sesiones serán presididas en forma rotativa por el miembro que - cada una de las representaciones elija.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 10, a este órgano supremo le corresponden las atribuciones y funciones siguientes:

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

II.- Examinar y en su caso aprobar, dentro de los cuatro primeros meses del año, los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio, los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el informe de actividades de la Institución.

III.- Decidir, señalando su jurisdicción, sobre el establecimiento y modificación o supresión de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto.

IV.- Expedir los reglamentos del Instituto.

V.- Establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos a que se refiere esta Ley.

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

VII.- Determinar, a propuesta del Consejo de Administración, las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del Fondo Nacional de la Vivienda y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del Instituto. -- Estas reservas deberán invertirse en Valores de Instituciones Gubernamentales, y

VIII.- Las demás, necesarias para el cumplimiento de los fines del Instituto, que no se encuentren encomendadas a otro órgano del mismo.

CONSEJO DE ADMINISTRACION.-

Se encuentra integrado por 15 miembros que durarán en su encargo 6 años, designados por la Asamblea General a proposición de 5 miembros por cada una de las Representaciones.- Existe prohibición expresa para que los miembros del Consejo de Administración, lo sean de la Asamblea General, y viceversa.- Sus miembros podrán ser removidos en la misma forma en que fueron electos.- Las sesiones serán presididas en forma rotativa igualmente que en la Asamblea General, sólo que en este caso, se reunirán dos veces al mes por lo menos.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 16, sus atribuciones y funciones son las siguientes:

I.- Decidir, a propuesta del Director General, sobre las inversiones de los fondos y los financiamientos del Instituto, conforme a lo dispuesto por el artículo 66, fracción II.

II.- Resolver sobre las operaciones del Instituto, excepto aquellas que por su importancia, a juicio de alguno de los sectores o del Director General, ameriten acuerdo -- expreso de la Asamblea General, la que deberá celebrarse dentro de los 15 días siguientes a la fecha en que se -- haga la petición correspondiente.

III.- Proponer a la Asamblea General el establecimiento, modificación, supresión y jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto.

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

V.- Presentar a la Asamblea General para su examen y -- aprobación, los reglamentos del Instituto.

VI.- Estudiar y en su caso aprobar, los nombramientos -- del personal directivo y de los delegados regionales que -- proponga el Director General.

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

VIII.- Estudiar y en su caso aprobar, los tabuladores y -- prestaciones correspondientes al personal del Instituto, -- propuestos por el Director General y conforme al presupuesto de gastos de administración autorizados por la -- Asamblea General.

IX.- Proponer a la Asamblea General las reglas para el otorgamiento de créditos, así como para la operación de los depósitos a que se refiere esta Ley.

X.- Designar en el propio Consejo, a los miembros de la Comisión de Inconformidades y de Valuación a propuesta de los representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, respectivamente, y

XI.- Las demás que le señale la Asamblea General.

COMISION DE VIGILANCIA.-

Se integra con 9 miembros designados por la Asamblea General a propuesta de las respectivas Representaciones.- Durarán en su encargo 6 años.- Podrán ser removidos por la Asamblea General en la misma forma en que fueron electos.- Sus miembros no podrán serlo de la Asamblea General, ni del Consejo de Administración.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 18 sus principales atribuciones y funciones son las siguientes :

I.- Vigilar que la administración de los recursos y los gastos, así como las operaciones, se hagan de acuerdo con las disposiciones de esta Ley y de sus Reglamentos.

II.- Practicar la auditoría de los estados financieros y comprobar, cuando lo estime conveniente, los avalúos de los bienes, materia de operación del Instituto.

III.- Proponer a la Asamblea y al Consejo de Administración, en su caso, las medidas que juzgue convenientes para mejorar el funcionamiento del Instituto, y

IV.- En los casos que a su juicio lo ameriten, citar a Asamblea General.

La comisión de Vigilancia dispondrá del personal y de los elementos que requiera para el eficaz cumplimiento de sus atribuciones y funciones.

DIRECTOR GENERAL.-

Será nombrado por la Asamblea General a proposición del Presidente de la República.- Esta persona deberá ser mexicana por nacimiento.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 23, sus atribuciones y funciones son las siguientes:

I.- Representar legalmente al Instituto con todas las facultades que corresponden a los mandatarios generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y de dominio, y las especiales que requieran clausula especial conforme a la Ley, en los términos de los tres primeros párrafos del artículo 2, 554 del Código Civil para el Distrito y Territorios Federales.- Estas facultades las ejercerá en la forma en que acuerde el Consejo de Administración.

El Director General podrá otorgar y revocar poderes generales o especiales, pero cuando sean en favor de personas ajenas al Instituto, deberá recabar previamente el acuerdo del Consejo de Administración.

II.- Asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración, con voz, pero sin voto.

III.- Ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración.

IV.- Presentar anualmente al Consejo de Administración, dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior.

V.- Presentar al Consejo de Administración a más tardar el último día de octubre de cada año, los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos y los planes de labores y de financiamientos para el año siguiente.

VI.- Presentar a la consideración del Consejo de Administración, un informe mensual sobre las actividades del Instituto.

VII.- Presentar al Consejo de Administración, para su consideración y en su caso aprobación, los proyectos concretos de financiamiento.

VIII.- Nombrar y remover al personal del Instituto, señalándole sus funciones y remuneraciones.

IX.- Las demás que le señalen esta Ley y sus disposiciones reglamentarias.

COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION.-

Su integración es también tripartita y su función consiste en sustanciar y resolver los recursos que sean promovidos ante el Instituto.

Las empresas, los trabajadores o sus beneficiarios, podrán promover el recurso de inconformidad ante el propio Instituto, sobre cualquier acto del mismo que lesione sus intereses, o sobre inscripciones, derechos de crédito y cuantía de aportaciones y de descuentos.

Desde luego que este recurso deja a salvo la competencia que tiene la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje para conocer de las controversias que se susciten entre los trabajadores y el Instituto, y la que tiene el Tribunal Fiscal de la Federación, para conocer de las que se susciten entre el Instituto y los patrones.- En ambos casos, será optativo para el promovente, agotar el recurso de inconformidad o ir directamente ante las autoridades judiciales mencionadas.

COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES.-

Su integración es también tripartita y sus funciones de acuerdo con el artículo 27 son las siguientes :

1.- Sugerir al Consejo de Administración a través del Director General la localización mas adecuada de las áreas y las características de las habitaciones de la región, susceptibles de ser financiadas.

II.- Opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones.

III.- Las de carácter administrativo que establezca el Reglamento de las Delegaciones Regionales, y

IV.- Las demás de carácter consultivo que les encomiende el Director General.

SU FUNCIONAMIENTO FINANCIERO.-

He insistido en el desarrollo de este capítulo, en la complejidad de operaciones del Instituto, porque la tarea que nuestro legislador le ha encomendado, es en sí difícil.- Lo es principalmente por su carácter financiero, en este sentido, - el Instituto es una institución intermediaria en el crédito, por un lado se allega fondos provenientes de una obligación constitucional y por el otro, utiliza esos mismos fondos, otorgando crédito a su vez, destinado específicamente a la adquisición de vivienda por parte de los trabajadores.- Además, el Instituto tiene la obligación, de acuerdo con el artículo 43 de su Ley, de mantener sus recursos en el Banco de México, en tanto no sean utilizados, invertidos en valores gubernamentales de inmediata realización, así mismo, deberá contar con cantidades de dinero en efectivo o en depósitos bancarios a la vista, necesarios para el desarrollo de sus operaciones diarias. Así pues, no es difícil imaginar el volumen en numerario y de operaciones que el Instituto deberá realizar, es por ello, que solamente un organismo descentralizado, con representación tripartita y que cuente con el franco apoyo de la administración pública, podrá cumplir con los fines propuestos por la reforma en materia de habitación obrera.

CAPITULO IV

BREVE ANALISIS DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES A TRAVES DE NUESTRO DERECHO ADMINISTRA- TIVO.

SOBERANIA, ESTADO Y SERVICIO PUBLICO.-

La idea de soberanía es de suma importancia, no sólo para el Derecho, sino para cualquier disciplina de tipo social.

Juan Bodino en el Siglo XVI (1576), es el primero que pone en jue-
go esta idea, aunque según Pedrozo el término había sido usado con anterioridad. -
(15)
Lo cierto es que a partir de Bodino, se entiende a la soberanía como el poder que se
tiene de hacer la ley.

Durante la baja Edad Media, el poder Papal comienza a verse des-
membrado por la oposición de los monarcas, y para finales de ésta, la monarquía
absoluta, era el marco político de los Estados, se inicia entonces, el desarrollo del
renacimiento.

(15).- Citado por Cesar Sepúlveda. Derecho Internacional Público. 4a.
Edición, Editorial Porrúa, S.A. México 1971 Pág. 82.

Es al pueblo francés a quien debemos la popularización de la soberanía.- La Revolución de 1789, abrió las puertas a la democracia del Estado moderno, es ahora el pueblo quien en uso de la soberanía, se convierte en poder constituyente con el objeto de consagrar sus derechos, y de organizarse políticamente, creando los órganos de representación del Estado a través de los cuales, es una parte del mismo pueblo quien va a gobernar.

A partir de entonces, el Estado moderno ha atravesado por diferentes etapas. (16) En primer lugar tenemos al Estado gendarme, cuya atribución principal es la de policía, su acción debe limitarse a conservar el orden público, sin intervenir en la esfera de los particulares.

A raíz de la revolución industrial, el Estado atraviesa por una segunda fase, a través de la cual, fomenta la acción de los particulares en el campo de la industria, y se atribuye la prestación de los servicios públicos.

Actualmente nos encontramos ante una tercera etapa, caracterizada por la complejidad de funciones con las que debe de cumplir el Estado, en virtud del aumento de población sufrido en el mundo, y del adelanto tanto material como intelectual.- En esta tercera etapa el Estado es conocido como Social o Estado de Derecho.

Así pues, el concepto de soberanía denota el poder político del Estado para dictar el Derecho y para hacerlo cumplir, dentro del ámbito de validéz que

(16).- Gabino Fraga.- Derecho Administrativo.- 3a. Edición. Editorial Porrúa, S.A., México 1969. Pág. 10.

las normas jurídicas tienen, en función al territorio donde ejercen su vigencia.

El Servicio Público constituye una de las principales atribuciones del Estado, su prestación le corresponde a éste en forma exclusiva, aunque mediante la concesión, es el particular quien, en ocasiones, lo suministra directamente.

De acuerdo con la teoría de la materia administrativa, el servicio público debe ser prestado en forma regular y continua, para satisfacer necesidades de la colectividad.- Señalaba al inicio de mi tesis, que es la realidad concreta la que determina la forma de ser del Derecho y no a la inversa.- En este sentido, primero debe darse sentir la necesidad del grupo social, para que se genere en consecuencia, la intervención estatal.

LA DESCENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.-

La descentralización administrativa, es una forma de organización -- que se encuentra relacionada con el servicio público.- La organización administrativa difiere de la política, mientras que la primera se refiere a la ejecución de la ley, mediante la segunda, el Estado establece sus instituciones fundamentales, tales como la división de poderes, sistema federal, régimen democrático, republicano, presidencial etc.

El poder Ejecutivo Federal, por disposición de nuestra Constitución, es el encargado de la ejecución de las leyes.- Por lo tanto, corresponde al Ejecutivo, en forma exclusiva, el ejercicio de la función administrativa, cuyo aspecto ma-

terial, consiste en llevar a cabo todos aquellos actos que sean necesarios para hacer de la ley administrativa una realidad provista de eficacia.

Para que el Poder Ejecutivo pueda cumplir con esta atribución, es -- necesario que cuente con órganos a los que dota de facultades, para que se relacionen y colaboren.- En ocasiones es también necesario la creación de organismos a los que se les dota de personalidad y de patrimonio para que gocen de cierta autonomía y agilicen sus funciones.

Cuando entre los órganos existe una relación jerárquica que se traduce en poderes de mando y de decisión principalmente, se dice que estamos frente - al tipo de organización centralizada.- En México el ejemplo lo encontramos en el Presidente, Secretarías y Departamentos de Estado.

Podemos hablar de organización descentralizada, cuando no encon--
tramos esa relación de jerarquía entre los órganos que la componen.- De acuerdo --
(17)
con nuestro derecho positivo, los organismos descentralizados lo son por creación de la ley o por decreto del Ejecutivo, y su fin debe concretarse a la prestación de un - servicio público o social.

Para efectos únicamente didácticos se ha pretendido dividir el descen--
tralismo en, descentralismo por región o por servicio, según que el organismo esté -

(17).- Artículo 2o. de la Ley para el control por parte de el Gobierno federal de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 31 de diciembre de 1970.

destinado a manejar intereses en una circunscripción territorial determinada, como es el caso del Municipio, o que se caracterice por atender determinadas actividades de interés general, por medio de una técnica especializada.

EL INSTITUTO DEL FONDO NACIOANL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRAJADORES COMO ORGANISMO PUBLICO DESCENTRALIZADO.-

Relacionando los principios a que me he referido, podemos afirmar - que la intención del legislador al crear el INVONAVIT, ha sido la de aprovechar -- la función administrativa del Poder Ejecutivo, para exigir, así como contribuir al -- cumplimiento de la obligación impuesta a los representantes del Capital por el Constituyente de 16, de dotar de habitaciones a los trabajadores.

Las notas características del Instituto, como organismo público, que se encuentran dispersas en su ley, son las siguientes:

- A).- Organismo de Servicio Social.
- B).- Competencia Federal.
- C).- Personalidad jurídica.
- D).- Patrimonio propio.
- E).- Organismo fiscal autónomo.
- F).- No está sujeto a la Ley Para El Control, Por Parte Del Gobierno Federal, De Los Organismos Descentralizados y Empresas De Participación Estatal.

G).- 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 del Trabajo y Previsión Social.

Por ser un organismo creado por el Poder Legislativo, dotado de personalidad jurídica, cuyo patrimonio se integra con el rendimiento de un impuesto específico y con los subsidios que el Gobierno Federal le otorgue, y porque su fin es la prestación de un servicio social, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 2o. de la Ley Para El Control Del Gobierno Federal De Los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, el Instituto forma parte de nuestra organización descentralizada.

Y en virtud de que su operancia es de carácter federal, y de que su fin es el de otorgar crédito, para lo cual requiere de una actividad técnica especializada, debemos añadir que el Instituto debe distinguirse por ser un Organismo descentralizado por Servicio.

El hecho de que tenga personalidad jurídica y patrimonio propio, y también que se le constituya como fiscal autónomo, hacen posible que cuente con una autonomía orgánica que lo separa de la administración central, sin que esto implique una independencia absoluta con respecto al Ejecutivo Federal.- Hay que su-

(*) De acuerdo con el párrafo 2o. del Art. 55 de la Ley del INFONAVIT, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, aprobará los sistemas de la 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.

brayar que la función administrativa debe preocuparse por mantener la unidad entre sus órganos con el objeto de mejorar la prestación de los servicios públicos.

Considero que es acertado el tratamiento fiscal que se le da a los depósitos que constituyen el fondo dentro del sistema en que se desenvuelve la reforma, porque refuerza la autonomía del Instituto, apartándolo de los trámites molestos y tardados de la burocracia de los organismos centralizados.- Como la aportación del 5 % solamente puede ser creada en virtud de una ley específica, para que al Instituto se le retirase o redujese su principal ingreso, sería necesario echar a andar el mismo mecanismo de creación de la ley, por lo que tendría que pasar a la consideración de nuestras Cámaras Legislativas.

Pienso que es también un acierto, por las mismas razones, que el Instituto no quede supeditado a las regulaciones de la Ley Para El Control, Por Parte Del Gobierno Federal, De Los Organismos Descentralizados y Empresas De Participación Estatal.

Dicha ley otorga facultades al Ejecutivo Federal para que controle, vigile y regule a los organismos descentralizados, por conducto de las Secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público.

Sin esa sujeción el Instituto podrá evitarse trámites, tales como, inscripciones, registros, revisión de planes y programas de inversión, inspecciones, auditorías permanentes, etc., que seguramente contribuirían a la lentitud y detrimento del servicio que debe proporcionar.

Sin embargo, el Instituto no se encuentra desprovisto de control por parte del Ejecutivo Federal, como ya vimos en el capítulo anterior, la Secretaría-

de Hacienda y Crédito Público, la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros y la --
Secretaría del Trabajo y Previsión Social, están específicamente facultadas para con-
trolar y vigilar su funcionamiento, sólo que este tipo de control está especialmente --
planeado para no entorpecer su desarrollo.

En relación al carácter financiero del Instituto, es necesario comentar
que su aspecto no lucrativo, impide cualquier comparación con las Instituciones de -
Crédito, aunque debemos aclarar que por su forma de operar, si existe una similitud -
entre éstas y aquél. -- Por otro lado, parece lógico que así sea, porque de acuerdo -
con el texto constitucional que genera la Reforma en estudio, el Instituto es el admi-
nistrador del Fondo Nacional de la Vivienda, cuyo objeto es proporcionar crédito ba-
rato a los trabajadores, mediante sistemas de financiamiento por él mismo operados.-
Por lo tanto, podemos decir que ese es el fin propiamente del Instituto, y que su con-
secuencia son las habitaciones de los trabajadores.

El resultado de este pequeño análisis, nos lleva a la conclusión de --
que el INFONAVIT se caracteriza por ser un organismo descentralizado por servicio,
creado por el Poder Legislativo, de carácter Federal, dotado de personalidad jurídi-
ca, patrimonio propio y autonomía fiscal, cuyo servicio social consiste en el otorga-
miento de crédito a los trabajadores para que adquieran habitaciones en propiedad, -
tarea que realiza mediante la administración de un fondo constituido por obligación
constitucional a cargo de las empresas, y por quedar excluido de las disposiciones --
contenidas en la Ley Para El Control, Por Parte Del Gobierno Federal, de los Organismos
Descentralizados y Empresas De Participación Estatal.

CAPITULO V.

CONCLUSIONES .-

PREFACIO.-

Desde el inicio de este trabajo me he preocupado por sustanciarlo con una serie de elementos con los que ahora pretenderé concluirlo.

Considero que toda obra de carácter intelectual del campo humanista, está expuesta al peligro de ser demasiado abstracta.- La abstracción como forma de conocimiento es una actividad mental de cuyo dominio pueden producirse incalculables frutos, pero un trabajo como el mío, que pretende analizar una realidad de nuestro país, estaría condenado al fracaso, a menos que se le dotara de una parte fundamental que tuviera por objeto el enlace de lo abstracto y lo concreto, de lo universal y lo particular.

La regulación legal en materia de habitación obrera, fue en un principio, una realidad ideada por el Constituyente de 17, y a pesar de que nació con nuestra Constitución, careció de eficacia por poco menos de medio siglo, hasta que en 1970 esa realidad de carácter general, para consuelo de la clase trabajadora, se individualizó por medio de su Ley Reglamentaria.

La impresión que me queda después de haber hecho su estudio, es de que la reforma se desenvolvió en forma un poco precipitada.- Su intención hemos -- visto que es buena y sus aciertos bastantes, pero existen algunos aspectos esenciales que fueron descuidados.- El concepto de obligación plasmado en la Fracción XII es bastante forzado, y la carga impositiva del 5 por ciento, en virtud de su repercusión es injusta.

Por el otro lado, la idea de obligar a las empresas y de crear el Instituto como administrador del fondo es acertada también, como ya quedó estudiado.-- Sin embargo, lo costoso del mismo y la burocracia a que se encuentra expuesto, son -- peligros que solamente la honradéz intelectual de sus funcionarios puede combatir.

Es de justicia hacer mención a lo encomiable de la obra jurídica por lo que respecta al tratamiento del Instituto, en virtud de ella, el organismo cuenta -- con una estructuración lo suficientemente sólida, pero a la vez lo necesariamente -- ágil para que cumpla con sus funciones y si a ésto unimos la autonomía orgánica que lo caracteriza, tendremos que corroborar con la opinión de que el éxito material de la reforma es responsabilidad absoluta y única del Instituto.

El hecho de que las conclusiones que pretendo obtener, las haya deno-- minado como jurídicas estrictamente, económicas, y sociales, atiende a que parto de la idea de que el Derecho es en sí mismo social, en contra de las críticas, que por -- ignorancia, lo consideran como algo árido, frío, estático, desprovisto de eficacia y apartado de la realidad; por el contrario, éste vivifica porque es capaz de crear, de dotar de vida a lo que antes no existía, ordena, porque es la única forma de que las

personas, físicas y morales, evolucionen, regula y organiza porque es necesario que los sujetos se coordinen y distribuyan facultades y atribuciones, así como que se impongan derechos y obligaciones equitativas, etc., pero todo ello tiene por objeto al hombre, el hombre colectivo, gregario, miembro de la sociedad, cuyos intereses individuales se traducen en exigencias de carácter general que deben ser satisfechas por el Estado, ente político, jurídico, social a cuya forma de organización o gobierno sólo le es permitido actuar en función de normas de derecho.

Por lo tanto, el calificativo de jurídicas estrictamente es refiere a la forma como está hecha la reforma desde un punto de vista técnico, no al fin que busca.

Cabe también advertir que los conceptos de económico y social no serán manejados en sus aspectos propios, sino solamente atendiendo a la relación que guardan con el Derecho y concretamente con el tema en estudio.

CONCLUSIONES JURIDICAS ERICTAMENTE.-

PRIMERA.- El concepto de obligación que contiene la Fracción XII del Apartado A) del Artículo 123 de la Constitución, debería ser modificado.

Es una lástima que nuestra Constitución, reconocida universalmente por haber sido la precursora de los derechos sociales en el mundo, consigne una obligación que de acuerdo con los principios jurídicos más rudimentarios, viene a ser una incongruencia cargada de una buena dosis de demagogia.

En el capítulo que analicé la tesis del Maestro de la Cueva, se nos mostró la evidencia de esta lamentable verdad.- En ese lugar comparamos los textos constitucionales, original y vigente, con el concepto clásico de la obligación jurídica, corresponde hacer aquí, una breve exposición del pensamiento de Hans Kelsen, para demostrar como, aún partiendo de un concepto que no es el clásico, la incongruencia subsiste.

(18)

Kelsen expone en su Teoría Pura del Derecho, que la ley normativa adquiere, en virtud de la sanción, su contenido material específico.- En este sentido la Teoría Pura, según ella misma dice, continúa la tradición positivista del Siglo XIX que consideró a la norma jurídica como una norma coercitiva que prescribe o permite el empleo de la coacción, y que admite la coacción como el carácter distintivo de la norma jurídica.

El autor citado considera a la sanción como el elemento esencial de la obligación jurídica, la que sólo existe en el caso de que la conducta opuesta sea la condición de una sanción establecida por una norma.

Como puede apreciarse, el problema sigue igual, porque aunque el vínculo jurídico no fuere lo esencial en la obligación, está debe cumplirse con respecto a quien se está obligado.- En el caso que nos ocupa, hemos visto que las empresas se encuentran obligadas con el Instituto y en última instancia con el Estado, -

(18).- Hanz Kelsen.- Teoría Pura del Derecho.- 7a. Edición. Editorial Universitaria de Buenos Aires, Argentina, 1960. Pags. 70-72, 79-80. Traducción de de la Edición Francesa al español por Moises Nieve.

en virtud del carácter fiscal de la aportación pero jamás con los trabajadores, sus habitaciones son consecuencia, pero no fin del Instituto, la prueba es que sería in necesario dotar de acción a los trabajadores en contra de las empresas, porque carecerían de interés jurídico para deducir sus derechos.

En mi opinión, la reforma debió haber tenido el valor de hacer men ción expresa a la desposesión de un derecho verdaderamente revolucionario, mínimo logrado por la clase obrera, cuya desgracia fue haber llegado tan alto, siendo por lo tanto irrealizable dentro del sistema de Capital bajo el que vivimos.

Sin embargo, la supresión del derecho pudo haber encontrado una -- cierta justificación en el resultado material de la reforma, aunque sería imposible, -- por otro lado, garantizar ese resultado. -- Debemos añadir en este párrafo, que la su- presión de un mínimo en materia laboral, es un gravísimo atentado en contra de la -- bien arraigada tradición de nuestro orden jurídico.

SEGUNDA.- De acuerdo con lo dispuesto por el artículo 141 de la Ley Federal del Trabajo, los créditos que se otorguen a los trabajadores, serán cubier tos al Instituto hasta en un 80 por ciento, tomando para ello el dinero que constituye los depósitos a favor de aquéllos.

El problema estriba en que ni la ley reglamentaria, ni la del Institu- to del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, hacen mención al 20 - por ciento restante, por lo que no sabemos si el trabajador deberá complementar el - pago, así como tampoco sabemos la aplicación que de esa cantidad haga el Instituto

en su carácter de administrador del fondo.

TERCERA.- De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 97 Fracción 11 y 110 Fracción 11, relacionados con el 150 y 151 de la Ley Federal del Trabajo, - los descuentos máximos que se llevan a cabo con el fin de cubrir rentas, serán del 10 y del 15 por ciento, según se trate de salarios mínimos o de salarios superiores al mínimo, respectivamente.

Consideraría congruente fijar descuentos por concepto de renta, según hice mención en el capítulo correspondiente, siempre que el Instituto contara entre sus funciones con la de otorgar créditos con el objeto de que los trabajadores arrendaran habitaciones, pero la ley repetidamente dispone que éste será utilizado para adquirir únicamente en propiedad.

Pienso que sería mejor que la Ley citada omitiera este tipo de descuentos, porque es ilusorio pensar que las empresas invertirán su capital a cambio de un rendimiento del 6 por ciento anual.- Más aún, parece francamente ridículo suponer como lo hace la ley en cuestión, que las negociaciones, después de haber aportado el 5 por ciento, todavía tengan la disponibilidad de otorgar esa prestación, puesto que este hecho, no las liberaría de la obligación constitucional.

CUARTA.- Como consecuencia de la supresión del derecho laboral - que la reforma trajo consigo, se privó a los trabajadores del derecho a la compensación a que se refería el artículo 151 de la Ley Federal del Trabajo de 1970.

Dicha disposición obligaba a las empresas a otorgar una compensación mensual, entre tanto entregaran las habitaciones, para lo cual se pactaría una cantidad de común acuerdo, en los convenios en que se basaba la ley.- Y agregaba el artículo 151, que faltando el convenio, la compensación se fijaría tomando en consideración el tipo de vivienda que debería otorgar la empresa y la diferencia entre la renta que podría cobrar, comparándola con la que pagaran los trabajadores por una habitación en condiciones semejantes.

Hemos estudiado que las empresas podrán cobrar hasta un 6 por ciento anual del valor catastral del inmueble por concepto de renta, lo que quería decir que existía la posibilidad de que se cobrara una cantidad aún menor.

El contenido de esta disposición, representaba una verdadera prestación para la clase trabajadora, además de que podía ser usada como forma de presión para que las habitaciones se entregasen en plazos cortos.

QUINTA.- Decía en el capítulo relativo, que el Maestro de la Cueva nos hizo notar que a la reforma se le olvidó la existencia del artículo 283 de la Ley Federal del Trabajo anterior.- El mencionado artículo obligaba a los patrones que tuviesen trabajadores en el campo a suministrarles habitaciones gratuitas, adecuadas e higiénicas, proporcionadas al número de familiares y dependientes económicos.

En mi opinión es una incongruencia que tal disposición continúe vigente.- La reforma, en uno de sus aciertos, pretende ser absolutamente extensiva -- hacia todos los trabajadores comprendidos en el apartado A) del 123, con las excep

ciones de los domésticos y los deportistas profesionales que todavía no son sujetos de crédito; por lo tanto, la nueva Ley debería hacer mención expresa al tratamiento -- que deba darse al trabajador del campo.

La consecuencia de que se omita ese tratamiento, nos hace pensar que fue un franco descuido de los elaboradores de la reforma.- En virtud de la vigencia de la disposición en cuestión, los patrones se encuentran obligados a aportar el 5 por ciento al Instituto, pero al mismo tiempo los derechos de los trabajadores del campo para exigir habitaciones gratuitas, sigue vivo, de donde resulta la evidente incongruencia a que me he referido.

SEXTA.- En mi criterio, la reforma está hecha en forma tal, que los trabajadores carecen de acción alguna a través de la cual pudieran hacer valer sus derechos en contra de las empresas, ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, por no contar con el requisito esencial del interés jurídico.

De acuerdo con la ley anterior, estudiamos que los sindicatos podrían exigir, ante la Junta, la firma de los convenios donde se fijarían las modalidades bajo las cuales se otorgarían las habitaciones. Y en el caso de que no existiera el sindicato, los trabajadores podrían exigirla ante las autoridades administrativas que para tal efecto determinaba la ley.

Eso sucedía porque los patrones estaban obligados a suministrar habitaciones, ahora tal obligación no existe. Los trabajadores cuentan con acciones en contra del Instituto, pero en todo caso, lo reclamable es el otorgamiento del crédito

más no la dotación de viviendas.

En mi opinión existen dos obligaciones diferentes entre sí, en relación a esta materia. - Una consignada en el texto constitucional, en virtud de la cual se crea un vínculo jurídico entre las empresas y el organismo que administra el Fondo Nacional de la Vivienda y entre aquéllas y el Gobierno Federal, dado el carácter fiscal de la aportación, cuyo incumplimiento sería la condición de una norma coactiva, a su vez el Instituto, en su carácter de administrador del fondo, es responsable ante las empresas, por el manejo que de los depósitos haga, de acuerdo con la ley reglamentaria de la materia. Y otra, derivada de la misma ley reglamentaria, en virtud de la cual se crea el vínculo jurídico entre el Instituto y los trabajadores, a través de ella, el propio Instituto es responsable ante los trabajadores por los depósitos constituidos a su favor y por el otorgamiento del crédito, a su vez, el Instituto resulta responsable ante las representaciones sindicales y gubernamentales, y por último los trabajadores se hayan obligados ante el Instituto por el pago y destino del crédito que se les otorgue, en esta obligación, como resulta evidente, el incumplimiento también sería la condición para la actuación de normas jurídicas coactivas.

Claramente vemos que en este sentido, los trabajadores son beneficiarios de una obligación existente entre las empresas y el organismo que representa al fondo, pero eso no quiere decir que empresas y trabajadores se encuentren obligados frente a frente.

Creo que sería más prudente que la reforma, tomando en cuenta estas ideas, precisará el concepto de la obligación social que contempla. De esta manera podrían determinarse con exactitud las exigencias de las partes.

CONCLUSIONES DE CARACTER ECONOMICO

PRIMERA.- Precisando el carácter fiscal que la ley del INFONAVIT otorga a la obligación de efectuar las aportaciones y de enterar los descuentos, podemos afirmar que constituyen un ingreso extraordinario y sui generis, considerado como un gasto de previsión social, cuyo fin es un servicio también social.

Teóricamente la naturaleza de aportar el 5 por ciento, corresponde a la de un impuesto ordinario, sin embargo, existen razones de tipo práctico que nos impiden considerarla como tal, aunque sus efectos, motivo de estudio en la conclusión segunda, son los mismos en ambos conceptos.

De acuerdo con nuestra Ley Fiscal Federal, el impuesto constituye -- una prestación en dinero o en especie que fija la ley con carácter general y obligatorio, a cargo de personas físicas y morales, para cubrir los gastos públicos.

Por gastos públicos debemos entender, según ⁽¹⁹⁾ jurisprudencia definida de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no todos los que pueda hacer el Estado, sino aquellos destinados a satisfacer las funciones y servicios públicos.

(19).- Emilio Margain Manautou. Introducción al estudio del derecho tributario mexicano. 2a. Edición. Universidad Autónoma de San Luis Potosí México 1969. Pág. 139.

Es necesario añadir a esta definición del impuesto, sus elementos esen ciales, es decir, sujeto activo, sujeto pasivo y objeto.- Sujetos activos sólo pueden serlo la Federación, los Estados y los Municipios, en virtud de la Soberanía Nacio--nal, que les otorga el derecho de imponer gravámenes y de cobrarlos aún coactiva--mente.- Sujetos pasivos son todos aquellos que por disposición de la Ley están obliga--dos al pago de una prestación determinada a favor del Fisco Federal.- Y el objeto --viene a ser la hipótesis normativa que la Ley señala como hecho generador del crédi--to fiscal.

Si comparamos estos conceptos con la obligación de constituir los de--pósitos, se nos mostrará la identificación entre unos y otro.

En primer lugar, la obligación en cuestión es creación de la Ley, es decir, su carácter es general y obligatorio, es además, una prestación, porque es --impuesta unilateralmente y no cuenta con una contra partida, y por último, su justi--ficación es una función social que queda comprendida en el término " servicio públi--co ".

En segundo lugar, la Federación en su carácter de sujeto activo impo--ne el gravámen a los patrones, quienes a su vez, como sujetos pasivos, se encuentran obligados al pago.- En virtud de la relación laboral, su situación coincide con la rea--lización del supuesto jurídico que determina la ley como hecho generador del crédito fiscal, cuya cuota es el 5 por ciento sobre los salarios ordinarios de los trabajadores.

En este sentido, la obligación de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda, por su constitución, elementos y fines, es un impuesto.

Los argumentos en contra a tal consideración los encontramos, todos ellos, en nuestra ley positiva.

El hecho de que el Instituto que administra el Fondo, sea un organismo descentralizado que goza de personalidad jurídica, autonomía fiscal y patrimonio propio, nos hace enderezar el problema por otros rumbos.

El fundamento constitucional de todo impuesto, lo encontramos en la fracción IV del artículo 31, que obliga a todos los mexicanos a contribuir al gasto público, en la medida proporcional y equitativa que determinen las leyes.

Ahora bien, relacionándolo con los artículos 65 Fracción I, 73 Fracción VI I, 74 Fracción IV y 126 del mismo ordenamiento, debemos concluir que el Estado únicamente podrá hacer erogaciones que se encuentren previstas en el renglón respectivo con cargo a la partida destinada en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que no es más que una lista anual donde se consignan los gastos de la nación durante ese año.

La importancia del presupuesto, para los fines de la materia que nos ocupa, consiste en que sólo prevé las erogaciones que la Federación haga a través de su administración central, es decir, de las Secretarías y Departamentos de Estado,

(20)

pero no las que realice por medio de sus organismos descentralizados, éstos, en vir-

(20).- Emilio Margain Manautou. Ob. Cit. Pág. 140.

tud de su patrimonio propio, nada tienen que ver, formalmente hablando, con el pre supuesto de la Federación.

Como puede apreciarse, este breve estudio puede llevarnos a conclu siones diversas, según el punto de vista desde donde se le examine, en mi opinión, - debemos concluir que bajo el aspecto jurídico, la ley tiene razón en afirmar que, la obligación de aportar es un gasto de previsión social, cuyo destino es el desarrollo - de una función pública encaminada a un fin concreto, consistente en el otorgamien- to de crédito a los trabajadores, para que adquieran habitaciones en propiedad. - Es te criterio, aunque ambiguo, porque no determina con precisión el carácter fiscal de la aportación, es seguro a la vez que flexible; de otro modo, se forzarían los princi pios jurídicos constitucionales a que hice mención

Pero también debemos afirmar por nuestra parte, que bajo el aspecto económico, la obligación es un impuesto, concepto que nos será de utilidad para el desarrollo de la siguiente conclusión.

SEGUNDA.- De acuerdo con la teoría jurídica de los impuestos, - sus efectos, que deben ser considerados por el legislador antes de la creación del gra vámen, pueden ser muy variados, y por su complejidad, muy difíciles de detectar.

A lo largo de mi trabajo, reiteradamente he considerado como injusta la imposición de aportar el 5 por ciento en la forma como lo determina la Reforma, - precisamente por su efecto repercutivo.

La repercusión es un fenómeno por medio del cual, se desvirtúa la naturaleza tanto jurídica, como económica del impuesto.- La intención del legislador se ve burlada, puesto que no es el sujeto pasivo principal quien realmente paga la prestación que se le exige.- Por las mismas razones, representa un obstáculo en la distribución de la riqueza.

Normalmente en la repercusión encontramos tres fases que se refieren a la percusión, la traslación y la incidencia. (21) - Mediante la primera, el impuesto cae sobre el sujeto pasivo, por medio de la segunda, la carga impositiva pasa a otras personas que no están legalmente obligadas al pago, y por la tercera, el impuesto es realmente pagado por la persona con quien cesan los efectos de la repercusión. - Es ella la única que soportará el gasto, sin que le represente ningún beneficio, por el contrario, está absorbiendo la deuda que le correspondería pagar al sujeto pasivo principal.

La repercusión fiscal es un fenómeno que no siempre se presenta. - Los sujetos que intervienen en la relación tributaria y el tipo de gravámen, son los factores de quienes depende su realización.

Podemos suponer por ejemplo, que en los casos del Impuesto Sobre la Renta tratándose de empleados públicos, o del Impuesto Sobre Ganancias, o de impuestos que gravan a los artículos de primera necesidad, sobre los cuales el Gobierno ejerce control en los precios, nos sería muy difícil encontrar las fases o etapas -

(21) .- Ernesto Flores Zavala. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 13a. Edición Editorial Porrúa. México 1971. Pág. 259.

a que me he referido.

Una repercusión normal, la encontramos en relación a los impuestos que gravan artículos de mediano lujo, y en los de libre concurrencia.

La repercusión es excesiva, tratándose de artículos de lujo y de aquellos producidos por industrias que operan en forma de monopolio.

Como se ve, para preveer la repercusión, tendrían que hacerse complicados estudios, en los que tomarían un papel importante no solamente los elementos de la relación tributaria, habría que tomar en cuenta circunstancias tales como la edad del impuesto, o sea, su antigüedad o novedad, un impuesto bien arraigado, es por lo general respetado, en cambio uno nuevo, estaría expuesto a ser violado con mayor facilidad, su peso es también importante porque si es liviano, será más respetado que otro que no lo sea.

Otro de los efectos principales de los impuestos es la difusión. - Mediante ella, el pagador, es decir, la persona que ha sido incidida por el impuesto - se ve afectada en su capacidad de compra, en una cantidad equivalente a la del pago del impuesto, lo que lógicamente traerá como consecuencia una disminución en los ingresos de sus proveedores.

Podemos decir que toda repercusión dejará sentir una difusión, pero no a la inversa, porque ésta, a diferencia de aquélla, se producirá siempre que se pague un impuesto, siendo mucho más acentuada en los de reciente creación, puesto

(22). - Ernesto Flores Zavala. - Ob. Cit. Pág. 232.

que provocan un desequilibrio económico en el sujeto pasivo.

En el caso particular que examinamos, el gravámen del 5 por ciento, será más o menos repercutible por los patrones, de acuerdo con lo que hemos expuesto, pero en todo caso, será difundido, representando un encarecimiento de la vida en una cantidad equivalente a ese 5 por ciento.

Lo que me parece injusto es que bajo cualquier hipótesis, el 5 por ciento sea repercutido por las personas que cuentan con una mayor capacidad económica, para incidir en las de escasos recursos, lo que acentúa las diferencias de las clases económicas, lejos de contribuir a una equitativa distribución de la riqueza. Resulta evidente que una empresa próspera cuyas utilidades son abundantes, tendrá mayor flexibilidad para repercutir el 5 por ciento, que otra cuyos costos se encuentran forzados al máximo, para producir ganancias modestas.

(23)

TERCERA.- Mencionaba en alguna parte de mi trabajo, que las críticas que se escuchan en contra del fondo Nacional de la Vivienda, se aligerarían en cierta medida, si pudiéramos encontrar la fórmula para que la carga impositiva fuera repercutida mínimamente.

En virtud del carácter de impuesto, que económicamente contiene la aportación del 5 por ciento, sería imposible pretender anular su efecto repercutivo. Cualquier impuesto, del tipo que sea, está sujeto a ser repercutido.- Podríamos pensar que el Impuesto Sobre la Renta que paga un profesionalista, es de los menos repercutido.

(23).- Ver Pág. 30.

tibles, sin embargo, la práctica nos enseña que en el momento en que sabe que habrá que extender recibo al cliente, aumentará su valor en una cantidad equivalente al pago del impuesto.- Lo mismo sucede en el de Ingresos Mercantiles, cuyo 4 por ciento lo paga usualmente el consumidor y no el comerciante.

Si la Reforma pretendiera con sinceridad que el Fondo se constituyera con dinero proveniente del patrimonio propio de los patrones, hubiera manifestado -- su deseo, imponiendo la obligación de aportar, sobre bases que no fueran fiscales.

En mi opinión, el poder Legislativo debió respetar la ideología del -- Constituyente de Querétaro lo mas fidedignamente posible, incidiendo en las empre-- sas el pago de la aportación utilizando para tal efecto, instituciones de Derecho Mer-- cantil como el fideicomiso y la emisión de valores.

Aprovechando el carácter financiero del Instituto y siguiendo los li-- neamientos generales de la Reforma, el organismo descentralizado, podría ser a la vez una institución fiduciaria.

En esta forma, basándonos en los principios constitucionales en virtud de los cuales el Estado percibe sus ingresos, los patrones estarían obligados a fideico-- mitir el mismo 5 por ciento, mediante una ley, con el objeto de constituir el Fondo -- Nacional de la Vivienda, mismo que quedaría como garantía, y cuya titularidad esta-- ría a cargo del Instituto o fiduciario, todo ello con el propósito de que los trabajado-- res en su carácter de fideicomisarios, recibieran crédito barato para adquirir habita-- ciones en propiedad.

Obligando a las empresas mediante un fideicomiso, en lugar de que la aportación representara un gravámen impositivo, sería una forma de obligarlas a invertir una parte mínima de su capital, tendiente a la satisfacción de una necesidad social, por la que se podría obtener el modesto pero ya tradicional beneficio del 6 por ciento anual, de que hablaba la Fracción XII original, pudiéndose inclusive, reducir a un porcentaje menor.

La forma de canalizar la aportación, sería mediante la compra de Bonos de Estado, emitidos por el Instituto Fiduciario, para la Promoción de la Vivienda Obrera, para lo cual, tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto Anual de la Federación, tendrían que incluir las partidas respectivas.

A su vez el Instituto Fiduciario beneficiaría a los trabajadores, a través de la suscripción de certificados de participación de la vivienda, o certificados fiduciarios no amortizables, que representarían el derecho, mediante el pago de la totalidad de las cuotas estipuladas, a que se transmita la propiedad de una vivienda gozándose entre tanto del aprovechamiento del inmueble, tal y como lo contempla el artículo 128-bis de nuestra Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito.- Las cuotas mencionadas, serían desde luego, cubiertas con los depósitos constituidos a favor de los trabajadores.

Los problemas técnicos jurídicos que representa el cambio de naturaleza en la aportación, serían objeto de un profundo e interesantísimo estudio, para lo cual debo confesar la impotencia de esta tesis.

Como última consideración en relación a este tema, quiero hacer hincapié en que, de acuerdo con la transformación que aquí propongo, la repercusión -- del 5 por ciento sería, si no nula, por lo menos mínima.- No es lo mismo que las -- empresas sientan una carga impositiva, a que se les facilite el cumplimiento de una obligación constitucional, porque de acuerdo con este sistema, la aportación representa una inversión tal y como fue concebida por la Constitución de 17, además de que el Gobierno Federal podría conceder incentivos fiscales, como lo sería el hecho de considerarlo un gasto de previsión social, deducible por lo tanto del impuesto sobre la renta.

CONCLUSIONES DE CARACTER SOCIAL.

Quise que mi trabajo se iniciara con una fecha memorable de los derechos sociales, y he querido que bajo este rubro se concluya, porque lo social es el -- principio y fin de la reforma en habitación obrera.

El problema de la vivienda de los trabajadores nació como preocupación a nivel nacional junto con el nuevo siglo; desgraciadamente, comenzó a tratarse 70 años después.- Nuestras asociaciones sindicales, en lo general, nada hicieron por conservar un mínimo otorgado por la Constitución, menos aun, por aumentarlo, pero sí, deplorablemente aplaudieron la supresión de los derechos de sus agremiados.

Para darnos cuenta de las dimensiones del problema, podemos imaginar lo que sucedería, si un buen día, se le ocurriese a una gran empresa alegar ante nuestros Tribunales la improcedencia del cobro del 5 por ciento, haciendo valer la inexistencia de la obligación Constitucional; en este caso, el Poder Judicial se encontraría ante la disyuntiva de fallar a favor de la supresión absoluta de los derechos laborales, o bien, tambalearse en razones de orden público, necesariamente ajurídicas, para salvarle la vida a la Fracción XII, seguro de su actuación como uno de los actores principales de nuestra tragicomedia nacional.

Parece francamente increíble que la iniciativa de ley haya pasado por los ojos de nuestros Diputados y Senadores del Congreso de la Unión, como por la totalidad de los Congresos de los Estados sin observación alguna, lo que nos hace pensar que la atención se fijó únicamente en la autenticidad de los sellos que la calzaban.

Lamento profundamente, que la Reforma, cuya naturaleza es social, y cuyos frutos deben extenderse a uno de los sectores más numerosos de nuestro país, pueda frustrarse así misma, mientras no se realicen las nuevas reformas.

Sin embargo, debemos de considerar también, que en el aspecto social, la Reforma representa un nuevo mínimo, susceptible de aumento, siempre que la clase trabajadora cuente con vivienda real y efectiva.

Por último, a manera de conclusión social final, quiero declarar la solidaridad que me une con mis compañeros de la Generación 69, quienes hemos vi-

vido una Universidad en crisis, cargada de violencia, donde a diario nos llegaba el hedor de nuestras Instituciones, que nos ha tornado escépticos, pero de la cual, en - reacción contraria, hemos afirmado el valor humano.

BIBLIOGRAFIA.

- 1.- Bauche Garcíadiego Mario.- Operaciones Bancarias. 1. Edición Editorial Porrúa. México 1967.
- 2.- Cervantes Ahumada Raúl.- Títulos y Operaciones de crédito. 6a. - Edición, Editorial Herrero. México, -- D.F. 1969.
- 3.- De la Cueva Mario. Derecho Mexicano del Trabajo 12a. -- Edición Tomos 1 y 2 Editorial Porrúa, - México, D.F. 1970.
- 4.- De la Cueva Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. 1a. Edición Editorial Porrúa Méx.- D.F. 1972.
- 5.- De la Cueva Mario. La Idea de la Soberanía. Sobretiro de: Estudios sobre el Decreto Constitucional de Apatzingán. Publicaciones de la Coordinación de Humanidades --- U.N.A.M.
- 6.- Derechos del Pueblo Mexicano. Derechos del Pueblo Mexicano.- México a través de sus constituciones. -- Edición realizada por la XLVI Legislatura del Congreso de la Unión. Tomo VII. México, D.F. 1967.
- 7.- Fraga Gabino Derecho Administrativo. 13a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, D.F.- 1969.

- 8.- Flores Zavala Ernesto. Elementos de Finanzas Públicas Mexicanas. 13a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México 1971.
- 9.- García Maynez Eduardo. Introducción al estudio del Derecho. - 5a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. -- 1953.
- 10.- Gutiérrez y González Ernesto. Derecho de las Obligaciones. 4a. Edición Editorial José M. Cajica Jr. S.A. Puebla, Pue., Méx. 1971.
- 11.- Kelsen Hans. Teoría Pura del Derecho 7a. Edición - Editorial Universitaria de Buenos Aires. Argentina 1960.
- 12.- Margain Manautou Emilio. Introducción al estudio del Derecho tributario mexicano. Universidad Autónoma de San Luis Potosí. 2a. Edición. -- México, 1969.
- 13.- Serra Rojas Andrés. Derecho Administrativo. 4a. Edición - Librerías de Manuel Porrúa, S.A. Tomo I México, D.F. 1968.
- 14.- Sepúlveda César. Derecho Internacional Público. 4a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México - 1971.
- 15.- Tena Ramírez Felipe. Derecho Constitucional Mexicano. 7a. Edición. Editorial Porrúa, S.A. México, 1964.
- 16.- Tena Ramírez Felipe. México y sus Constituciones. Trabajos Jurídicos en Homenaje a la Escuela -- Libro de Derecho en su XXV Aniversario. Editorial Polis, México D.F. 1937 Vo. II.

17.- Trueba Urbina Alberto y
Trueba Barrera Jorge.

a).- Ley Federal del Trabajo reformada y adicionada. 55a. Edición. Editorial Porrúa. México 1967.

b).- Nueva Ley Federal del Trabajo-13a. Edición Editorial Porrúa, México 1972.

c).- Nueva Ley Federal del Trabajo reformada 18a. Edición. Editorial -- Porrúa, México 1972.

18.- Trueba Urbina Alberto.

Nuevo Derecho del Trabajo 2a. Edición Editorial Porrúa. Méx. D.F. -- 1972.

19.- Rodríguez Rodríguez Joaquín.

Derecho Mercantil.
Edición. Editorial Porrúa, México, - D.F., 1969. Tomo I.

20.- Cuadernos y Folletos Publicados por el INFONAVIT.

a).- "Disposiciones Legales". 2a. - Reimpresión Imprenta Madero - S.A. México 13, D.F. 1972.

b).- "Documentos # 2" Complejo -- Editorial Mexicana. México 17, D.F. 1972.

c).- "Temas de Vivienda" # 1 Complejo Editorial Mexicana. México 17, D.F. 1972.

d).- "Cuadernos de Orientación" # 1 y 2 Complejo Editorial Mexicana Méx. 17, D.F. 1972.