



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

## CONSIDERACIONES GENERALES DE LA VIVIENDA OBRERA EN MEXICO

# T E S I S

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

P R E S E N T A :  
**FAUSTO VAZQUEZ**



U. N. E. D.  
OFNA. DE EXAMS.  
PROFESIONALES  
Y GRADOS

MEXICO, D. F.

1974



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

A MIS PADRES

HERLINDA APARICIO REYES  
ISAIAS VAZQUEZ RODRIGUEZ  
CON ETERNA GRATITUD Y RESPETO.

CON SINCERO AGRADECIMIENTO  
AL SR. LICENCIADO CLEMENTE MORALES ALESSIO

AL MAESTRO ALBERTO TRUEBA URBINA  
EN SUS 37 AÑOS DE SEMBRAR INQUIE  
TUDES EN SU CATEDRA DE DERECHO -  
DEL TRABAJO.

Esta Tesis fue elaborada  
en el Seminario de Dere-  
cho del Trabajo Bajo la-  
Dirección del Lic. Pedro  
Rosas Meza.

SUMARIO GENERAL	Pág.
INTRODUCCION.....	I
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS.....	2
CAPITULO II	
LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.....	33
Funciones y Organización del Instituto.....	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEGISLACION BUROCRATICA EN MATERIA DE VIVIENDA.....	47
LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.....	53
Funciones y Organización del Instituto.....	
CAPITULO III	
LA IMPORTANCIA DEL FIDEICOMISO COMO UNA SOLUCION AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.....	74
CAPITULO IV	
LOS CONVENIOS HABITACIONALES EN LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.....	90
CONCLUSIONES.....	103
BIBLIOGRAFIA.....	106

## INTRODUCCION

Como una nota introductoria a este tema de la vivienda, diremos que el hombre desde los tiempos más remotos, siempre se ha preocupado por guarecerse de los factores de la naturaleza como el frío, el calor, etc., buscando un lugar donde protegerse de estas inclemencias, sin embargo éste problema en principio carece de relevancia como un verdadero problema social que afecta a grupos importantes de la población, pues éste es relativamente reciente, debido al acelerado crecimiento demográfico y al intenso proceso de urbanización, que durante las últimas décadas ha sufrido nuestro país.

En efecto, el incremento de una población está determinada por varias causas como son: La natalidad, la mortalidad y la migración. Entendemos como migración a los desplazamientos de los habitantes de una población a otra, lo cual fué frecuentemente para la causa que vamos a estudiar, durante la Revolución Mexicana de 1910 por razones de seguridad y después de ésta, por diversas causas, como son las de tipo económico, culturales, de enfermedad, matrimonio, o de alguna otra que implique el arraigo en un lugar determinado.

La natalidad es otro de los elementos que influyen en este problema, pues nuestro país tiene un alto índice de crecimiento demográfico (3.5) factor que debe tomarse muy en cuenta al pretender dar solución a este problema de la vivienda obrera en México.

Otra causa que también tiene gran repercusión en el problema planteado, es la insuficiencia de viviendas, no sólo por la escasez de las mismas, sino por la baja cali-

dad de un alto porcentaje de las ya existentes, como ejemplo de éstas, tenemos las zonas de tugurios que se caracterizan por la preponderancia de vecindades de tipo colonial (habitación de tipo cuarto redondo, es decir, en la que un sólo recinto sirve a la vez de dormitorio, comedor, sala y a veces hasta de cocina), por todas estas razones las hacen inhabitables de acuerdo con los mínimos requisitos de seguridad, higiene y decoro que deben de contener.

Independientemente de esto, si consideramos a la casa como el local donde se forma y crece la familia, donde se educan a los hijos, donde el trabajador trata de recuperar sus energías perdidas durante sus labores, etc., es natural que la conducta observada en ella, vaya más allá de las cuatro paredes y que repercuta posteriormente en los buenos o malos hábitos que en ella se hayan adquirido, por lo que es necesario que al trabajador se le suministre viviendas libres de la promiscuidad y del hacinamiento.

También contribuyen al mismo problema, el bajo nivel de salarios de la mayoría de la población económicamente activa, pues éste limita la capacidad adquisitiva de sus habitantes, ya que primero deben atender a sus necesidades de alimentación, y vestido y después el de la habitación y junto a esta cuestión hay que ver la escasa aplicación de los recursos financieros por parte del Estado y de otros organismos, por considerar ésta actividad una inversión de poca productividad. En efecto, el financiamiento de viviendas destinadas a la población de escasos ingresos económicos es reciente, encontramos algunos antecedentes desde 1947, lo que aumentó en la década de los cincuenta, particularmente en beneficio de los habitantes de la ciudad de México y posteriormente de la provincia. En este sentido hay que hacer notar la intervención del Estado para resol

ver este enigma, pues en principio ningún organismo quería participar sobre el financiamiento de este negocio, por considerar que se trataba de una nueva actividad, en donde se carecía de experiencia, sin embargo el Gobierno Federal ante la inaplazable necesidad de resolver este problema y con la facultad que tiene para dirigir la inversión, empezó a canalizar los recursos financieros hacia este renglón.

Todas estas causas, que aunque no son materia de estudio específico del tema que vamos a tratar, si tienen honda repercusión y especialmente a las conclusiones que llegamos, por lo que me fué indispensable citarlas y sembraron mi inquietud, para reflexionar sobre lo que fué, y puede ser el problema de la vivienda obrera en nuestro país, si no se atiende oportunamente.

El trabajo lo he dividido en cuatro capítulos, y enfocado desde el punto de vista legislativo. En el primer capítulo se presentan en síntesis los antecedentes históricos que sobre este particular se ha legislado desde 1917 hasta 1972.

En el segundo capítulo pretendemos hacer un modesto análisis de la ley que creó el organismo denominado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, y un examen de la estructura orgánica del mismo. También en este capítulo exponemos los antecedentes que sobre del tema de la vivienda se han dictado en la Legislación Burocrática, con su respectivo análisis sobre la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, que es el que reglamenta esta institución.

En el tercer capítulo, hablamos de una manera sucinta, sobre el financiamiento de viviendas de interés social dentro del marco de la actividad del Estado.



Como cuarto y último capítulo -- analizamos la Nueva Ley Federal del Trabajo de -- 1970, y la importancia que representó para el -- Legislador de 1970 la innovación de presentar -- a la voluntad de las partes la celebración de un convenio habitacional como solución al problema de la vivienda.

Esperando que este modesto trabajo convenza a los H. Sinodales a los cuales se somete para su revisión, así mismo considero que este tema dada la amplitud de matices que convergen en el mismo, cada uno de los citados capítulos, es motivo de una amplia investigación, pero que dada la brevedad del tiempo, unida a la corta experiencia del sustentante, dificultan la posibilidad de tratar el tema con el debido respeto y atención que la clase trabajadora merece -- para la solución de este problema.

# CAPITULO I

## ANTECEDENTES HISTORICOS

### SUMARIO.

- A).- La Revolución Mexicana de 1910.
- B).- Debates del Constituyente de 1917.
- C).- Artículo 123 Constitucional.
- D).- Ley Federal del Trabajo de 1931.
  - a).- Primera redacción del artículo 111, fracción III.
  - b).- ULtima redacción del artículo 111, Fracción III.
- E).- Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970.
- F).- Reforma al artículo 123 Constitucional, fracción XII, en 1972.
- G).- Reforma a la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970.

## A).- LA REVOLUCION MEXICANA DE 1910.

Iniciada la revolución de 1910, más por intereses de tipo político que social, su desenvolvimiento ideológico giró en torno a causas de tipo socio-económico.

Al triunfo de la revolución y en elecciones democráticas resulto ser electo Presidente de la República Don Francisco I. Madero, quien como se afirma ya tenía en cartera los primeros proyectos de Leyes Agrarias y del Trabajo, según el programa que presentó en el Tivoli del Eliseo de esta ciudad de México en abril de 1910.

De igual manera se comenta que por conducto del Secretario de Hacienda, el Presidente Madero envió a la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal la iniciativa de Ley del 25 de septiembre de 1912, creando en la Cámara muy importantes debates pues se esgrimieron en ella los conceptos mas avanzados del socialismo, destacando por su actuación los Diputados Heriberto Jara; Jesus Urueta; José María Lozano; José Natividad Macías quien desde entonces se declara socialista, más es en la sesión del 11 de noviembre de 1912 cuando se sienta un precedente muy importante para la causa del tema de la vivienda que vamos a tratar y que dice:

"Por ahora, el convenio que se ha celebrado ante la Secretaría de Fomento entre los trabajadores y los directores o dueños de las fabricas, satisface una de las primeras necesidades de los obreros; ya podemos decir que se ha conquistado que se fije una tarifa que produzca lo necesario para la vida de estos seres, que hasta aquí no hacían más que vegetar para alcanzar lo necesario para llevar una vida miserable-hoy tienen ya abierta la carrera, porque ya se les reconoce la importancia de su trabajo, y con esa tarifa de salario mínimo que se les ha fijado, podrá cada uno de ellos perfeccionar su labor

para poder llegar a alcanzar un salario máximo".

"Si después de esto, señores diputados, nos ocupamos de expedir leyes que mejoren su situación; QUE SE LES PROPORCIONEN HABITACIONES COMODAS, MODERNAS E HIGIENICAS, y que se les dote de escuelas para que allí puedan recibir sus hijos el pan de la inteligencia; si después iniciamos leyes que vengan a establecer las sociedades cooperativas de consumo, y finalmente, si podemos dar leyes que les proporcionen un seguro para el día que falten, sus familias no que den en la indigencia, habremos cumplido con la misión que nos hemos propuesto, y todos los obreros de la República vendrán a ver que han tenido aquí representantes que han sabido cumplir con sus deberes y correspondido a la confianza que se les ha dispensado al darles su representación en este Parlamento". (1)

Víctima de la traición, el Presidente Don Francisco I. Madero, es asesinado por Victoriano Huerta; desencadenándose de esta forma la revolución constitucionalista encabezada por Don Venustiano Carranza en contra del usurpador Victoriano Huerta.

El 26 de marzo de 1913, en la Hacienda de Guadalupe, del Estado de Coahuila, Don Venustiano Carranza firma el Plan de Guadalupe, en el cual se desconocen todos los actos del Gobierno del usurpador Huerta, actitud que a la postre llegó a triunfar expulsando a Huerta del poder.

(1) Historia de la Cámara de Diputados de la XXVI Legislatura Federal T. III, acta del 13 de septiembre de 1912 al 19 de febrero de 1913 México, Pag. 22 y ss.

Al triunfo de la Revolución, el paso a seguir era la organización del gobierno - sobre las bases políticas y sociales, o sea la - necesidad de convocar a un Congreso Constituyente, exclusivamente dedicado a discutir las reformas Constitucionales, idea que fue aceptada por el Primer Jefe Constitucionalista y que por Decreto del 14 y 19 de septiembre de 1916, convocó al pueblo mexicano a elecciones para integrar el Congreso Constituyente que debía de reunirse en la Ciudad de Querétaro el 10. de diciembre de -- 1916, y en cuya sesión el Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista y encargado del Poder Ejecutivo pronunció un importante discurso y entregó un proyecto de reforma a la Constitución de - 1857, aunque es de comentarse que en dicho proyecto no se despojó de la tradición Constitucional, se seguía respetando la estructura clásica de la Carta Magna de esa época.

Asimismo, es de hacerse notar -- que en dicho proyecto a excepción del artículo - 50. no se incluyó algún otro artículo que se refiriera al trabajo y como consecuencia lógica -- las relaciones del trabajador como garantías -- Constitucionales, quedarón fuera de dicho proyecto.

B).- DEBATES DEL CONGRESO CONSTITUYENTE.

Arduos fueron los debates que en torno al artículo 5o. Constitucional se suscitaron para su aprobación y es en este dictámen donde se encuentra el origen del artículo 123. Al citado dictámen se le adicionaron tres garantías de tipo social, la jornada de trabajo, que no debía de exceder de ocho horas; la prohibición del trabajo nocturno industrial para las mujeres y los menores, y el descanso hebdomadario.

Es en la sesión del 26 de diciembre de 1916 cuando comienza a dibujarse la transformación Constitucional y así observamos en su trascendental discurso al General Heriberto Jara quien entre otras cosas dijo: "La miseria es la peor de las tiranías y si no queremos condenar a nuestros trabajadores a esa tiranía, debemos procurar emanciparlos, y para esto es necesario votar leyes eficaces aún cuando estas leyes, conforme al criterio de los tratadistas, no encajen perfectamente en una Constitución". (2)

Al continuar la sesión, el 27 de diciembre de 1916, Porfirio Del Castillo, Diputado Poblano citó en el seno del Congreso Constituyente el problema de la vivienda en los siguientes términos:

"Quien no recuerda, señores, los contratos que nos han sido presentados siempre por los capitalistas, entre ellos, por ejemplo los contratos de arrendamientos de casas?. En estos contratos renunciamos a todos los derechos y nos hacemos responsables hasta el último pedazo de ladrillo, y en cambio, si nosotros por necesidad de salubridad hacemos una mejora en la -

(2) Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917. T. I. Pág. 707, México.

finca, tal mejora queda a beneficio y no tenemos derecho a compensación ninguna y a ninguna recompensa, porque los ricos son absolutamente egoístas". (3)

Corresponde al Señor Licenciado -- José Natividad Macías, en la sesión del 28 de -- diciembre de 1916 plantear seriamente el proble -- ma de la habitación y haciendo una recopilación -- sobre la cuestión del trabajo y que en forma de -- proyecto fue presentado a Don Venustiano Carran -- za, entre otros conceptos dijo:

"Como ven ustedes, la protección -- al trabajador es completa; ni las leyes america -- nas, ni las leyes inglesas, ni las leyes belgas -- conceden a los obreros mexicanos: CASAS SECAS, -- PERFECTAMENTE HIGIENICAS, QUE TENGAN CUANDO ME -- NOS TRES PIEZAS; TENDRAN AGUA, ESTARAN DOTADAS -- DE AGUA, y si no la hubiere a una distancia de -- quinientos metros, no se les podrá exigir que -- pague; en caso de que no haya mercado como se es -- tablece en el artículo 27, está obligado el pro -- pietario de la negociación a llevar allí los ar -- tículos de primera necesidad, al precio de plaza -- más inmediata, recargando únicamente los gastos -- necesarios para el transporte; tienen ustedes, -- pues, una protección completa sobre este particu -- lar"... etc'. Y además agregaba el Diputado -- Macias en líneas posteriores:

"Hay que elevar, señores diputados, -- al trabajador de la miseria en que se encuentra, -- hay que sacarlo de la postración en que se halla, -- HAY QUE SACARLO DE ESAS CHOZAS INMUNDAS EN QUE -- VIVE, EN LAS HACIENDAS Y EN LAS FABRICAS, PARA -- DECIRLE: SOIS HOMBRES Y MERECEIS COMO CIUDADANO -- DE LA REPUBLICA, TODAS LAS CONSIDERACIONES QUE -- MERECE UN HOMBRE LIBRE". (4)

(3) Diario de los Debates T.I. Pág. 708.

(4) Diario de los Debates T.I. Pág. 728.



Brillante fue la intervención de los Constituyentes que tomaron parte en las diversas sesiones, como ha quedado plasmado en el Diario de los Debates del Congreso Constituyente, y es con la proposición de Froylan Manjarrez que cierra el acalorado debate que originó el proyecto del artículo 123, el cual dentro de otras cosas decía y proponía lo siguiente:

Que por ser ya el tercer día en que se ocupaban sobre la discusión del artículo 50. y en virtud de que los oradores que ascendían a la Tribuna hacían nuevas proposiciones, nuevos aditamentos que redundan en beneficio de los trabajadores y tomando en consideración que las iniciativas propuestas, no resuelven el problema; propone que se conceda un capítulo exclusivo para los asuntos del trabajo y crear así un capítulo que podría llevar el título Del Trabajo y concluyó diciendo:

"Así-mismo me permito proponer que se nombre una Comisión compuesta de cinco personas o miembros encargados de hacer una recopilación de las iniciativas de los diputados, de datos oficiales y de todo lo relativo a este ramo, con objeto de determinar y proponer el capítulo de referencia, en tantos artículos cuantos fueren necesarios" (5)

De esta forma se integro un --  
-petit comité- que estuvo presidido por el Diputado Pastor Rouaix, y cuyas sesiones se realizaron en el palacio Episcopal de la Ciudad de Querétaro, grupo que estuvo integrado principalmente por los señores diputados; el Ingeniero Pastor Rouaix; Lic. José N. Macías; José Inocente Lugo y Rafael L. de Los Rios, mismos que a la postre presentaron ante el Congreso el 13 de enero de 1917 un proyecto que más tarde habría de ser el artículo 123 que dice:

(5) Diario de los Debates T.I. pág. 738.

"Artículo ... El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, al legislar sobre el trabajo de carácter económico, en ejercicio de sus facultades respectivas, deberán sujetarse a las siguientes bases:"

"I.- La duración de la jornada máxima será de ocho horas en trabajos de fábrica, talleres y en los establecimientos industriales", ... etc.

Fue en la fracción XII del proyecto de artículo 123, en donde se quedó plasmado por primera vez la obligación de los patrones de proporcionar habitaciones a sus trabajadores.

"XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otro centro de trabajo, que diste más de dos kilómetros de los centros de población, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que serán equitativas. Igualmente, deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad".(6)

## C).- ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL

Modificado ligeramente el texto del artículo 123 en la memorable sesión del 23 de enero de 1917, lo discutió y aprobó la Asamblea Legislativa de Querétaro, integrada por sesenta y tres Diputados Constituyentes, quedando registrado desde entonces bajo el Rubro Del Trabajo y de la Previsión Social el cuál, en la parte relativa al tema de la habitación textualmente dice:

Artículo 123.- El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados deberán expedir leyes sobre el trabajo, fundadas en las necesidades de cada región, sin contravenir las bases siguientes, las cuales regirán el trabajo de los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos, y de una manera general todo contrato de trabajo:

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

De esta forma nació el Artículo 123 de nuestra Carta Magna que por primera vez consa-

gra un título de garantías constitucionales dedicadas a la clase trabajadora, y, como afirma el maestro Mario de la Cueva, "rompió el mito del derecho de las fuerzas económicas a desarrollarse libremente, sin consideración a la nobleza del trabajo y a la dignidad del hombre". (7)

En cuanto a la gestación del artículo de referencia recogemos la opinión de otro de nuestros distinguidos Maestros el Dr. Trueba Urbina, quien dice: "El dictámen del artículo 123 de la Constitución de 1917, rompió los moldes de las Constituciones Políticas del pasado y que creó un estatuto protector de todos los trabajadores y a la vez reivindicador de los derechos del proletariado", ... Y continúa en líneas posteriores diciendo:

"Nació un nuevo derecho social -- proteccionista y reivindicador del proletariado que no fué concesión, y menos dadiva, del capitalismo, sino problemas revolucionarias cumplidas, de alcances hasta hoy incomprendidos". (8)

En estos términos se han expresado dos notables maestros de esta materia que sobre el particular han externado su opinión. Por lo que podemos resumir lo anteriormente citado diciendo, que entre las innovaciones que traía el artículo 123, no podía quedar fuera aquella norma que consagraba la obligación para los patrones de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, aunque es de observarse que en principio sólo se trataba a los trabajadores contratados por los particulares, quedando fuera de dicha relación los

(7) De la Cueva Mario.- Síntesis del Derecho del trabajo.- México, 1965 Pág. 27.

(8) Trueba Urbina, Alberto.- Nuevo Derecho del Trabajo.- Segunda Edición 1973. Editorial Porrúa.- Pág. 103.

trabajadores del Estado, y por tal motivo el 21 de octubre de 1960 se adicionó el artículo 123 Constitucional, con el apartado B que contiene los principios rectores de las relaciones que se dan entre el Estado y sus Trabajadores y que quedó escrito de la siguiente forma:

Artículo 123, apartado "B" .- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales:

Fracción XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas;

Inciso f).- Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados; ,, , etc.

Con este procedimiento se incorporó a nuestra Carta Fundamental una obligación que no estaba reglamentada y que viene a complementar al artículo 123, el cual ha sufrido diversas modificaciones en el devenir histórico, tal como lo veremos en el desarrollo de este tema.

#### D).- LEY FEDERAL DEL TRABAJO de 1931.

El 23 de agosto de 1931 fue publicada en el Diario Oficial de la Federación, la Ley Federal del Trabajo de 1931, que reglamentaba el contexto Constitucional y que de acuerdo con las experiencias adecuaba las instituciones a los cambios sociales que el país presentaba.

Esta Ley Federal del Trabajo de 1931, consignó en el artículo 111, fracción III la obli-

gación de proporcionar habitaciones a los trabajadores, este artículo tuvo dos redacciones durante su vigencia, la primera establecía:

"Artículo 111.- Son obligaciones de los patrones; "

"Fracción III.- Proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones están situadas dentro de las poblaciones y ocupan un número de trabajadores mayor de cien, los trabajadores deberán cumplir con la obligación que les impone esta fracción.

"El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase y duración del trabajo; al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrón, fijarán las condiciones y plazos dentro de los cuales este debe cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción". (9)

De esta manera se dejó al arbitrio de las entidades federativas la facultad de fijar las condiciones y plazos dentro de los cuales debían las empresas cumplir con dicha obligación, facultad que en principio le correspondía única y exclusivamente a la Legislatura de los Estados, misma que después se delegó en el Ejecutivo de estas entidades.

(9) Trueba Urbina, Alberto.- Ley Federal del Trabajo Reformada.- 6a. Edición.- México, 1943  
Pág. 64.

En tal virtud, esta fracción fue reformada en 1956. El 19 de diciembre de 1941, el Poder Ejecutivo expidió un reglamento, el cual fue recurrido mediante el Juicio de Amparo por varias personas y anulado en su oportunidad por la jurisprudencia que es ese sentido dictó la Suprema Corte diciendo que era inconstitucional, pues el precepto comentado no concedía facultades al Ejecutivo para dictar reglamentos. En la última redacción de este artículo 111, fracción III, quedó de la siguiente forma;

"Artículo 111.- Son obligaciones de los patrones;"

"Fracción III.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquiera otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán esta obligación."

Dada la redacción en este sentido, prácticamente, se concentraron a repetir en la parte relativa la fracción XII del artículo 123; agregando después!

"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, expedirán un reglamento para que los pa-

tronos cumplan con esta obligación". (10)

De la lectura de este párrafo, se observa que es casi textual al anterior, pues en él se establecía las condiciones y plazos dentro de los cuales el patrón debía de cumplir su obligación, y en la redacción posterior sólo se habla de un reglamento para que los patronos cumplan con la referida obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas a sus trabajadores, queriendo resolver de esta manera la inconstitucionalidad que afectaba a dicho artículo.

Bajo la tutela del artículo 111, fracción III de la ley abrogada fueron publicados los reglamentos de este artículo, uno para empresas de jurisdicción Federal y otro para empresas que no fueran de tal jurisdicción, y fueron publicados en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1941 y el 24 de febrero de 1942 respectivamente.

La numeración y el contenido de ambos reglamentos son semejantes. "Solamente difieren algunos artículos, radicando dicha discrepancia en cuanto que uno es aplicable en el Distrito Federal, en tanto que el otro es de observancia para toda la República en empresas de jurisdicción Federal (art. 1), y por lo que se refiere a los artículos, 2,3,4, y del 20 al 27, la única diferencia que existe entre ambos reglamentos es, la de que, al que se refiere a empresas de jurisdicción Federal, las autoridades que se mencionan son la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, en tanto que en el otro reglamento que no es de tal jurisdicción se menciona a la

(10) Trueba Urbina, Alberto.- Ley Federal del Trabajo Reformada y Adicionada.- 58a. Edición.- Editorial Porrúa.- México, 1968.- Pág. 68.



Dirección del Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal". (11)

Estos reglamentos fueron declarados inconstitucionales por la Suprema Corte de Justicia en su oportunidad como se observa en el Toca 3376/42, fallando el 10. de Abril de 1943, en donde se afirmó que la fracción III, del artículo 111 no confirió facultades al Ejecutivo Federal para reglamentar, sino para fijar las condiciones y plazos en que los patronos debían cumplir con esa obligación; y en forma semejante se resolvió el Toca 3809/42, en el que se dijo que era anticonstitucional el reglamento de la fracción III del artículo 111, ya que este sólo otorgaba facultades al Ejecutivo para fijar plazos dentro de los cuales debía de cumplirse tal obligación y no otorgaba facultades para reglamentar en la forma que lo había hecho, pues esta facultad sólo se otorgo al Congreso de la Unión exclusivamente.

Al comentar esta situación el Dr. de la Cueva dice:

"Estamos de acuerdo con la tesis de nuestro tribunal, pues en efecto, la facultad de reglamentar los preceptos Constitucionales corresponden al Poder Legislativo y porque tampoco podía delegar sus facultades en el Presidente de la República (y agregamos: a los Ejecutivos Locales); pero hay una argumentación errónea en las ejecutorias de la Corte: fijar las condiciones y plazos de cumplimiento de una obligación, es fijar cómo y cuándo debe cumplirse, por lo que si esta facultad correspondiera al Ejecutivo, el reglamento habría sido legal. Lo cierto es que el artículo 111, fracción III de la ley, otorga al Presidente de la República una facultad --

(11) Trueba Urbina, Alberto, Ley Federal del Trabajo.- Reformada y adicionada, nota a la pág. 396.- Porrúa México 1969, 61 Edición.

QUE NO PUEDE DESEMPEÑAR, PORQUE ES UNA DELEGACION DE FACULTADES QUE NO ESTA PERMITIDA AL CONGRESO; de lo que concluimos que lo INCONSTITUCIONAL ESTA EN LA MISMA DISPOSICION DE LA LEY y como consecuencia en el reglamento expedido por el Presidente de la República en ejercicio de una ilegal delegación de facultades". (12)

Con tal motivo tanto el Ejecutivo Federal como el local no podía legislar en esta materia ya que de acuerdo a la fracción X del artículo 73 de la Constitución es FACULTAD EXCLUSIVA DEL CONGRESO DE LA UNION EXPEDIR LEYES DEL TRABAJO REGLAMENTARIAS DEL ARTICULO 123 de nuestra Constitución. Y tales facultades no son delegadas en el Ejecutivo en virtud del artículo 131 y de lo aplicable del 49 de la propia Constitución, pues la delegación de facultades se refiere a otros aspectos diversos a las leyes del trabajo. Por lo cual la inconstitucionalidad, no se encontraba en los reglamentos, sino en la ley misma que delegó facultades al Ejecutivo y por consecuencia en aquellos que carecían de una norma jerárquicamente superior de la que fueron reglamentarias.

Posteriormente la Suprema Corte -- sentó jurisprudencia reconociendo superficialmente la validez del reglamento, cuando expreso: -- que "el reglamento de la fracción III del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo contiene -- disposiciones que, por su sola promulgación, tiene el carácter de ser inmediatamente obligatorias como son las que impone a las empresas de jurisdicción Federal, presentarse en determinado término las solicitudes correspondientes para construir o reformar las habitaciones de los obreros, especificando sanciones con las que ha de castigarse a las empresas que no cumplan con esta obligación, por tanto, tal reglamento trae implícitos

(12) De la Cueva, Mario.- Derecho Mexicano del Trabajo.- Porrúa México Pág. 31.

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". (13)

#### E).- NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

La Ley Federal del Trabajo de 1970, nace a la vida jurídica el primero de mayo de 1970 abrogando a la ley anterior de 1931. Esta nueva ley hace por primera vez una reglamentación objetiva, realista de la fracción XII del apartado A del artículo 123 de la Constitución, así mismo creó el Título Cuarto, Capítulo III, que comprenden los artículos 97 fracción II, 110 fracción II y III, 136 al 153 y 782 del mismo ordenamiento..

En efecto, observamos en la exposición de motivos de esta ley de 1970, el interés que el Ejecutivo tuvo respecto al tema de la vivienda al enviar esta iniciativa al H. Congreso de la Unión, para su discusión y aprobación. --- Entre los argumentos que se esgrimieron en la exposición de motivos se decía: "Que a pesar del tiempo transcurrido, el mandato Constitucional no ha tenido una realización satisfactoria, si bien en algunas empresas, por acuerdos celebrados con los Sindicatos, se han formulado planes para la construcción y adquisición de las habitaciones para los trabajadores, y en varias de ellas se han puesto en ejecución". "El Estado tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución". (14)

(13) Tesis 85, del Apéndice de Jurisprudencia de 1917 - 65, 5a. Parte Pág. 95.

(14) Trueba Urbina, Alberto.- Nueva Ley Federal del Trabajo.- 22a. Edición.- Editorial Porrúa México.- Pág. 428.

Para el cumplimiento de esta obligación, nos dice el Ejecutivo. en la citada iniciativa, fué necesario solicitar la opinión de los representantes legales de las organizaciones Sindicales de los Trabajadores y de los Patrones, para encontrar una fórmula que armonizaran con los factores de la producción y no constituir un obstáculo para el desarrollo y progreso del país, estableciendo de esta manera dos sistemas para el cumplito de esta obligación, uno para las empresas que dispusieran ya de las habitaciones necesarias para sus trabajadores y otro para las empresas que no se encontraran en tal situación.

En el primer caso establece la ley, las empresas que dispongan de las habitaciones suficientes para satisfacer las necesidades de sus trabajadores, deben de poner en conocimiento al Sindicato o directamente a ellos tal situación.

En otro supuesto estan comprendidas las empresas que no disponen de las habitaciones necesarias para satisfacer la demanda de sus trabajadores, o no pueden adquirirlas por algún título legal. Estas empresas tienen la obligación de poner en conocimiento al Sindicato o directamente a los trabajadores de esta imposibilidad, para que dentro del término de tres años celebren un convenio, contados a partir de la fecha en que entra en vigor esta ley o al día siguiente a la terminación del primer año del funcionamiento, si se trata de empresas de nueva creación para que den cumplimiento a esta obligación y mientras tal situación se realiza los trabajadores tienen derecho a una compensación mensual.

En el supuesto caso, que en las empresas o establecimientos no existan Sindicatos, los trabajadores podrán acudir ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, ante los Gobernadores de los Estados o Territorios y

ante el Jefe del Departamento del Distrito Federal, para que la autoridad correspondiente promueva la celebración de dicho convenio en su representación.

Esto es una manera general el contenido de ésta Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, a reserva de estudiarla ampliamente en el capítulo correspondiente de los convenios habitacionales.

F).- REFORMA AL ARTICULO 123, FRACCIÓN XII DE LA CONSTITUCIÓN.

Con fecha 22 de diciembre de 1971, el Poder Ejecutivo envió al H. Congreso de la Unión una iniciativa de reforma al artículo 123, fracción XII del apartado A de la Constitución, la cual dada su importancia fue aprobada en su integración por la Comisión Permanente del H. Congreso de la Unión el 8 de febrero de 1972, y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 14 de febrero del mismo año, entrando en vigor 15 días después de su publicación tal como lo dispone el único artículo transitorio de dicha reforma.

En efecto en la exposición de motivos e iniciativa de reforma que envió el Ejecutivo para su discusión y aprobación, encontramos los motivos y argumentaciones que tuvo el mismo para modificar dicha fracción XII, de los cuales citaremos las más importantes, y así no dice el Ejecutivo en la referida iniciativa.

Que no obstante que la fracción XII del citado artículo 123 sólo comprende un número limitado de trabajadores, no ha tenido una realización satisfactoria durante su prolongada vigencia y que debe atribuirse en la mayoría de los casos principalmente a los obstáculos que oponen las empresas para afrontar, en forma --

individual la carga económica que para ellas -- representan proporcionar viviendas a sus trabajadores.

En otra de las argumentaciones esgrimidas por el Ejecutivo, no dice lo siguiente:

"El Gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurren a una más justa distribución del ingreso y mejorar sustancialmente el bienestar de la población. Por esta razón, considero indispensable AFRONTAR GLOBALMENTE EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA E INCORPORAR EN LOS BENEFICIOS DE UNA POLITICA HABITACIONAL A LA TOTALIDAD DE LA CLASE TRABAJADORA, independientemente de la dimensión de las empresas en que sus miembros laboran o de su ubicación geográfica".

(15)

De igual manera nos parece equitativa la observación que hace el Ejecutivo en esta iniciativa al referirse a la coexistencia de negociaciones dotadas de abundante capital y poca mano de obra en relación a otras empresas de escasos recursos financieros y numerosos trabajadores. En el caso de estas últimas, es injusto que aparte de proporcionar más fuentes de trabajo, se tenga que obligar a dichas empresas a construir viviendas para sus trabajadores.

Por lo que se propone en dicha reforma la creación de un Fondo Nacional para la Vivienda, mediante la participación económica generalizada de todos los patrones del país y así poder cumplir de un modo objetivo los anhelos del Constituyente de 1917. Continúa el Ejecutivo en líneas posteriores diciendo.

(15) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.- Revista Mexicana del Trabajo.- Exposición de Motivos e Iniciativa de Reforma al Art. 123, Fracción XII de la Constitución.- Pág. 52.

La realización de un plan semejante implica necesariamente las reformas al texto Constitucional invocado, reforma que traerá como consecuencia, la expedición de una ley para la creación y reglamentación de un organismo independiente, e integrado por representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda.

Dicha ley reglamentaria regularía las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrían adquirir las habitaciones y crearía los organismos necesarios para que puedan resolver en la práctica, los problemas que habrán de presentarse. En particular, los que supone la coordinación, el financiamiento de los programas de construcción y su justa distribución entre las clases laborantes.

En síntesis, estos fueron los principales motivos que argumento el Poder Ejecutivo al enviar la iniciativa, que como apuntamos en su oportunidad, se aprobó en su integridad quedando redactada dicha fracción XII en los términos siguientes:

Art. 123.- Fracción XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones más cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un fondo 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 administren 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.

Concluimos esta reforma diciendo, que no obstante la notable visión del Constituyente de 1917 cuando redactaron el artículo 123 en un México de incipiente industrialización, en donde se tomo como signo de importante desarrollo, el número de trabajadores y la ubicación de la empresa, situación que prevaleció por mucho tiempo, pero que adaptado a nuestra época ya no funciona, pues las modernas formas de producción, donde la automatización hace que las empresas más importantes demanden poca fuerza de trabajo y como consecuencia de ello, muchas de estas empresas quedan fuera del contenido de ésta norma.

Es un hecho conocido de todos nosotros la importancia que tiene la ocupación en México, y se puede decir sin temor a equivocarnos, que la obligación establecida en la Constitución de 1917, para que las empresas urbanas con más de cien trabajadores o las empresas que se encuentren ubicadas fuera de las poblaciones, pudieran obligarse a que cumplan con el contenido de esta norma, pues esta sería causa de desocupación. Tampoco pretendemos ignorar la situación que guardan los Sindicatos con las empresas, situación por la cual difícilmen



te se llevaría a la práctica los convenios habitacionales que propone la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970.

Por lo que creemos, que si bien es cierto, que el problema de la vivienda con esta reforma tanto Constitucional, como a la Ley Federal del Trabajo, no resuelven aunque fuera a un largo plazo el problema citado, este sistema es más apegado a la realidad, pues da al trabajador la posibilidad de tener cuando menos un patrimonio familiar, una cuenta de ahorros, con ese depósito del 5% que las empresas están obligadas a aportar en su favor.

En verdad el problema de la vivienda es complicado y el tiempo transcurrido y los resultados obtenidos nos dan una idea del mismo, es un problema que presenta multitud de facetas en su composición, especialmente el económico y el demográfico, por lo que llegamos a la conclusión de que cualquier plan que se regule sería ineficaz e inútil, mientras no se realice un control de la natalidad, una buena política de planificación familiar, acompañada de una descentralización económica, pues existen ciudades tan pobladas como lo es la ciudad de México, Guadalajara, Monterrey entre otras, en cambio existen Estados de la República que dada su gran extensión se considera semidespoblados.

En las grandes urbes, no solamente es el problema de la vivienda el que comparten sus moradores, sino hay otros servicios de vital importancia, verbigracia el suministro de agua, el servicio del transporte, etc., por lo que insistimos en una descentralización económica y una buena política demográfica.

G).- REFORMAS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

Al reformarse la fracción XII del citado artículo 123 Constitucional, fue necesario que se reformara también la ley reglamentaria en sus diversos artículos como son: El 97 -- fracción II, 110 fracción II y III, 136 al 151, -- 782 y la adición al artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo, reformas que fueron aprobadas por la Cámara de Senadores el 20 de abril de 1972 y publicadas en el Diario Oficial de la Federación -- el 24 de abril del mismo año, entrando en vigor -- dichas disposiciones al día siguiente de su pu -- blicación tal como lo dispone el artículo prime -- ro transitorio de la citada reforma.

Estas normas modifican tanto la naturaleza de la obligación de los patrones respecto a sus trabajadores, como la situación de es -- tas personas, al extender a la totalidad de -- ellas y sujetas a una relación de trabajo, el -- beneficio que se deriva de la citada fracción -- XII del artículo 123.

Se creó además El Fondo Nacional -- de la Vivienda con los recursos económicos apor -- tados por las empresas, a fin de constituir depó -- sitos en favor de los trabajadores y establecer -- un sistema de financiamiento que permita otorgar -- a éstos, crédito barato y suficiente para que -- adquieran en propiedad viviendas cómodas e higiénicas, o para la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones, el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriormente citados.

Un mero recorrido por el articulado del Capítulo III llamado (Habitaciones para -- los Trabajadores), que incluye los artículos 136 al 153 y, haciendo un modesto análisis de los -- mismos, diremos que esta reforma fue fundamental para la causa que venimos estudiando, pues modificó totalmente la situación como lo observare --

mos en cada uno de estos artículos al analizar los.

En el artículo 136 desaparece la división de fracciones, a fin de establecer que todos los patrones están obligados a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, para lo cual deberán aportar Al Fondo Nacional de la Vivienda un 5% del monto de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

Los artículos 137, 138 y 139, establecen los lineamientos generales para la organización y el funcionamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, o sea, el objeto para el cual fue creado, que es el de proporcionar una morada digna, agradable, decorosa a los trabajadores mediante la construcción y operación de sistemas de financiamientos que les permitan adquirir en propiedad las referidas habitaciones, de igual forma trata sobre el destino que se darán a los créditos que otorgue dicha institución a sus beneficiarios.

El artículo 140, precisa que el Instituto tiene a su cargo la coordinación y el financiamiento general de los programas de construcción de casas habitaciones destinadas a ser adquiridas para los trabajadores.

El artículo 141, determina el destino de las aportaciones que los patrones harán al Fondo, con sujeción a un régimen que, además de permitir a los trabajadores el acceso a la propiedad de sus habitaciones, los hace beneficiarios de un ahorro constante y permanente. Así se define por una parte el Fondo de la Vivienda, que constituye un gasto de previsión social de las empresas, y que se aplicará en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores. El 40% del importe de estos fondos se abonará a los pagos inicial y mensuales del crédito que se otorga al trabajador a fin de que su economía se vea mejor tratada.

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

Quando los trabajadores no hayan hecho uso del depósito constituido a su favor en el Instituto, tendrán derecho a que se les haga entrega, periódica, del saldo de sus depósitos constituidos con 10 años de anterioridad. De igual manera se prevé cuando un trabajador deje de ser sujeto de una relación laboral, en el caso de incapacidad total permanente o de muerte se entregará el total de sus depósitos a él o a sus beneficiarios.

El artículo 142 establece el supuesto de que cuando una empresa se componga de varios establecimientos, su obligación de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda se extiende a cada una de ellas y a la empresa en su conjunto, situación que también contemplaba el artículo 137 de la ley abrogada.

El contenido del artículo 143, define lo que es el salario, entendiéndolo como tal, a la cantidad que percibe cada trabajador en efectivo o por cuota diaria.

Este artículo 144, nos señala la conveniencia de determinar un tope máximo para el pago de las contribuciones, que será el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate.

En el artículo 145, se estipula en este artículo para el caso de incapacidad total permanente o de muerte del trabajador, que el crédito obtenido llevara implícito la contratación de un seguro, de manera que el trabajador o sus beneficiarios queden liberados de las obligaciones derivadas del crédito solicitado, asegurando la

propiedad de la habitación como patrimonio de la familia.

Este artículo 146, exime a los patrones de las obligaciones de pagar las aportaciones -- respectivas por sus trabajadores domésticos, pues se considerará que este tipo de prestaciones de -- servicios implica en sí la obligación de recibir habitación tal como lo establece el artículo 334 de la ley en vigor.

El artículo 147, concede al Ejecutivo la facultad para determinar las modalidades con que se incorporán al régimen previsto en este capítulo los deportistas profesionales y los trabajadores a domicilio, atendiendo a las condi ciones especiales de estas actividades.

Este artículo 148, deja al arbitrio del Ejecutivo la facultad de determinar sobre -- las empresas que tienen un capital o un ingreso inferior a los mínimos que el propio Ejecutivo - determine, prevé además que las resoluciones podrán revisarse total o parcilamente cuando a su juicio existan circunstancias que lo justifiquen a fin de no establecer estatutos permanentes.

El artículo 149, establece las sumas que el Fondo Nacional de la Vivienda asignarán al financiamiento de casas habitaciones destinadas a ser adquiridas por los trabajadores; - Así mismo se hace referencia a la obligación de distribuir equitativamente entre las distintas - regiones y localidades del país, así como entre las diversas empresas o grupos de trabajadores - la aplicación de los recursos de que disponga.-- Para tratar que los beneficios obtenidos sean -- justos y equitativos, se determina expresamente en este artículo, que el otorgamiento individual de los créditos se llevará a cabo si es preciso conforme a un sistema de sorteos.

El artículo 150, precisa la situación del patrón que proporcione a sus trabajadores viviendas en comodato o en arrendamiento, no

lo exime de su obligación de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda y reitera que esta obligación continúa vigente, aún respecto de aquellos trabajadores que hubieren sido favorecidos por créditos otorgados por el propio fondo.

Consideramos que en este sentido era más realista, la ley abrogada cuando establecía en su artículo correspondiente, que cuando un trabajador había obtenido una vivienda en los términos del artículo 123 Constitucional y de su contrato colectivo de trabajo, no tenía derecho a que se le proporcionara otra, y en el caso que la habitación adquirida quedará al margen de la relación laboral, tenía derecho pero hasta que se solucionaran las necesidades de viviendas de los demás trabajadores de la empresa en la cual trabajaba. En este sentido creemos que es más razonable que se suspendan los créditos a aquellas personas que han obtenido una vivienda del Instituto, en tanto no se solucione el problema de viviendas de los demás trabajadores.

El artículo 151, conserva el principio contenido en el artículo 150 de la Ley de 1970, para los casos en que los patrones den en arrendamiento habitaciones a sus trabajadores, lo que es frecuente tratándose de empresas que se encuentran fuera de las poblaciones o por naturaleza de cuyas labores exige proporcionarles casas, la renta no podrá exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca.

Así mismo se señalan obligaciones tanto para la empresa como para el trabajador, para el primer caso son las siguientes: Mantener en buen estado las habitaciones, hacer oportunamente las reparaciones necesarias y convenientes. En un segundo supuesto están las obligaciones de los trabajadores, como son: La de pagar la renta oportunamente, cuidar de la habitación, avisar a la empresa sobre el deterioro de la vivienda, desocupar las habitaciones en un plazo

de 45 días cuando haya terminado la relación de trabajo, usar las habitaciones exclusivamente para ese fin y no subarrendarla.

Los artículos 152 y 153, conceden tanto al trabajador como al patrón, el derecho de ejercitar ante la Junta de Conciliación y Arbitraje las acciones que les corresponden por el incumplimiento de las normas contenidas en este capítulo. Estos dos últimos artículos fueron los que sobre este capítulo no sufrieron modificación alguna en la reforma de 1972.

CAPITULO II



## SUMARIO.

## LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES. (INFONAVIT).

## Funciones y Organización del Instituto

- |    |  |    |  |
|----|--|----|--|
| a) | La Asamblea General                          | b) | El Consejo de Administración.          |
| c) | La Comisión de Vigilancia                    |    |  |
| e) | La Comisión de Inconformidad y de Valuación. | d) | El Director General                    |
|    |  | f) | Las Comisiones Consultivas Regionales. |

- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA LEGISLACION BUCRATICA EN MATERIA DE VIVIENDA.
- LEY FEDERAL DE LOS TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO.
- LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.

## Funciones y Organización del Instituto.

- a).- La Junta Directiva.
- b).- El Director General.
- c).- La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda.
- d).- El Patrimonio e inversiones del Instituto.

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

Aprobada y promulgada la reforma de la fracción XII del artículo 123 Constitucional - del apartado A, y al modificarse la Nueva Ley Federal en el Título Cuarto, Capítulo III y demás - artículos relativos al tema de la vivienda en esta ley, fue necesario expedir la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, para la creación de un organismo denominada Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el cual se integró precisamente por representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y de los Patrones, naciendo de esta manera un organismo tripartita, situación que se reflejará posteriormente en cada uno de los órganos de este Instituto; ésto obedece principalmente al hecho de que el organismo citado, se considerará de un carácter eminentemente social y nacional y así lo dispone el segundo párrafo del mandato Constitucional invocado.

Además se tomó, en consideración la experiencia adquirida a través del tiempo transcurrido y el buen funcionamiento que se ha obtenido en otros organismos que se integraron en esta misma forma, tales como: El Instituto Mexicano del Seguro Social, La Comisión de Salarios Mínimos y los mismos Tribunales del Trabajo, instituciones que han participado administrativamente en una forma positiva entre los factores de la producción y han pretendido una justa distribución del ingreso nacional entre los trabajadores.

Con fecha 17 de marzo de 1972 el Ejecutivo envió a la Cámara de Senadores del H. Congreso de la Unión una iniciativa de Ley para su discusión y aprobación, que contenía precisamente la Ley de Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, que discutida y aprobada, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, entrando en vigor el día de su publicación tal como lo determina el primer artículo transitorios de dicho

ordenamiento.

Según se establece en el artículo correspondiente de este ordenamiento, se crea un organismo con personalidad jurídica y patrimonio propio, con sede en la Ciudad de México y que se denomina Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, al cual se le atribuyen funciones como son: Administrar los Recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, establecer y operar sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad una casa, para la construcción, reparación, ampliación, o mejoras de sus habitaciones, para coordinar y financiar programas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

Los Organos del Instituto son:

- |   |   |
|---|---|
| A).- La Asamblea General                            | B).- El Consejo de Administración.          |
| C).- La Comisión de Vigilancia.                     | D).- El Director General                    |
| E).- La Comisión de Inconformidades y de valuación. | F).- Las Comisiones Consultivas Regionales. |

## A).- LA ASAMBLEA GENERAL.

Como primer órgano y autoridad Suprema - del Instituto se encuentra la Asamblea General - que tiene como fin determinar la política y los programas que habrán de orientar la buena marcha del Instituto, esta Asamblea se integra por 45 - miembros de los cuales 15 son designados por el Ejecutivo Federal, 15 más son representantes de las organizaciones Nacionales' de los Trabajadores, y los 15 restantes son elementos que están representado a las Organizaciones Patronales, -- estos representantes duran en su cargo seis años y pueden ser removidos por las personas que los nombraron.

Dentro de las principales funciones de la Asamblea se encuentran las siguientes: Examinar y aprobar en los últimos meses de cada año el presupuesto de ingresos y egresos, los -- planes de labores y de financiamiento del Instituto para el año siguiente, examinar y aprobar - dentro de los primeros meses del año los estados financieros que resulten del ejercicio anterior, los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el informe de las actividades del Instituto, seña - lar la jurisdicción sobre las controversias que presenten las Comisiones Consultivas Regionales - al Instituto, expedir los reglamentos del Instituto, aprobar los gastos de administración y vigilancia del Instituto, determinar las reservas - que deberán de constituirse para asegurar la ope - ración del Fondo Nacional de la Vivienda, y que - deberán de invertirse en valores de Instituciones Gubernamentales.

## B).- EL CONSEJO DE ADMINISTRACION.

El Consejo de administración también está integrado en una forma tripartita con representantes del Gobierno Federal, de los Trabajadores y del Patrón, sumando en su total 15 elementos que son designados por la Asamblea General.

Al Consejo de Administración le corresponde principalmente decidir sobre las inversiones y operaciones del Instituto, reglamentar sus actividades y resolver sobre el establecimiento de las Comisiones Consultivas Regionales que asesoren y propongan proyectos de vivienda en sus respectivas jurisdicciones territoriales. Hay prohibición expresa en la Ley del Instituto para que estos representantes pertenezcan a la Asamblea General, duran en su cargo seis años y son removidos a solicitud de las personas que los hubieren propuesto.

## C).- LA COMISION DE VIGILANCIA.

La Comisión de Vigilancia, también está integrada por representantes de los factores de la producción, junto a los representantes del Gobierno Federal, la designación de estos elementos la hace la Asamblea General, y la integran nueve miembros, los cuales no deben de pertenecer a la Asamblea, ni al Consejo de Administración, como funciones principales de este órgano se citan: La Vigilancia y la auditoría que debe de realizar sobre el patrimonio del Instituto, proponer las medidas convenientes a la Asamblea General y al Consejo de Administración para el buen funcionamiento del Instituto, designar a un Contador Público para que emita su dictámen sobre el estado financiero del Instituto y sugiera las medidas convenientes a la Comisión de Vigilancia, para las modificaciones necesarias que a su juicio procedan. También le corresponde al Consejo de Vigilancia presentar a la Asamblea un dictámen so

bre el estado financiero de cada ejercicio del Instituto y otras funciones que por su menor jerarquía no se enuncian.

#### D).- EL DIRECTOR GENERAL.

El Director General es nombrado por la Asamblea General, a propuesta del C. Presidente de la República- encabezará los órganos ejecutivos, ejecutará los acuerdos del Consejo y tendrá la facultad entre otras, la de representar legalmente al Instituto con las facultades que corresponden a los mandatos generales para pleitos y cobranzas, actos de administración y dominio, podrá otorgar y revocar poderes, con excepción de aquellas personas que sean ajenas al Instituto, el cual deberá realizarlo de acuerdo con el Consejo de Administración, asistir a las sesiones de la Asamblea General y del Consejo de Administración, ejecutar los acuerdos de la administración, presentar a este mismo órgano los estados financieros y un informe del pasado ejercicio, así como los presupuestos de ingresos y egresos, el proyecto de gastos, planes de labores y de financiamiento para el año siguiente, presentar al Consejo de Administración un informe sobre las actividades del Instituto, presentar a este mismo órgano para su aprobación los proyectos concretos de financiamientos. Estas son las principales funciones que la ley del Instituto en su artículo correspondiente indica para el Director General.

#### E).- LA COMISION DE INCONFORMIDADES Y DE VALUACION.

La Comisión de Inconformidades y de Valuación, está integrada por tres miembros y funge como órgano de Administración, de carácter eminentemente técnico. La Comisión de In-

conformidades conocerá los recursos que promueven ante el Instituto, los patrones o los trabajadores y beneficiarios, tomando en consideración el criterio que sobre el particular establece el Consejo de Administración, estas controversias son las que resultan sobre la inconformidad del valor de las prestaciones que las empresas estuvieren otorgando a sus trabajadores en materia de habitación, para decidir si son inferiores o superiores al porcentaje consignado en el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, así como para determinar si quedan exentas de la aportación dichas empresas o no, una vez terminado el procedimiento la Comisión presentará un dictámen sobre el particular al Consejo de Administración, quien resolverá en definitiva lo que a su juicio proceda.

#### F).- LAS COMISIONES CONSULTIVAS REGIONALES

Se consideran como funciones de las Comisiones Consultivas Regionales entre otras las siguientes: Sugerir al Consejo de Administración la localización de las áreas y las características de las habitaciones de estas zonas susceptibles de ser financiadas, opinar sobre los proyectos de habitaciones a financiar en sus respectivas regiones, las que sean de carácter administrativo que establezca el Reglamento de las Delegaciones Regionales del Instituto.

#### PATRIMONIO E INVERSIONES DEL INSTITUTO.

Al estudiar el problema de la habitación, el primer enigma que se presentó era el de como obtener un patrimonio para el financiamiento de casas destinadas a los trabajadores, y así fue como surgió la necesidad de estudiar las diferentes fórmulas que habían presentado los Sindicatos

y los Obreros en el transcurso de los últimos -- años, dentro de estas fórmulas estaba aquella -- idea que mencionaba una contribución de parte de los obreros, patrones y el Gobierno, y que finalmente en una serie de consideraciones y conversaciones que sostuvieron el Ejecutivo con los representantes de estos sectores obrero-patronal, se -- llegó a la conclusión de que los patrones debían -- de aportar el 5% de sus nóminas para un Fondo Nacional destinado principalmente a conceder créditos a los trabajadores para obtener un vivienda -- en propiedad, para la construcción, ampliación o mejoras de éstas, tal como lo especifica la fracción XII del artículo 123 Constitucional que al -- reformarse, incorporó de una forma global el beneficio que representa para los trabajadores el hecho de adherirlos a este sistema.

Con esta misma idea se reformó el -- Capítulo III de la Nueva Ley Federal del Trabajo -- en sus artículos correspondientes a la vivienda, -- y en el mismo sentido lo dispone la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en sus artículos relativos (art. 5o), y así lo consideró el Legislador desde un principio en la Exposición de Motivos al decir:

"Respecto del Patrimonio del Instituto, se propone se integre con el propio Fondo Nacional de la Vivienda, de acuerdo con los lineamientos que establece el artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y que esta -- blecerá la Ley Federal del Trabajo, de aprobarse -- Las reformas propuestas a ese H. Congreso por el -- Ejecutivo Federal, con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal, con los bienes y derechos que adquierapor cualquier título y con los rendimientos que se



obtengan de la inversión de todos esos recursos!" (16).

Estas son las principales fuentes de ingreso que Constituyen el patrimonio del Instituto.

La recaudación y el cobro de estos fondos se hacen a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y de sus oficinas autorizadas por ella, así como por el Sistema Bancario Nacional. Se dispone que estas aportaciones deben de hacerlo los patrones bimestralmente, -- estos depósitos no causan ni impuestos, ni interés.

Las oficinas encargadas de recaudar estos fondos deberán de entregar el total de los mismos en un plazo no mayor de quince días al Instituto, y éste deberá retener la cantidad necesaria para sus operaciones diarias, y depositar lo demás en el Banco Nacional de México, S.Á. quien a su vez deberá invertirlo en valores gubernamentales de inmediata realización, tal como lo ordena la Ley del Instituto en su artículo 43.

Los fondos recaudados de esta forma tienen varios fines, dentro de los cuales se encuentran principalmente:

(16) Secretaría del Trabajo y Previsión Social.- Revista Mexicana del Trabajo.- Exposición de Motivos e Iniciativa de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.- Pág. 296.

I.- Al otorgamiento de créditos -- para los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos en el Instituto, para que -- adquieran en propiedad una vivienda, para la -- construcción, reparación, ampliación o mejoras - de sus habitaciones.

II.- Para el financiamiento de conjuntos habitacionales destinados a ser adquiridos por los trabajadores.

III.- Al pago de los depósitos que le corresponden a los trabajadores que han dejado de ser sujetos de una relación laboral, al -- pago de los trabajadores que tengan más de diez años sus depósitos en el Instituto y al pago que éste hace por concepto de jubilación o incapacidad total permanente o muerte del trabajador.

IV.- Para cubrir los gastos de administración, operación, vigilancia y las inversiones de los inmuebles necesarios para el buen funcionamiento del Instituto. (art. 42 de la Ley del Instituto).

I.- Para el primer caso la Ley Federal del Trabajo dispone, que cuando un trabajador se le concede un crédito para que adquiera una vivienda, el 40% de sus depósitos acumulados en su favor, deberán de aplicarse de inmediato al pago inicial de dicho crédito, y durante la vigencia de este, se continuará aplicando el mismo porcentaje pero de las aportaciones que haga el patrón, conjuntamente con la cantidad que el trabajador se haya comprometido pagar semanal o quincenalmente para liquidar su crédito, devengando un interés de un 4% anual sobre saldos insolutos.

Cuando el crédito es para la adquisición o construcción de habitaciones, el plazo dice la Ley del Instituto, nunca deberá ser menor de 10 años, ni mayor de 20. (Art. 44 Ley del Instituto).

Aún cuando la Ley no establece en ningún artículo determinado el porcentaje que debe de pagar el trabajador, de la investigación que realizamos llegamos a la conclusión que éste, está en relación directa con el monto del crédito otorgado, y éste a su vez se relaciona con el sueldo del trabajador, trátase de un salario mínimo, de un buen sueldo o de unos excelentes honorarios.

Para el salario mínimo se calculó que no debe comprometerse más del 20 % de este, a menos que el trabajador demuestre tener otros ingresos, para los otros casos, se dejó a la voluntad de las partes la cantidad que debe cubrir el trabajador, calculando que en las inversiones máximas no debe descontarse más del 25 % de los salarios correspondientes. Para la ampliación, mejoramiento de estas habitaciones, la Ley del Instituto indica que le corresponde fijar el plazo a la Asamblea General.

Consideramos importante y justa esta Ley del Instituto cuando establece para el supuesto caso de incapacidad total o permanente o muerte del trabajador se cubra su crédito con un seguro que lo libere a él, o sus beneficiarios de cubrir el saldo de su adeudo.

II.- Al continuar analizando el artículo 42 fracción II de la Ley del Instituto, ésta especifica en la citada fracción, un segundo supuesto, esto es, para la inversión del patrimonio del Instituto cuando se trata del financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales destinados a ser adquiridos por los trabajadores y al cual se concede como plazo máximo para pagar este tipo de créditos 18 meses, correspondiendo a la Asamblea General fijar el interés que cause este tipo de prestaciones.

La fracción II de esta norma se relaciona con el artículo 149 de la Ley Federal -- del Trabajo, al disponer éste en el segundo párrafo que la distribución de estos créditos debe hacerse equitativamente cuando se trata de llevarse a cabo en las distintas regiones y localidades del país, tomando en consideración: La mayor demanda y necesidades de habitación, dando preferencia a los trabajadores de bajos salarios la posibilidad de llevar a la realidad la construcción de estas viviendas, las cantidades aportadas al Fondo Nacional por estas regiones, así como el mayor número de trabajadores que soliciten créditos en todo el Territorio Nacional.

El Legislador en su afán de reglamentar hasta en los últimos extremos estas situaciones, nos indica en su artículo respectivo de la Ley del Instituto, que al otorgar este tipo de prestaciones en cada región o localidad, se tomarán en cuenta el número de miembros de que se compone la familia del trabajador, el salario o ingreso conyugal si hay acuerdo entre las partes y las características y precios de venta de las habitaciones disponibles, agregando además, que cuando son muchas las solicitudes para este tipo de prestaciones y todos con el mismo derecho, éste, se otorgará mediante un sorteo y ante un Notario Público y en los lugares donde no existan éstos, el sorteo se realizará con la asistencia de los delegados o con las Comisiones Consultivas. ( Art. 47 de la Ley del Instituto )

Nuestro legislador también se preocupó porque los créditos se invirtieran para los fines que fueron creados, en caso contrario estos se darán por vencidos anticipadamente, concretamente se habla cuando el trabajador enajena la vivienda o grava el inmueble que garantiza -- las prestaciones que le concedió el Instituto antes de haberlo liquidado, o incurra en violacio-

nes a las cláusulas del contrato.

También se pensó en la posibilidad que el trabajador en el transcurso del tiempo en que estuviera pagando su crédito concedido con anterioridad, dejara de ser sujeto de una relación laboral, el Instituto le concede una prórroga de un año para que el trabajador siga cumpliendo con su obligación contraída, sin que en este tiempo el capital prestado cause intereses, además se establece, que este término puede darse por vencido anticipadamente cuando el trabajador vuelve a ser sujeto de una relación de trabajo.

Al continuar examinando la inversión del patrimonio del Instituto, nos encontramos con la fracción III del Art. 42 de este organismo, que se refiere al pago de los depósitos que le corresponden a los trabajadores, este supuesto abarca varias situaciones como son:

a).- El pago que debe hacerse al trabajador cuando ha dejado de ser sujeto de una relación de trabajo por más de doce meses, sin que exista litigio pendiente y así lo solicitare por escrito al Instituto el interesado.

b).- El pago periódico que debe hacer el Instituto al trabajador que no haya hecho uso de su derecho de crédito después de 10 años de haberse constituido el primer depósito.

c).- El pago que hace el Instituto por jubilación o de incapacidad total o muerte del trabajador.

En caso de muerte del trabajador la entrega de los depósitos se harán directamente al que nombró beneficiario en el Instituto, y a falta de éste, a la viuda o viudo que dependa -

económicamente del trabajador fallecido, los ascendientes concurrirán conjuntamente con el conyugue supérstite cuando dependan económicamente del trabajador al momento de su muerte, a falta de viudo o viuda, concurrirá la persona supérstite con quien el derechohabiente vivió los últimos años antes de su muerte, o con el que tuvo hijos si vivieron en concubinato, excepto cuando el trabajador al morir existían varias relaciones de la misma especie, en éste caso ninguna persona tiene derecho a nada, y como último caso en este orden de prelación encontramos que la Ley indica que pueden retirar los referidos fondos los hijos que no dependan económicamente del trabajador, así como los ascendientes del mismo.

#### OBLIGACIONES DE LOS PATRONES Y TRABAJADORES.

Son obligaciones de los patrones según lo establece la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores en su artículo correspondiente las siguientes: - Inscribirse e inscribir a todos sus trabajadores en este Instituto, dar aviso sobre las altas y bajas de sus trabajadores, así como los cambios de salarios que se realicen en la empresa los patrones, pagar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda que le corresponden como patrón, hacer los descuentos a que se haya comprometido pagar el trabajador al Instituto, por el crédito que éste le concedió y que por ningún motivo deberá de exceder más del 20 % cuando éste corresponda a un salario mínimo.

En efecto el Reglamento indica que para efectuar este tipo de descuentos, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, notificará al patrón, por correspondencia registrada, el nombre de su trabajador o trabajadores a quienes les haya adjudicado un préstamo, así como el importe de la amortización

mensual que el trabajador se haya comprometido a pagar a efecto de que la empresa le vaya descontando semanal o quincenalmente de acuerdo con la periodicidad del pago de esta y para el cual el Instituto enviará bimestralmente a los patrones que tengan trabajadores en esta situación, una forma autorizada a fin de que haga el referido descuento, esta forma deberá contener como mínimo los datos siguientes: Nombre o denominación social del patrón y su registro federal de causantes, el domicilio del patrón, la oficina autorizada en la que se efectúa el pago, fecha de emisión, así como el número de semanas a que corresponden estos, nombre y apellidos y registro federal de causantes de los trabajadores por quienes se efectúa el pago, número de préstamo, fecha y firma del patrón o su representante, se establece que este pago debe hacerse en la misma fecha en que el patrón hace sus aportaciones del 5 % sobre los salarios de sus trabajadores.

Finalmente señalaremos algunas obligaciones que se indican en la Nueva Ley Federal del Trabajo, tanto para los patrones, como para los trabajadores, en el supuesto caso que los primeros dan en arrendamiento las habitaciones.

En la primera situación se menciona que la renta no podrá exceder del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca o del 15 % del salario del trabajador como máximo, en igual forma se apunta como obligación de la empresa mantener en condiciones de habitabilidad dichas viviendas, así como la obligación de hacer oportunamente las reparaciones necesarias.

Para el trabajador la citada Ley especifica como obligación pagar la renta, cuidar de las habitaciones como si fueran de su propiedad, avisar a la empresa sobre el deterioro que sufran éstas, desocupar estas habitaciones -

cuando termine la relación de trabajo, a más tardar dentro de un plazo de 45 días, usar las habitaciones única y exclusivamente para ese fin y no subarrendarlas.

De esta manera hemos pretendido hacer un modesto análisis de la estructura orgánica del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, de las atribuciones de sus órganos, de su patrimonio y de sus inversiones y hemos llegado a la conclusión que ha sido loable el esfuerzo que han realizado conjuntamente el Gobierno Federal con los factores de la producción, al coordinar sus esfuerzos para la creación de un organismo que a unos cuantos años de su nacimiento, ya existe en su haber bastantes conjuntos habitacionales, tanto en zonas urbanas como en zonas rurales, que vienen a proporcionar más viviendas y en mejores condiciones a los trabajadores.

## ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA

### LEGISLACION BUROCRATICA EN MATERIA DE VIVIENDA

Crítica fué la situación que prevaleció en materia de vivienda para los trabajadores al Servicio del Estado antes y después de la Revolución de 1910, pues el Trabajador Burócrata vivía en las mismas condiciones paupérrimas que el obrero, jornalero, artesano, etc.

Al triunfo de la Revolución y consolidado el Gobierno, éste, comenzó a proporcionarles mejores prestaciones a los grupos laborantes, mediante la elevación de salarios y otro tipo de prestaciones con cargo a la clase patronal, aunque en esta situación el Estado, en su calidad de patrón continuó siendo el mismo, des



tendiéndose de sus colaboradores y así sucedió, - que mientras los obreros y los campesinos con me - nos capacidad iban superando día a día sus condi - ciones de vida, adquiriendo más derechos, el em - pleado público con más capacidad y mayores nece - sidades sociales en atención a sus labores que - desempeñaban, permanecían al margen de estos me - joramientos olvidados del patrón.

Durante muchos años el Trabajador - Burócrata se vió obligado a vivir en cubículos - privados de las más mínimas comodidades, en loca - les que todo parecían menos habitaciones, nos es - tamos refiriendo a las vecindades de herencia co - lonial que vinieron a ser la morada de muchísi - mas personas por su precaria situación económi - ca.

En el transcurso del tiempo, el Es - tado en la medida de sus posibilidades a extendi - do la seguridad y el bienestar social en todos - los órdenes y como es obvio, no podía dejar al - margen al equipo humano que labora para él, en - el desempeño de la función administrativa y es - así como se a previsto en las diversas épocas la - creación de instituciones jurídicas y sociales - destinadas a eliminar la pobreza y proporcionar - una mejor situación económica a los trabajadores.

Dentro de los principales documen - tos relativos a las normas de protección y benefi - cio para los trabajadores que prestan sus servi - cios al Estado, nos encontramos a la Ley de Pen - siones Civiles y de Retiro del 12 de agosto de - 1925; a las sustanciales reformas de este mismo - ordenamiento publicados el 30 de diciembre de -- 1947 y la Ley del Instituto de Seguridad y Servi - cios Sociales de los Trabajadores del Estado de - fecha primero de enero de 1960.

En la exposición de motivos de la -

primera Ley anotada nos dice: "Es preocupación - profunda de todo Estado contemporáneo, sin duda alguna, la de proteger al equipo humano que utiliza en la realización de sus actividades. El empleado público, como todo trabajador, está sujeto al desgaste orgánico ocasionado por el tiempo, a la pérdida de facultades útiles al servicio, o a la incapacidad prematura...", etc. (17)

Durante varios años estuvieron garantizados con sus respectivas modificaciones los intereses de los trabajadores públicos por la Ley de Pensiones Civiles, el Estatuto Jurídico de los Trabajadores al Servicio del Estado y otras disposiciones, hasta que en 1960 se estableció una iniciativa de Ley, tratando de salvaguardar de manera más estricta estos beneficios de los trabajadores al Servicio del Estado, con el propósito de incorporar a la Constitución General de la República las garantías contenidas en la legislación que hasta entonces tutelaba a los trabajadores del Estado.

En la iniciativa de Ley enviada -- por el C. Presidente de la República al H. Congreso de la Unión, en lo que se refiere a nuestro tema leemos: "La adición que se propone al texto constitucional comprende los derechos de los trabajadores y consagra las bases mínimas de previsión social que aseguren en lo posible, tanto su tranquilidad y bienestar, como los de sus familias, jornada máxima, tanto diurna como nocturna, descansos semanales, vacaciones, salarios, permanencia en el trabajo, escalafón para los ascensos, derecho para asociarse, uso del derecho de huelga, protección en caso de accidentes y enfermedades, así profesionales como no profesiona

(17) LEY DE PENSIONES CIVILES Y DE RETIRO.- Exposición de Motivos.- Publicado en el Diario Oficial de la Federación, correspondiente al día 19 de agosto de 1925.

les, jubilación, protección en caso de invalidez, vejez y muerte, centros vacacionales y de recuperación, HABITACIONES BARATAS, en arrendamiento o venta, así como las medidas protectoras para las mujeres durante el período de gestación, en el alumbramiento y durante la lactancia". (18)

Una vez que se obtuvo la adición del artículo 123 Constitucional con la reglamentación respecto a los servicios prestados por los trabajadores al Servicio del Estado y en lo relativo al tema leemos: Título Sexto.- Del Trabajo de la Previsión Social.- Artículo 123.- El Congreso de la Unión, sin Contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A).- Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera general, todo contrato de trabajo:

B).- Entre los Poderes de la Unión, los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales y sus trabajadores:

Fracción XI.- La seguridad social se organizará conforme a las siguientes bases mínimas:

f).- Se proporcionará a los trabajadores habitaciones baratas en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados.

Al mismo tiempo que fué enviada la iniciativa para adicionar al Artículo 123 de la

(18) INICIATIVA DE REFORMA AL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.- Adición del Apartado B.- publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 5 de diciembre de 1960.

Constitución y en ejercicio de la facultad concedida por la fracción primera del artículo 71 de nuestra Carta Magna el C. Presidente de la República sometió a consideración del Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.

De los considerandos de esta Ley transcribimos lo siguiente:

"..... Indudablemente los regímenes anteriores realizaron fecundos y afortunados esfuerzos en favor de la habitación barata para los trabajadores del Estado; pero las limitaciones naturales financieras, la acción necesariamente incoordinada en ese campo durante las primeras épocas, el concepto limitado de la prestación de la vivienda misma como tal, han impedido que se obtengan todavía los mejores frutos y proyecciones; tarea que nos empeñamos en cumplir en la medida de nuestras capacidades; y que se hace más factible con la expedición de esta nueva Ley .....

(19)

En ella se establece un capítulo especial de prestaciones sociales. A través de ellas se tiende a una superación de las condiciones materiales de los trabajadores y de sus familiares, que los beneficios, mejore su medio ambiente y sirva a la comunidad de que forma parte. También para satisfacer la demanda de los trabajadores del Estado, se eleva el monto de los préstamos hipotecarios, los que pueden ser conseguidos hasta por cien mil pesos, tomando en cuenta los límites afectables de los sueldos.

(19) LEY DEL INSTITUTO DE SEGURIDAD Y SERVICIOS SOCIALES DE LOS TRABAJADORES DEL ESTADO.-  
Considerando de esta misma ley, publicada en el Diario Oficial correspondiente al día 30 de diciembre de 1959.

La Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado; se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1963, y de acuerdo con su artículo 1o., rige para los Titulares de las Dependencias de los Poderes de la Unión, de los Gobiernos del Distrito y Territorios Federales y para una serie de instituciones oficiales dentro de la cual se encuentra el Instituto Nacional de la Vivienda y de otros organismos descentralizados que tienen a su cargo funciones de servicio público.

Por lo que se refiere a la aportación de habitaciones para los trabajadores al Servicio del Estado, prevista en el Artículo 123, Fracción XI, inciso f, del Apartado B de nuestra Constitución, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado remite su reglamentación a las Leyes especiales, como se infiere de la lectura del artículo 43 Capítulo Cuarto, fracción VI incisos g y h que dicen: Artículo 43. Son obligaciones de los titulares a que se refiere el artículo 1o. de esta Ley:... , Fracción VI Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban los beneficios de la seguridad y servicios sociales comprendidos en los conceptos siguientes: Inciso g).- Propiciar cualquier medio que permita a los trabajadores de su Dependencia, el arrendamiento o la compra de habitaciones baratas.

Por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1972, se adicionó el inciso h) de la fracción VI, que dice:

Inciso h).- Constitución de depósitos en favor de los trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de esta--

blecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construir las repararlas o mejorarlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, cuya Ley regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales se otorgarán y adjudicarán los créditos correspondientes.

Como ya se dijo anteriormente, la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado remite la reglamentación que nos interesa a las leyes especiales, mismas que se encuentran referidas en la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 30 de diciembre de 1959.

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

Esta Ley, incorporó a los servidores del Estado a un amplio régimen de seguridad social, y constituye el más valioso beneficio obtenido por ellos.

Del contenido de la misma, podemos señalar en lo que a nuestro tema se refiere lo siguiente:

Que la Dirección de Pensiones Civiles se transformó en un organismo público descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, con domicilio en la Ciudad de México

y cuyos beneficiarios gozarán de las estipulaciones que obligan al Instituto y que por lo que -- respecta a nuestro tema podemos señalar la de -- conceder crédito para adquirir en propiedad, casas, o terrenos destinados a la construcción de ellas, siempre que sean para habitación familiar del trabajador, otra obligación no menos importante es aquella que se refiere al arrendamiento de habitaciones económicas pertenecientes al Instituto, el cumplimiento de estas prestaciones se ha venido acelerando al construir cada día más unidades multifamiliares.

En el capítulo sexto de esta ley del I S S S T E , nos da la pauta de la importancia concedida a la escasez de viviendas, ya que esta se dedica exclusivamente a regular los sistemas adoptados por el Instituto para ayudar en lo posible a combatirla, estando formado dicho capítulo por cuatro secciones que se refieren a las Habitaciones para los Trabajadores, Préstamos Hipotecarios, Exención de Impuestos y el Fondo de la Vivienda respectivamente.

En el artículo correspondiente encontramos establecido que el Instituto venderá a los trabajadores las casas que para el efecto adquiriera o construya y que naturalmente estas operaciones se harán a precios razonables que no -- signifiquen un demérito para el capital o a las legales ganancias del Instituto, pero que no lleguen a significar un negocio lucrativo en perjuicio de los trabajadores y siempre en las condiciones y plazos que sea permitida, previo cálculo al sueldo devengado por el beneficiario en un plazo que nunca excederá de 15 años.

El contrato respectivo puede hacerse con garantía hipotecaria, con reserva de dominio o bien de promesa de venta.

El trabajador tiene derecho a ocupar la casa una vez firmado el contrato, y al -- terminar los pagos que incluyan capital e intereses, se otorgará la escritura definitiva que proceda.

En caso de existir rescisión del -- contrato respectivo se establece como beneficio y protección al trabajador, con la condición de que hubiere cumplido puntualmente la obligación de cubrir sus abonos y siempre que sea después -- de cinco años de celebrado el contrato, tendrá -- derecho a recibir el remanente de la liquidación por venta en subasta pública del inmueble que -- ocupaba, en el supuesto caso de que no hubiera -- transcurrido los cinco años y se rescinde el contrato, sólo recibirá la diferencia entre lo abonado y lo que debe computarse a favor del Instituto por concepto de renta, que al efecto, se estipulará previamente al otorgamiento de la escritura. Los honorarios notariales será a prorrata, los impuestos y gastos a cuenta del comprador.

El Instituto puede adquirir y urbanizar los terrenos que destine a formar unidades de habitaciones que serán complementadas con los servicios sociales indispensables. En caso de -- arrendamiento, la Junta Directiva fijará las condiciones tomando en cuenta los intereses de los contratantes, pero procurando al máximo beneficio de los trabajadores.

Con relación a los Préstamos Hipotecarios; tienen derecho a estos: a).- Los trabajadores contribuyentes al fondo del Instituto, -- que tengan más de seis meses continuos de servicio; b).- Los pensionistas.

Los préstamos hipotecarios se destinarán para adquirir terrenos, para construir -- casas-habitaciones que servirán a los trabajado-



res o, para adquirir casa y terreno a la vez, hacer mejoras, reparaciones o redimir de adquirir gravámenes a las viviendas familiares de los trabajadores.

En el caso de comprar terreno, sólo se autoriza si éste mide, siete metros de frente y ciento veinte metros cuadrados de superficie como mínimo.

Tratándose de comprar casas, si esta requiere reparaciones se retendrá la cantidad para garantizar su ejecución. En caso de construcciones, no se autorizarán sino mediante la aprobación correspondiente de la sección técnica del Instituto.

En ningún caso se otorgará el crédito para cualquier operación que incluya la construcción de casa de productos.

Las cantidades que se presten a los trabajadores, estarán condicionados al importe del sueldo o sueldos básicos oficiales de que disfrute el solicitante, pues nunca se podrá descontar más del 50 % de ellos, salvo casos especiales, cuando el trabajador justifique tener otros ingresos permanentes que puedan computarse para la amortización del préstamo; y tomando en cuenta el monto del crédito que no podrá exceder de la cantidad de \$ 100,000.00 aún tratándose de préstamos mancomunados.

Se limitará el préstamo al 85 % del valor señalado en el avalúo respectivo, practicado por un perito del Instituto; si se tiene derecho a menor cantidad que el monto del 85 % antes mencionado, se podrá otorgar garantía adicional por el faltante, para obtener hasta el 100 % de dicho avalúo. En caso de que el solici-

tante no esté conforme con el avalúo que fije el valor comercial del inmueble, tiene derecho a -- nombrar a otro perito y en caso de discrepancia, la Junta Directiva resolverá en definitiva lo -- que corresponda.

Los préstamos hipotecarios a pesar de no tener otro fin que el servicio a los trabajadores, causarán un interés que en ningún caso excederá del 9 % anual sobre saldos insolutos.

Para liquidar los préstamos hipotecarios o derivados de los contratos celebrados para obtener casa-habitación y cuyas partes sean el Instituto y los trabajadores del Estado, cuyos créditos no fueren cumplidos por fallecer el beneficiario, serán cubiertos por un fondo que al efecto constituirá el Instituto. Este fondo será reglamentado en su constitución y aplicación por la Junta Directiva. Las aportaciones de los acreditados a este fondo no se devolverán en ningún caso. En caso de que alguna persona acreditada deje de pertenecer al servicio del Estado, sin que hubiere liquidado su adeudo, tiene derecho, previa solicitud, a un plazo de seis meses para reiniciar sus abonos; el adeudo que acumule durante este lapso, se liquidará en el plazo que le conceda la Junta Directiva.

Cuando los fondos administrados por el Instituto sean para adquirir o construir casas, para la habitación familiar del propio trabajador, quedarán exentas de todo los impuestos fiscales desde el momento en que se adquieran o construyan, y durante el término que dure insoluto el crédito respectivo. Los contratos que se refieren a estas operaciones, también gozarán de exención en el Distrito y Territorios Federales. Se pierde esta prerrogativa cuando el trabajador enajena o destine a otros fines el inmueble.

El Fondo de la Vivienda viene a -- constituir una nueva línea de crédito que tiene por objeto establecer y operar sistemas de financiamiento que permiten a los trabajadores del Estado obtener una prestación suficiente para adquirir en propiedad una casa o habitaciones, o para la construcción, reparación, ampliación o mejoras de estas, y para el pago de pasivos contraídos por los conceptos citados y de una manera general cuando se trata de coordinar y financiar programas de conjuntos habitacionales destinados a ser adquiridos por los trabajadores, estableciendo esta Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en su artículo respectivo para este tipo de financiamiento, la obligación para él que construya de adquirir con preferencia, las materias que -- provengan de las empresas ejidales, cuando se encuentren en igualdad de circunstancias tanto en calidad como en precio.

Es también finalidad del fondo de este Instituto, pagar a los trabajadores o a sus beneficiarios cuando no hayan hecho uso de sus depósitos acumulados con diez años de anterioridad o en caso de muerte del trabajador, incapacidad total permanente, jubilación.

También es obligación del Fondo cubrir los gastos que ocasione la administración del Instituto, así como la operación y vigilancia del mismo, la inversión de los inmuebles estrictamente necesarios para el buen funcionamiento del Instituto y las demás erogaciones necesarias para tal fin.

Tiene derecho al beneficio citado, todos los trabajadores que estén al servicio de los Poderes de la Unión; de los Gobiernos del Distrito y de los Territorios Federales; de los organismos que estén sujetos al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y -

que además estén incorporados a los beneficios de esta ley, así como los trabajadores de confianza y eventuales de las mismas entidades y organismos públicos.

Cuando un trabajador solicita y obtiene un crédito, el 40 % de los depósitos acumulados en su favor se aplicarán de inmediato como pago inicial del crédito concedido y durante la vigencia de éste se continuará aplicando el mismo porcentaje. Cuando se ha liquidado el crédito solicitado, el Estado en su calidad de patrón, continuará con las aportaciones para integrar un nuevo depósito en favor del trabajador.

Cuando se trata de crear programas de financiamientos para casas habitaciones destinadas a ser adquiridas por los trabajadores, o para la adquisición, construcción, reparación, o mejoras de las mismas, o para la compra de terrenos en donde se construyan estos conjuntos habitacionales, es la Junta Directiva del Instituto la que fija el monto de estas operaciones, tratando de que se hagan equitativamente, tomando en cuenta su adecuada distribución entre los diversos grupos de trabajadores, así como entre las distintas localidades del país. En atención a este criterio se determinarán las cantidades globales designadas en las distintas regiones y localidades del país.

Para la aplicación de los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda es necesario tomar en cuenta ciertas circunstancias como son: La demanda de habitaciones, las necesidades de viviendas dando preferencia a los trabajadores de más bajos salarios, en las diversas regiones donde se soliciten estos créditos, la posibilidad de llevar a la práctica estos programas de construcción de habitaciones, el monto de los depósitos provenientes de estas regiones y localidades

del país y el número de trabajadores que se beneficien con este financiamiento.

De igual forma, también se señalan en el artículo respectivo de esta ley que estamos comentando, que para otorgar y fijar los créditos a los trabajadores en cada región o localidad se tomará en cuenta el número de miembros que componen la familia del trabajador, el sueldo, el ingreso conyugal si hay acuerdo entre las partes que hagan uso de este derecho, así como las características y precios de venta de estas habitaciones disponibles.

Cuando en un grupo de trabajadores existen varios con el mismo derecho, los créditos individuales se asignarán mediante un sorteo y ante un Notario Público.

Los créditos obtenidos de esta forma pueden darse por vencidos anticipadamente cuando los deudores, sin consentimiento del Instituto enajenan la vivienda, gravan el inmueble que garantiza el pago de las prestaciones, o incurran en violaciones a las cláusulas contenidas en el contrato previamente aceptados.

Los créditos que otorga el Instituto a los trabajadores deberán de estar cubiertos por un seguro para los casos de incapacidad total permanente y muerte del trabajador, que lo libera al mismo o a su beneficiario de la obligación contraída por el préstamo que solicitó, el costo de este seguro será con cargo al Instituto.

Para los casos de pensión o jubilación, incapacidad total permanente y muerte del trabajador, se entregarán el total de los depósitos constituidos en su favor en el Instituto al trabajador. Para el caso de muerte del titular de estos depósitos se entregarán a las siguientes

tes personas y en siguiente orden: Al beneficiario designado en el Instituto, a la viuda o viudo, a los hijos que dependan económicamente del trabajador en el momento de su muerte, los que concurrirán conjuntamente con el cónyuge supérstite.

A falta de viudo o viuda los ascendientes concurrirán con la persona supérstite -- con quien el derecho habiente vivió los últimos cinco años anteriores a su muerte y en el caso de que al morir el trabajador existieran varias relaciones en las mismas circunstancias, ninguna tendrá derecho a la entrega de dichos depósitos. -- También pueden retirar los depósitos señalados, siempre y cuando no existan las personas citadas con anterioridad, los hijos que no dependan económicamente del trabajador fallecido y los ascendientes que no dependan económicamente del trabajador. Estos depósitos están exentos de toda clase de impuestos y no pueden ser causa de cesión o embargo, excepto cuando se trate de créditos otorgados con cargo al fondo.

Se considera que un trabajador ha dejado de prestar sus servicios al Estado, cuando a transcurrido como mínimo un período de doce meses sin laborar en ninguna de las entidades u organismos públicos, ya sea por suspensión temporal o cese, salvo el caso que exista litigio pendiente sobre la subsistencia de su designación o nombramiento. Cuando se encuentra en esta situación y además hubiere recibido un préstamo del Fondo, se le otorgará una prórroga como máximo de 12 meses, el cual se dará por terminado anticipadamente cuando el trabajador vuelva a prestar sus servicios a alguna de las entidades u organismos públicos, en tanto estos organismos seguirán haciendo sus depósitos del 5% sobre los sueldos de sus trabajadores, aún de aquellos que disfrutaban de licencia por enfermedad, así como de aquellos que sufran suspensión temporal de los

efectos de sus nombramientos, y solamente se suspenderá esta obligación cuando cese la relación del trabajo y así lo compruebe el Instituto.

El trabajador que deja de prestar sus servicios al Estado tiene derecho a optar por la devolución de sus depósitos o por la continuación de los mismos en el Instituto, y si desea continuar con sus depósitos en el Instituto debe solicitarlo por escrito dentro de un plazo de seis meses contados a partir de la fecha en que se considera que ha dejado de prestar sus servicios al Estado.

En el caso de continuar voluntariamente, este termina por la reanudación de servicio en alguna entidad u organismo público; por declaración expresa al Instituto y firmada por el trabajador y cuando el trabajador deja de constituir los depósitos durante un período de seis meses. Los derechos de los titulares de los depósitos constituido en el Instituto en favor de los trabajadores o de sus beneficiarios prescriben en un plazo de cinco años.

Cuando un trabajador se pensiona o se jubila y desea seguir perteneciendo voluntariamente al Fondo del Instituto, éste le descontará de su pensión las aportaciones que le correspondan al trabajador.

Cuando se ha otorgado un crédito para la adquisición en propiedad de una casa o habitación, o para la construcción, reparación, ampliación o mejoras de habitaciones, estos créditos devengarán un interés de un 4 % anual sobre saldos insolutos. En cuanto al plazo para el pago de estos créditos, cuando se trata de adquisición o construcción de habitaciones, el plazo nunca será menor de 10 años y como máximo 20 años. Para el caso de reparación, ampliación o

mejoras se podrán fijar plazos menores y corresponde a la Junta Directiva señalarlos.

Cuando se trata de financiamientos de conjuntos habitacionales destinados a ser adquiridos por los trabajadores corresponde también a la Junta Directiva fijar la tasa de interés y - un plazo máximo de 18 meses para el pago de estas habitaciones.

## FUNCIONES Y ORGANIZACION DEL INSTITUTO.

El Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, se constituyó con personalidad jurídica propia para interponer en todo acto que en defensa de sus derechos e intereses haga, y sólo podrá desistirse de las acciones intentadas o de los recursos interpuestos por él, previa autorización expresa - que para tal acto otorgue el Gobierno Federal, - por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, lo mismo, para dejar de interponer las acciones y recursos que le conceden las leyes.

## FUNCIONES DEL INSTITUTO.

Las funciones principales del Instituto serán con miras a satisfacer los diversos servicios que la ley establece como son: Otorgar y administrar los diversos servicios a su cargo, vigilar la concentración de las cuotas, aportaciones y demás recursos del Instituto, otorgar jubilaciones y pensiones a su cargo, invertir -- los fondos de acuerdo con las disposiciones que establece la ley, realizar toda clase de actos jurídicos y celebrar los contratos que requiera el servicio, adquirir los bienes muebles e inmuebles necesarios para la realización de sus fines organizar sus dependencias y fijar la estructura



y funcionamiento de las mismas, que previamente establecerá los reglamentos expedidos con base en su reglamentación fundamental, estas son de una manera general las principales atribuciones que la ley del I S S S T E. le concede a dicho organismo.

## ORGANIZACION DEL INSTITUTO.

### A).- Junta Directiva.

El Instituto estará integrado administrativamente por una Junta Directiva, el Director General y la Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda. La primera se integrará con siete miembros de los cuales uno será expresamente nombrado por el Presidente de la República que a la vez fungirá como Director General, tres más serán designados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y los últimos tres por la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado. El Director General será al mismo tiempo quien debe presidir a la Junta Directiva.

Los integrantes de la Junta Directiva, salvo el Director de la misma, no podrán ser al mismo tiempo empleados o funcionarios del propio Instituto y durarán en su representación mientras no sea revocada su designación, que sólo podrán hacerlo libremente aquellas personas a quienes representen. Cada miembro propietario tiene un suplente, excepto el Director General.

Corresponde a la Junta Directiva, planear las actividades del Instituto, decidir sobre el monto y tipo de inversiones que se deba realizar, conceder, negar, suspender, modificar y revocar las jubilaciones y pensiones, en los términos que señala esta ley del I S S S T E, nombrar y remover al personal de base y de con -

fianza del Instituto, a propuesta del Director, - aprobar y poner en vigor los reglamentos interiores, económicos y de servicios médicos del Instituto, establecer y suprimir delegaciones o agencias del Instituto en los Estados y Territorios Federales, conferir poderes generales o especiales, de acuerdo con el Director, examinar para su aprobación o modificación los balances anuales, los presupuestos de ingresos y egresos y el plan de labores del Instituto, conceder licencias a los Consejeros y proponer al Ejecutivo Federal los proyectos de reformas a esta ley.

También le corresponde a la Junta Directiva en relación con el Fondo de la Vivienda, examinar y aprobar el presupuesto de ingresos y egresos, así como los planes de labores y de financiamientos del fondo para el siguiente año, examinar y aprobar dentro de los primeros cuatro meses del año los estados financieros que resulten de la operación anterior, con motivo del último ejercicio, establecer las reglas para el otorgamiento de créditos y para la operación de los depósitos relacionados con el fondo, examinar y aprobar anualmente el presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, los cuales no deberán exceder del uno y medio por ciento de los recursos totales que maneje, determinar las reservas que deban constituirse para asegurar la operación del fondo y el cumplimiento de los demás fines y obligaciones del mismo. Estas reservas deberán invertirse en valores de instituciones gubernamentales, vigilar que los créditos y los financiamientos que se otorguen se destinen a los fines para los que fueron concebidos y en general realizar todos aquellos actos u operaciones autorizadas por esta ley y los que fuesen necesarios para la administración o gobierno y el buen funcionamiento del Instituto.

Las resoluciones de la Junta Directiva serán revisadas a solicitud de parte interesada y dentro de los quince días siguientes de haberse dictado esta, si la Junta sostiene su criterio, el afectado puede acudir ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dentro de los 15 días siguientes para que esta dicte su resolución, que será definitiva.

#### B).- DIRECTOR GENERAL.

El Director General tendrá las obligaciones y facultades que en una forma sucinta enumeramos a continuación: Será el representante y ejecutor de la Junta Directiva y en general del Instituto, de sus funciones debe presentar un informe anual al Instituto, firmará la participación del Instituto en todo documento, escritura, título de propiedad, contrato, etc., previa autorización expresa de la Junta para delegar ésta facultad, podrá resolver bajo su inmediata y directa responsabilidad los asuntos que por su importancia y urgencia lo ameriten y que sean de la competencia de la Junta Directiva, a la cual deberá rendir cuentas a la mayor brevedad posible, formulará y presentará a discusión y aprobación de esta Junta, el resultado de la gestión anterior y el presupuesto de ingresos y egresos, así como el plan de trabajo para el siguiente ejercicio anual y de una manera general todas las facultades que para el debido funcionamiento fijen los reglamentos o le otorgue la Junta Directiva.

El Instituto contará con los Subdirectores que nombre la Junta Directiva y que tendrán como función auxiliar en sus atribuciones y ejercer en su caso los derechos que le corresponden al Director General, una vez que la Junta determine quien de ellos debe sustituirlo

en sus faltas temporales.

C).-LA COMISION EJECUTIVA DEL FONDO  
NACIONAL DE LA VIVIENDA.

La Comisión Ejecutiva del Fondo de la Vivienda, estará integrada por 5 miembros de los cuales uno es designado por la Junta Directiva a propuesta del Director General del Instituto, considerado como Vocal Ejecutivo de la Comisión, corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público nombrar a dos vocales más y los dos restantes son nombrados a propuesta de la Federación de Sindicatos de los Trabajadores al Servicio del Estado, los Vocales citados tendrán su suplente. La Ley prohíbe que los vocales de la Comisión Ejecutiva formen parte de la Junta Directiva, o de tener algún otro cargo en el Instituto.

Los Vocales de la Comisión Ejecutiva, sólo podrán ser removidos de sus cargos por las personas que los hayan designado y si así lo pidieren estas.

La Comisión Ejecutiva tiene la obligación de sesionar cuando menos una vez por semana y estas sesiones serán válidas con la asistencia de tres de sus miembros cuando menos y en la cual uno será Vocal Ejecutivo y el otro representante de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la decisión se tomara por mayoría de votos de los presentes, teniendo el voto de calidad el Vocal Ejecutivo, en caso de empate.

Corresponde a la Comisión Ejecutiva, como órgano del Instituto manejar los fondos de la vivienda, así como decidir a propuesta del Vocal Ejecutivo las inversiones de los -

recursos y los financiamientos del fondo, resolver sobre las operaciones del fondo excepto - - aquellos que por su importancia, se reserben a la Junta Directiva quien deberá acordar lo que proceda dentro de los quince días siguientes -- después de hecha la solicitud correspondiente, - examinar y aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamientos que presente la Junta Directiva, así como los estados financieros y el informe de actividades formuladas por el Vocal Ejecutivo, someter a la aprobación de la Junta Directiva el -- presupuesto de gastos de administración, operación y vigilancia del fondo, los cuales no deberán de exceder del uno y medio por ciento del - total de los recursos que se administren, proponer a la Junta Directiva las reglas para el - otorgamiento de créditos y por lo que se refiere a los depósitos señalados en esta ley.

Al Vocal Ejecutivo de la Comisión Ejecutiva le corresponden las siguientes atribuciones: Asistir a las sesiones de la Junta Directiva con voz, pero sin voto, ejecutar tanto los acuerdos de la Junta Directiva, como los de la Comisión Ejecutiva que se relacionen con el fondo, presentar anualmente a la Comisión Ejecutiva dentro de los dos primeros meses del año siguiente, los estados financieros y el informe de actividades del ejercicio anterior, presentar a la Comisión Ejecutiva, a más tardar el último de septiembre 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, también le corresponde conocer a la Comisión Ejecutiva el informe mensual que sobre las actividades de ésta, debe rendir la propia Comisión, así como someter a consideración de la citada Comisión, la aprobación de los proyectos concretos de financiamientos, estas son entre otras las principales fun-

ciones del Vocal Ejecutivo.

### PATRIMONIO E INVERSIONES DEL INSTITUTO

En principio, el patrimonio del Instituto (ISSSTE) se constituyó con las propiedades, posesiones, derechos y obligaciones que integraban la Dirección de Pensiones Civiles, con las aportaciones de los trabajadores y pensionistas, con la contribución de las entidades y organismos públicos, con el importe de los créditos e intereses a cargo de los trabajadores en favor del Instituto, con las rentas, plusvalía y demás utilidades que se obtengan de acuerdo con las inversiones, con las donaciones herencias y legados que se hicieren en favor del Instituto, así como los muebles e inmuebles que las entidades y organismos públicos destinen y entreguen al Instituto.

Como una prevención establece la propia Ley, que llegado el caso que los recursos financieros del Instituto fueren insuficientes para cubrir las obligaciones contraídas por él, las diferencias serán cubiertas por las entidades y organismos a cuyos trabajadores esté destinado el funcionamiento de este servicio público, en la proporción que corresponda según los beneficios que a ellos pertenezcan.

Como ya se dijo en páginas anteriores al modificarse el artículo 123 apartado B, fracción XI, inciso f de la Constitución; artículo 43 fracción VI, inciso g y h de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, esta situación también vino a modificar la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, entre otros al Capítulo VI Sección Cuarta, al adicio-

narse a esta parte una nueva sección denominada - Fondo de la Vivienda, esta sección viene a consti-  
 tuir un nuevo recurso que se constituye princi-  
 palmente según lo establece el artículo 54 C de -  
 esta sección, con las aportaciones que las entida-  
 des y organismos públicos hacen al Fondo de la Vi-  
 vienda por el equivalente de un 5% sobre los sue-  
 dos básicos o salarios de sus trabajadôres, con -  
 los poderes y derechos adquiridos por cualquier tí-  
 tulo y con los rendimientos que se obtengan de --  
 las inversiones de los recursos citados.

### I N V E R S I O N E S .

En relación a la inversión de las - reservas del Instituto, debemos decir que la ley-  
 del ISSSTE establece, que las inversiones deben-  
 de hacerse dentro de las mejores condiciones de -  
 seguridad, rendimiento y liquidez. En relación a  
 su cuantía la citada ley establece un sistema limi-  
 tativo, tal como lo observamos de la transcrip-  
 ción del artículo 123, fracción II y III de la --  
 Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Socia-  
 les de los trabajadores del Estado, que se rela-  
 ciona con el tema de la vivienda que estamos estu-  
 diando y que dice:

Artículo 124.-Las reservas se inver-  
 tiran:

Fracción II.- Hasta en un 40% en la  
 adquisición, construcción o financiamiento de hos-  
 pitales, sanatorios, maternidades, dispensarios,  
 almacenes, farmacias, laboratorios, casas de repo-  
 so, HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES y demás --  
 muebles e inmuebles propios para fines del Insti-  
 tuto;

Fracción III.- Hasta un 25% en prês-  
 tamos hipotecarios que se registrarán por las disposi-

ciones de los capítulos respectivos de esta ley.

Por lo que respecta al Fondo de la Vivienda, la ley del Instituto establece en su artículo correspondiente que se destinará en su integridad, al otorgamiento de créditos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos en el Instituto, o para la adquisición en propiedad de una vivienda, ó a la construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de sus habitaciones; ó al financiamiento de conjuntos habitacionales destinados a ser adquiridos por los trabajadores mediante los créditos que otorgue el Instituto, así como al pago de los depósitos que les corresponden a los trabajadores, operación y vigilancia del fondo en los términos de esta ley; a la inversión de los inmuebles estrictamente necesarios para el cumplimiento de sus funciones y las demás erogaciones necesarias relacionadas para tal objeto.

En resumen, debemos indicar que en principio fué crítica la situación que prevaleció en materia de vivienda para los trabajadores del Estado, pero a medida que avanzó el tiempo, esta relación cambió, primero al expedirse la Ley de Pensiones Civiles y de Retiro, posteriormente al reformarse y adicionarse el artículo 123 de nuestra Carta Magna con el apartado B, elevándose de esta manera a norma constitucional dicha prestación y que después reglamentó la Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado en el capítulo sexto, integrado por cuatro secciones, incluyendo la última reforma y adición efectuada en 1972, secciones que reglamentan en sus diferentes numerarios, la obligación que tiene el Estado en su calidad de patrón, de proporcionar viviendas cómodas e higiénicas a sus trabajadores.



C A P I T U L O   I I I

## S U M A R I O

LA IMPORTANCIA DEL FIDEICOMISO COMO UNA SOLUCION  
AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.

CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL.

PROYECCION DEL PROGRAMA FINANCIERO DE VIVIENDA  
1971 a 1980.

## LA IMPORTANCIA DEL FIDEICOMISO COMO UNA SOLUCION AL PROBLEMA DE LA VIVIENDA.

El programa financiero de vivienda, tiene su origen en una acción puramente gubernamental, y está apoyado en las facultades que tiene el Estado para orientar la inversión pública, y en la improrrogable necesidad de crear viviendas de interés social, a un bajo costo, - que se encuentre al alcance de los sectores de escasos recursos económicos, para lo cual fue necesario crear un patrimonio destinado a éste fin.

Con fecha 10 de abril de 1965, nació uno de los más importantes fideicomisos que a más de diez años de haberse originado, ha dejado ya datos concretos de su existencia y primeras experiencias que sobre este particular se ha logrado.

En efecto, en la fecha citada el Gobierno Federal por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en su carácter de fideicomitente, constituyó un fondo en fideicomiso en el Banco de México, S.A., designado como institución fiduciaria, mediante la asignación de recursos presupuestales por la suma de 100 millones de pesos, al que se le denominó Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI). Como dicha aportación se duplicó en junio del mismo año, debido a otros créditos conseguidos, los recursos patrimoniales del Fondo se elevaron a la suma de 200 millones de pesos.

Dentro de los principales objetivos de este organismo (FOVI) se encuentran los siguientes: Otorgar apoyo financiero a las instituciones de crédito, mediante préstamos y cré

ditos relacionados con operaciones hipotecarias para la vivienda de interés social; fijar las características de los créditos que los bancos otorgan en relación con la vivienda, en cuanto al importe, plazos y demás cargos que hayan de considerarse en dichos créditos, cuando se concedan con el apoyo financiero del Fondo; Aprobar el monto y las características de los planes de conjuntos, que las instituciones de ahorro y préstamo puedan realizar con su apoyo; revisar los proyectos de conjuntos que presenten las instituciones de ahorro y préstamo y supervisar su ejecución.

Simultaneamente a la constitución de FOVI, estas mismas partes celebraron otro fideicomiso por la suma de \$ 25,000,000.00 que se denominó Fondo de Garantías y Apoyo a los créditos para la vivienda (FOGA), contrato del cual transcribimos una parte para corroborar nuestra afirmación.

"Esta Secretaría ha decidido celebrar con esa Institución un contrato de fideicomiso cuyos recursos se destinarán a facilitar las operaciones relacionadas con la construcción de viviendas de interés social y que se sujetará a las siguientes bases: - Fideicomitente: El Gobierno Federal, representado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público  
 Fiduciario: Banco de México, S.A.- Patrimonio fiduciario: El fondo fiduciario contará para el desarrollo de sus actividades, con los siguientes recursos: - a).- La suma de \$ 25,000,000.00 que inicialmente destinará el Gobierno para tales fines; b).- Los rendimientos de las operaciones que el fiduciario efectuó -

con cargo al fondo; y c).- Los demás -- recursos que el Gobierno Federal determine aportar al fondo, en lo sucesivo.- Objeto: Garantizar a las instituciones de crédito privadas que conforme a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares están facultadas para llevar a cabo operaciones relativas a la vivienda de interés social, con garantía hipotecaria o fiduciaria, la recuperación de los financiamientos que concedan, así como a otorgarles garantías complementarias suficientes para cubrir los márgenes de garantía legal respecto de dichas operaciones, y compensarles los costos de créditos o préstamos hipotecarios que se determinen en las reglas de operaciones," ...- etc. (20)

Este fideicomiso tenía como función principal, garantizar a las instituciones de crédito privadas, que invirtieran en el financiamiento de viviendas de interés social, ya sea por falta de pago puntual en que pudiesen incurrir sus acreditados, o por la insuficiencia del margen de garantías a cargo de los sujetos de crédito.

A mediados de 1963, las autoridades hacendarias y las del FOVI iniciaron gestiones ante el Banco Interoamericano de Desarrollo (BID) y la Agencia Internacional de Desarrollo

---

(20) FOGA.- Origen y bases del financiamiento del Fondo de Garantías y apoyo de Crédito para la Vivienda.- Banco de México, S.A. - 1963.- Pág. 2.

(AID), con el propósito de contratar financiamiento a largo plazo para la construcción de viviendas, mismas que culminaron el 28 de febrero de 1964 cuando ambas partes firmaron un convenio por la cantidad de 10 y 20 millones de dólares, amortizables en 20 y 30 años respectivamente.

Adicionalmente, se negoció un financiamiento externo por medio del "American Institute For Free Labor Development, que fue otorgado por la American Federation of Labor and Congress of Industrial Organization, con importe de 10 millones de dólares", con el que se permitió iniciar la Unidad John F. Kennedy, que posteriormente dió alojamiento a los trabajadores miembros del Sindicato de Artes Gráficas. - (21)

Con los dos fideicomisos, fusionados a los créditos Internacionales citados se formó uno de los más importantes patrimonios dedicados a la construcción de viviendas, sin embargo muchos obstáculos tendrían que vencerse al fin de desarrollar el programa financiero de viviendas, empezando por la falta de experiencia que sobre esta materia se tenía.

Con el propósito de dar la debida reglamentación al desarrollo del programa financiero de viviendas, el Banco de México, S.A., en coordinación con la Comisión Nacional Bancaria expidieron un buen número de disposiciones-

(21) SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.-- Fondo de Operación y Descuento Bancario de la Vivienda.- Publicitario México, 1970.-- Pág. 45.

a fin de reglamentar la participación de la banca privada y sus relaciones con FOVI y FOGA, -- destacando por su importancia aquellas medidas que establecían las bases para lograr la canalización de ahorros captados por las instituciones de crédito privadas en favor de la construcción de viviendas baratas.

Aunque es de comentarse que el principal problema que afrontó la banca, no era la falta de recursos, sino la carencia de planes habitacionales específicos, unida a la desconfianza que sobre éste particular existía entre sus dirigentes respecto del éxito que pudiera representar para su empresa la construcción masiva de viviendas a bajo costo y la venta de las mismas para recuperar las inversiones, pues aunque las sociedades de crédito hipotecario tenían ya ciertos conocimientos de estas operaciones, se trataba de casas de tipo residencial, por lo que su costo excedía al -- precio señalado a las viviendas de interés social; independientemente de la desconfianza -- que al respecto representaban los nuevos sujetos de crédito, pues eran personas que no habían sido habitualmente sus clientes. Toda esta mentalidad tuvo que cambiarse para llevar adelante la construcción de viviendas baratas.

En relación con los adquirentes de las habitaciones, también presentaron problemas de tipo económico, sociológico, etc., -- La dificultad consistía en el hecho, que al -- ejecutarse los planes habitacionales, éste no podía sujetarse a las condiciones específicas de la demanda efectiva de viviendas, pues se desconocía la preferencia de los adquirentes, y aún cuando se fijó un costo mínimo, muchas familias interesadas en éstas viviendas, no -- contaban con los recursos suficientes para --

solventar las inversiones indispensables, por lo que en un principio fue necesario solicitar en algunos casos el apoyo de FOGA, para garantizar el pago del 15% del precio de la vivienda, o sea, que el adquirente sólo aportó un 5% de dicho precio para tomar posesión de inmediato de su casa.

Igualmente es importante consignar el fenómeno que un cierto porcentaje de adquirentes manifestó al entregarle su vivienda, pues ésta la consideraron inadecuada, pretendiendo que con una inversión mínima, se les entregaran casas que tuvieran todas las comodidades o lujos, características que son propias de las viviendas de tipo residencial.

Con respecto al sector patronal - debemos indicar que tampoco colaboró, pues estaban a la expectativa de la promulgación de la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, y temerosos que sus disposiciones vendrían afinar la obligación que estableciera el Constituyente del 17 en materia de vivienda y que hasta esa fecha no se había cumplido.

En relación a la construcción y promoción de estas viviendas, debemos mencionar que se estableció una selección muy rigurosa, a fin de celebrar los contratos de construcción con empresas serias y responsables, que se apegaron estrictamente a las especificaciones respectivas a fin de proteger el interés de los futuros adquirentes de viviendas, además de que debían de actuar conjuntamente como constructores y promotores de los planes que deseaban impulsar.

El FOVI como organismo coordinador de viviendas de interés social, ésta activi



dad la realizó mediante el asesoramiento legal, técnico y administrativo, estrechando las relaciones que existía entre los grupos interesados en el problema, superando cualquier escollo que pudiera presentarse y que viniera a frenar los planes de vivienda.

El asesoramiento de índole técnica, debe considerarse principalmente en dos aspectos. Cuando un banco solicita apoyo financiero, el FOVI debe comprobar los proyectos habitacionales que les presenten y especialmente en lo que a precio y calidad se refiere, que se ajusten a las características y normas establecidas, independientemente que debe llevar a cabo la supervisión técnica de las propias obras.

En otro supuesto encontramos a aquellos constructores que no necesitan crédito, sino que su interés radica en el hecho, de que a sus proyectos de vivienda deben recibir la aprobación técnica de FOVI, para gestionar después el apoyo de FOGA como garantía a su inversión.

También fué frecuente el hecho de conceder asesoramiento técnico a financieros, proyectistas, constructores y promotores, tanto en lo que se refiere a la revisión de los proyectos, como a la supervisión de la obra.

## CONSTRUCCION DE VIVIENDAS DE INTERES SOCIAL

Entre 1965 y 1970 de acuerdo con el programa financiero se construyeron alrededor de 92,300 viviendas de interés social, según lo observamos de los datos que a continua-

ción se transcriben:

Años	No. de Viviendas	Inversiones (millones de \$)	
1965	11, 807	619	
1966	12, 037	729	
1967	24, 509	1579	
1968	10, 736	678	
1969	14, 714	811	
1970	18, 500	1062	
Sumas	92, 303	5478	(22)

Con relación a los recursos financieros movilizados, debemos indicar que el patrimonio de FOVI y FOGA, se usó como capital semilla, pues en la construcción de viviendas también intervinieron otras fuentes económicas como son; las inversiones captadas por los bancos privados, los enganches pagados por los adquirentes, los recursos presupuestales del Gobierno Federal, etc.

Se calcula que entre 1965 y 1970- la inversión total en la construcción de viviendas de interés social ascienda a la suma de - - 5, 470 millones de pesos, de los cuales el 80.4% proviene de créditos de la banca privada y enganches pagados por los adquirentes y el 17.8% recursos proporcionados por otras fuentes. Lo que viene a demostrar una efectiva participa---

(22) SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO.-  
Programa Financiero de Vivienda.- México -  
1970.- Pág. 65.

ción de las instituciones de crédito privadas, -- sin embargo hay ciertos hechos que son importantes consignar, particularmente el que se refiere al calificar al sujeto de crédito por el monto de su ingreso familiar, o el hecho de exigirle si -- quieren obtener un crédito de estas Instituciones que abran una cuenta de ahorros.

Cerca de la mitad del número de viviendas construídas entre 1965 y 1970, tuvieron un precio de \$ 55,000.00 en ocasiones el costo de estas viviendas se elevó porque las áreas a urbanizarse no contaban con los servicios básicos, tales como el agua potable, energía eléctrica, etc.

Independientemente de este, el precio del terreno fluctuaba en las diferentes zonas que se pretendían utilizar, pues había ocasiones que el precio no ascendía ni a la centésima parte del valor total del inmueble, en cambio otras éste porcentaje se elevaba en una forma considerable, en vista de las escasas áreas de terrenos que reúnen las condiciones necesarias para construir conjuntos habitacionales.

Por lo que fué necesario hacer fuertes inversiones adicionales, mismas que se cargaron posteriormente al costo de los conjuntos habitacionales, elevándose el precio por unidad habitacional, así mismo se llegó a la conclusión en el sentido, que debe fijarse un precio tope de acuerdo con el estudio de las particularidades de cada zona que se desea construir, así como de cada proyecto en particular.

Como resultado de estos primeros intentos por resolver el problema de la vivienda, debemos indicar que cerca de medio millón de personas se han beneficiado al disponer de casa propia, cómoda e higiénica, liberándose de esta mane

ra al trabajador de cuartos insalubres y ruinosos, donde la promiscuidad y el hacinamiento son causa de una mala salud física y mental.

Es menester destacar, que en una forma indirecta la construcción de viviendas ha permitido proporcionar ocupación a un buen número de trabajadores, coadyuvando de esta forma a solventar el problema de la desocupación. De igual forma es importante hacer notar que las industrias que se relacionan con el ramo de la construcción también obtuvieron grandes beneficios.

#### PROYECCION DEL PROGRAMA FINANCIERO DE - VIVIENDAS EN 1971 - 1980

En la segunda etapa que comprende la proyección del Programa Financiero de Viviendas, se ha fijado un lapso mínimo de diez años que comprende 1971 a 1980, término en el cual se pretende consolidar los avances obtenidos e incrementar la construcción y venta de viviendas, calculándose que se construirán alrededor de unas 400,000 viviendas, cuyo costo asciende a la suma aproximada de 33 millones de pesos, de los cuales el 90% corresponden a la construcción y el resto a otros gastos.

Para este decenio se calculó que el precio por unidad habitacional fluctuaría entre 50 a 100 mil pesos. En igual forma es de advertirse que los costos podrían modificarse en la medida que aumenten los salarios y los precios en los materiales de construcción.

Así mismo este Programa Financiero de Viviendas propone, que tanto las autoridades Federales, como las Estatales y Municipales deben de emprender una buena política, a fin de --

que se constituyan reservas territoriales apropiadas para la construcción de conjuntos habitacionales, y cuando existan predios propiedad -- del sector público que no tengan el debido aprovechamiento. estas áreas deben de desincorporarse de tal sector, para que se vendan al más bajo precio a las personas de escasos recursos -- económicos, ó constituyan la base de un fideicomiso, a fin de planificar debidamente dicha zona.

Posiblemente aprovechando las sugerencias propuestas por el programa Financiero de Viviendas, se creó recientemente el Fideicomiso Urbano (FIDEURBE), el cual tiene como finalidad principal integrar el desarrollo de la Ciudad de México.

En efecto, por acuerdo Presidencial de fecha 31 de mayo de 1973, publicado en el Diario Oficial el día primero de junio del año citado, se creó éste fideicomiso. Dentro de las consideraciones principales que argumentó el Ejecutivo encontramos las siguientes:

a).- Que dado el acentado incremento demográfico en la Ciudad de México, durante los últimos años es necesario utilizar racionalmente el suelo.

b).- Que el referido incremento demográfico a venido a reducir considerablemente la superficie urbana disponible hecho que ocasiona el deficit de áreas disponibles para la construcción de viviendas de interés social, así como el desbordamiento de muchas personas hacia las zonas ejidadales y comunales, por lo que resulta inconveniente mantener dentro del régimen, aquellos suelos que han sido aborridos por la urbe.

c) Este vertiginoso aumento demográfico ocasionado el nacimiento de las ciudades perdidas, debido a la necesidad de aquellas personas que necesitan un lugar donde vivir, así como el voraz afán de lucro de los fraccionamientos clandestinos, en detrimento de las personas de escasos recursos económicos.

Las razones citadas, fueron las principales consideraciones que argumentó el Ejecutivo, al dictar el acuerdo por el que el Departamento del Distrito Federal en su calidad de Fideicomitante, encargo al Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., como Institución Fiduciaria, uno de los fideicomisos de mayor proyección para la remodelación de la Ciudad de México; así como para la realización de estudios correspondientes para determinar las zonas ejidales que pueden constituir reservas territoriales para el crecimiento de la Ciudad.

El Patrimonio de éste fideicomiso quedó establecido en el artículo tercero de dicho acuerdo según se hace notar:

"ARTICULO TERCERO.- El patrimonio del fideicomiso se integrará con los bienes que se afecten al mismo; con los financiamientos que se obtengan a través de instituciones nacionales de crédito; con aportaciones de todo género que haga el Gobierno Federal, el propio Departamento del Distrito Federal, el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, otros organismos descentralizados, empresas de participación estatal, gobiernos de entidades federativas así como cualquier otra persona de derecho público o privado" (23)

(23) DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL.- Acuerdo por el que se crea el Fideicomiso denominado FIDEURBE -, Diario Oficial del día primero de junio de 1973.- Pág. 30.

Por acuerdo de fecha 10 de septiembre de 1973, el Poder Ejecutivo procedió a la constitución de otro fideicomiso con motivo de los sismos e inundaciones que sufrió nuestro país, denominando fideicomitente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en representación del Gobierno Federal, y al Banco de México, S.A., como Institución Fiduciaria. El objetivo principal de este fideicomiso era el recaudar, administrar y aplicar todas las aportaciones que hicieran tanto el Gobierno Federal, como las Organizaciones Sindicales, Empresariales y cualquier otra persona física o moral, para el efecto de reunir fondos destinados a ayudar a los damnificados.

Según datos oficiales se invirtieron ya de este fideicomiso la suma de "212 millones de pesos en la reconstrucción de 622 localidades de 165 municipios, que benefician a una población de 116,000 habitantes. Se han terminado 14,000 nuevas casas y reparado más de 3,000 y se construyen otras 7,300 viviendas".

"El INFONAVIT, por su parte, efectuó inversiones por 39 millones de pesos en las zonas afectadas por el sismo ocurrido en agosto de 1973. Para la construcción y reparación de viviendas de empleados federales afectados por la misma razón en los Estados de Guanajuato, -- Michoacán, Puebla y Veracruz, el FOVISSSTE erogó 10 millones de pesos". (24)

Como es de observarse de una manera general, el fideicomiso es una forma idónea,

(24) CUARTO INFORME DE GOBIERNO.- 10. de Septiembre de 1974.- Pág. IV - 9

que ha venido a resolver en la medida de las posibilidades y en diferentes circunstancias el problema de la vivienda, proporcionando bienestar social a grandes sectores de nuestra población, liberandolos de la promiscuidad y del hacinamiento, que es tan común en las grandes urbes, así como facilita la adquisición de viviendas a personas de escasos recursos económicos, e incrementa la oferta de éste tipo de bienes, mediante la realización de esfuerzos conjuntos por parte del Estado, bancos privados y otros organismos interesados en la solución de este problema.



C A P I T U L O I V

LOS CONVENIOS HABITACIONALES EN LA  
NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

S U M A R I O

GENERALIDADES DE LA NUEVA LEY FEDERAL DEL TRABAJ  
JO DE 1970, EN MATERIA DE VIVIENDA.

- . CONVENIOS HABITACIONALES
- . CONTENIDO DE LOS CONVENIOS HABITACIONALES
- . LA IMPORTANCIA DE ESTOS CONVENIOS, EN LA SOLUC  
CION DEL PROBLEMA HABITACIONAL.

GENERALIDADES DE LA NUEVA LEY FEDERAL DEL -  
TRABAJO DE 1970, EN MATERIAL DE VIVIENDA

Los convenios habitacionales como indicamos en capítulo correspondiente a la parte histórica, nacieron al amparo de la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, bajo dos presupuestos.

A).- Para las empresas - que se encuentran ubicadas fuera de las poblaciones. Aunque observamos que el artículo 123 Constitucional desde el principio nunca hizo esta distinción, ésta, solamente la hace la Ley reglamentaria de este artículo - especificando que las empresas se consideran situadas fuera de las poblaciones, si la distancia que media entre ambas es mayor de - tres kilómetros cuando es menor, pero no - existe un servicio ordinario y regular de - transporte para personas.

B).- Como un segundo - supuesto se indica que también tienen esta - misma obligación las empresas urbanas cuando ocupan un número mayor de cien trabajadores.

Del contenido de estos - dos supuestos nos dice el Legislador de 1970 se llegó a la conclusión que habría que hacer una distinción, en relación a las empresas que dispusieran ya de las habitaciones - necesarias para sus trabajadores por haber - las adquirido con anterioridad, toda vez que esta obligación no constituye una novedad, - sino la realización de una obligación establecida por el Constituyente desde 1917.

Como una segunda conclusión se establecen precisamente los conve---

nios habitacionales, esto es, para las empresas que por alguna circunstancias no disponen de las habitaciones suficientes para atender a las necesidades de sus trabajadores, o no pueden adquirir las por alguna forma legal, situación que deben de poner en conocimiento al Sindicato o directamente a los trabajadores, para que dentro del término de tres años contados a partir del primero de mayo de 1970, o un año después de iniciada la actividad de una empresa, tratandose de empresas de nueva creación, establezcan en los convenios las modalidades para el cumplimiento de esta obligación y mientras tal situación se regulariza los trabajadores tienen derecho a una compensación mensual, la que también debe fijarse en el convenio.

Estas son las dos modalidades bajo las cuales nace a la vida jurídica esta obligación, sin embargo, en la nueva ley Federal del Trabajo de 1970 encontramos artículos expreso que enuncia una definición para el cumplimiento de esta obligación, esto es, que solamente tienen derecho los trabajadores de planta o con una antigüedad de un año cuando menos; situación que nos parece injusta pues ni la constitución, ni el reglamento de la fracción tercera del artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo de 1931 hace esta distinción; sin embargo en la exposición de motivos, el legislador de 1970 indica que hace esta distinción fundandose, en que resultaría antieconómico obligar a las empresas a que tengan habitaciones disponibles para los trabajadores eventuales o para aquellos cuya permanencia fuera dudosa situación que en cierta forma se justifica, pero que no por eso deja de ser anticonstitucional, por oponerse al texto de nuestra Carta Magna.

Una vez que hemos dejado asentado de una manera general quienes son los trabajadores que tienen derecho a una vivienda, diremos-

de paso en que forma se obtienen estas habitaciones y consideramos que principalmente son dos, en arrendamiento y en propiedad, estableciéndose una excepción, como es el caso de los trabajadores del campo (Art. 283, Frac. II) pues la nueva Ley Federal del Trabajo dispone que a estos trabajadores se les debe suministrar gratuitamente las habitaciones, y adecuadas al número de familias que dependan económicamente del trabajador, disposición que aún está vigente.

Para el caso de suministro de habitaciones en arrendamiento debemos indicar que -- tanto la Constitución como la nueva Ley Federal del Trabajo de 1970 disponía en los artículos correspondientes (123 Frac. XII y 145 Frac. IV, en relación con el artículo 150) cuando el patrón da en arrendamiento las habitaciones, podrá cobrar hasta un 6% anual del valor catastral de las habitaciones, por concepto de renta. Este contrato de arrendamiento laboral, es un contrato accesorio, pues depende del contrato de -- trabajo y así lo consideró el Legislador al indicar que el trabajador debe desocupar las habitaciones a la terminación de las relaciones del -- trabajo, dentro de un término de 45 días.

Como todo contrato de arrendamiento, contiene sus elementos de existencia y sus requisitos de validez; sus elementos de existencia son: el consentimiento y el objeto.

El consentimiento es el acuerdo de voluntades entre el trabajador y el patrón, por lo que se refiere al objeto existe obligación -- tanto para el patrón como para el trabajador, la obligación del patrón se hace consistir en proporcionar el uso y goce de la habitación, y para el trabajador la obligación de pagar por ese uso un precio cierto que solo es exigible a razón --

del medio por ciento del valor catastral, o como dispone el artículo respectivo de esta ley, podrá cobrar un 6% anual, pero no más, existiendo una restricción más tratándose del salario mínimo en donde no debe descontarse más del 10%, descuento que por sí solo se justifica, pero que es inconstitucional por oponerse al texto de lo ordenado por la fracción VIII del artículo 123 del Apartado A de la Constitución, que establece que el salario mínimo está exento de todo descuento, compensación o embargo.

Para el pago de la renta a pesar de existir cierta controversia en cuanto al término para hacerlo, pues la constitución indica que el pago debe ser mensual y la ley reglamentaria dispone que debe hacerse anualmente sobre el valor catastral, ante esta aparente contradicción debe prevalecer el criterio más favorable a los intereses del trabajador, atendiendo a lo que dispone el Artículo 18 de la Ley Federal del Trabajo vigente.

Como consecuencia de este contrato de arrendamiento nacen derechos y obligaciones para ambas partes como son:

#### Obligaciones del patrón arrendador

1.- Conceder el uso y goce de la habitación mientras dura la relación de trabajo, hasta 45 días después, entregándola al trabajador, o a pagar una compensación mensual mientras entregue la casa. (art.151)

2.- Mantener las habitaciones en condiciones de habitabilidad, haciéndose oportunamente las reparaciones necesarias y convenientes. (Art. 150, Fracc. I)

## Obligaciones del trabajador como arrendatario

1.- Pagar las rentas que no han de ser superiores a las que marca la Ley. (art. 150 frac. II inciso a)

2.- Cuidar de las habitaciones como si fuera propia, es decir respondera los daños y perjuicios que la casa sufra por su culpa, la de sus familiares o dependientes. (art. 150 frac. II inciso b), obligación que resulta de la conservación de la habitación.

3.- Poner en conocimiento de la empresa los defectos o deterioros que se observen a la mayor brevedad posible. (art. 150, frac. II inciso c)

4.- Servirse de las habitaciones sólo para el uso determinado. (art. 150, frac. III inciso a)

5.- No puede el trabajador subarrendar las habitaciones que le fueron proporcionadas (art. 150, frac. III inciso a), ni cederlas, sea a favor del patrón o de terceras personas -- sea cual fuere la denominación o forma que se le den. (art. 104).

6.- Restituir la habitación cuando terminen las relaciones de trabajo dentro de un término de 45 días. (art. 150, frac. II inciso b). los artículos citados, conjuntamente con los incisos, todos corresponden a la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970.

En vista de haber tratado a grandes rasgos el suministro de habitaciones durante

el arrendamiento laboral, nos queda pendiente el otro supuesto, o sea la adquisición de las habitaciones por compra venta el cual regula los incisos a) y b), de la fracción V del artículo 145 de la ley citada anteriormente, cuando indica -- los requisitos legales para cuando las habitaciones se construyan para ser adquiridas por los -- trabajadores.

En virtud de este tipo de relación que establece la Ley, y del espíritu que animó al legislador de 1970 al redactar esta norma, podemos decir que se trata de un contrato de compra venta de habitaciones, por la razón de que se trata de un acto bilateral, oneroso y relativo de dominio, con una modalidad especial, pues en el se establece que la empresa hará una aportación para la concesión, al cual también el trabajador tiene la obligación de contribuir a este financiamiento para completar el costo de la construcción, de acuerdo con las modalidades que se fijan en el convenio habitacional que para tal caso se halla celebrado.

Para el pago de la habitación o del financiamiento de esta, puede hacerse descontándose del salario del trabajador, siempre y cuando este así lo acepte, (art. 110, frac. III y art. 97, frac. II) la venta en tal sentido debe considerarse en abonos.

Concluyendo, la naturaleza jurídica de esta relación es un contrato por virtud del cual el patrón se obliga a transferir la propiedad de una obligación y el trabajador se obliga a pagar un precio cierto, contrato típico de compra venta.



## CONVENIOS HABITACIONALES

Convenio, según señala la doctrina civilista, es el acuerdo de voluntades de dos o más personas para crear, transferir, modificar o extinguir derechos y obligaciones.

Este concepto debe tomarse con las mayores reservas, pues tratándose de materia la boral esta situación es diferente, toda vez que el derecho del trabajo se considera como un Derecho Social y no como un derecho privado, en el cual se dice que la voluntad de las partes es la suprema ley de los contratos.

La autonomía de la voluntad en materia laboral se puede afirmar que es relativamente cierta, en tanto no se violen las garantías mínimas contenidas en la Ley Federal del Trabajo sin embargo tratándose de mejores prestaciones, como son las que debe contener todo contrato colectivo de trabajo este contrato es perfectamente válido una vez que ha sido sometido para su aprobación a la Junta de Conciliación y Arbitraje. (art. 33, párrafo II de la Ley Federal del Trabajo).

En tal virtud debemos considerar a los convenios habitacionales como el acuerdo de voluntades de los trabajadores y patrones que se manifiestan sin contrariar ninguna de las ventajas que establece el estatuto laboral y que se refiere a las modalidades para el cumplimiento de la obligación habitacional, así como las características de las habitaciones proporcionadas en arrendamiento o en venta.

En cuanto a la clasificación de és tos convenios debemos decir, que pueden ser colec

tivos como es el caso de los trabajadores sindicalizados y en las empresas donde no existe este tipo de contratos, pueden ser individuales como es el caso de los trabajadores no sindicalizados pero que la ley les concede este derecho acudiendo ante la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, o ante los gobernadores de los Estados y ante el jefe del Departamento del Distrito Federal, según la materia de que se trate, sea federal o local, para que éstas autoridades en representación del trabajador promuevan el citado convenio.

Por lo que se refiere a las formalidades que deben de revestir dichos convenios, debemos decir que la nueva ley Federal de 1970 que estamos analizando establece: Que todo convenio o liquidación, para ser válido deberá hacerse -- por escrito y contener una relación circunstanciada de los hechos que lo motiven y de los derechos convenidos en él, además que debe ser ratificado ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, la que lo aprobará siempre que no contenga renuncia de los derechos de los trabajadores. (art. 33 de la Ley Federal de los Trabajadores).

Independientemente que la junta tiene la facultad de practicar todas las investigaciones que estimen necesarias para evitar que -- sean defraudados los derechos de los trabajadores o que se realicen actos fraudulentos e inmorales entre el sindicato y la empresa.

## CONTENIDOS DE LOS CONVENIOS HABITACIONALES

Como se dejó asentado en el párrafo anterior este convenio debe ser por escrito, independientemente de ésto, el artículo 145 de la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, señala en sus diversas fracciones el contenido de éstos y así nos especifica:

Artículo 145.- Los convenios a que se refieren los artículos anteriores, contendrán:

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

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

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

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

V.- Si las habitaciones se construyen para que sean adquiridas por los trabajadores observarán las normas siguientes:

a) La aportación de la empresa para

la construcción de las habitaciones.

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

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

Además se incluirá en los convenios la compensación mensual que las empresas deben pagar a sus trabajadores mientras estos reciban la vivienda (art. 151) y otras cláusulas accesorias, como podía ser la distancia entre la empresa y las habitaciones, el tipo de pago de la renta, etc.

En cuanto a la persona facultada para promover estos convenios, se consideran a los trabajadores o sus representantes quienes han de celebrarlo conjuntamente con el patrón o quien su derecho represente en ese acto.

Por lo que se refiere al cumplimiento de esta obligación los artículos 152 y 153 de este ordenamiento, señalan que tanto los trabajadores como los patrones podrán acudir ante la Junta de Conciliación y Arbitraje a fin de ejercitar las acciones que les correspondan, pero concretamente ningún artículo de este capítulo III o de algún otro que se refiera al tema de la vivienda, señala alguna sanción para el cumplimiento de ésta obligación.

En este sentido el reglamento que se expidió para reglamentar la fracción III del

artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo de -- 1931 fué más estricto cuando establecía el capítulo de sanciones, que la dirección del trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal, podrán imponer multas a las empresas -- por infracciones de las normas que a continuación se expresan y enumeraba en varias fracciones los casos concretos, como por ejemplo citamos el artículo 23, fracción I, II y III de éste reglamento que dice:

I.- Por falta o retraso del envío de los datos y documentos que se refiere el artículo 2o. (se refiere a una solicitud que para el estudio y aprobación de la construcción de habitaciones, ampliación de las ya existentes, debía de presentar la empresa a la dirección del trabajo y Previsión Social) multas hasta por la cantidad de \$ 500.00.

II.- Por no concluir las habitaciones dentro de los plazos fijados por la autoridad del trabajo, multas hasta por la cantidad de \$ 100.00 por cada habitación no construída.

III.- Por construir sin apearse a los términos y requisitos aprobados por la Dirección del Trabajo y Previsión Social del Departamento del Distrito Federal, multa hasta por la cantidad de \$ 20.00 por cada habitación inadecuada, etc.

Posiblemente esta situación de no establecer sanciones en la Nueva Ley Federal del trabajo de 1970, lo explica el Legislador en su segunda conclusión a que llegó en la exposición de motivos que dice:

"La segunda conclusión consiste en que no es conveniente el establecimiento de un --

sistema rígido, que deba cumplirse inexorablemente, sino que es preferible un sistema flexible - que tenga su base en las relaciones obrero patronales y que permita resolver gradualmente el problema" (24)

El hecho de haber dejado a la voluntad de las partes la celebración de éste convenio y la falta de sanción al incumplimiento de ésta norma, sea tal vez la característica que vino a ser endeble estos convenios y no haberlos llevado a su feliz realización como fuera el deseo del legislador de 1970, sin embargo consideramos que a pesar de todo se dio un paso más para hacer posible los anhelos del constituyente de 1917, en materia de vivienda.

#### IMPORTANCIA DE ESTOS CONVENIOS

La importancia que se le da a estos convenios habitacionales radica principalmente, en que al adherirse estos convenios a los contratos colectivos, era más factible hacer cumplir esta obligación mediante la presión que debían ejercer los sindicatos sobre las empresas, a fin de forzarlos a celebrar los multicitados convenios habitacionales y de esta manera obtener un mayor número de trabajadores con este derecho.

Sin embargo la práctica demostró - que estando a cargo de la voluntad de las partes la realización de estos convenios, se encontró - un alto índice de casos en los que de ninguna forma se realizaban éstos, lo que demostraba una

(24) Trueba Urbina, Alberto.- Exposición de motivos de la Nueva Ley Federal de Trabajo de 1970.- 22a. Edición.- Edit. Porrúa.- Pág. 428.

tendencia hacia el incumplimiento de las disposiciones legales invocadas, motivo por el cual fue necesario reformar la fracción XII del Artículo 123 del apartado A de la Constitución, así como la Nueva Ley del Trabajo de 1970, para incorporar de una forma general a todos los trabajadores al derecho de obtener una vivienda.

La mayoría de estas disposiciones - que hemos analizado fueron derogadas con la reforma realizada a la constitución y a la Ley Reglamentaria del Artículo 123 en 1972, por lo que se considera que los convenios habitacionales han quedado sin materia, aunque existen ciertos artículos de la Nueva Ley Federal de Trabajo que no sufrieron modificación alguna, otros conservan ciertos principios, como es el caso de los artículos 150 y 151 de la Ley vigente que contempla la posibilidad del contrato del comodato y del arrendamiento. En efecto debe decirse que estas situaciones son las excepciones, pues el patrón cumple con su obligación al entregar su aportación correspondiente al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, quien a su vez tiene como función resolver este problema de la vivienda obrera.

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

1.- El hombre desde los tiempos más remotos, - - siempre se ha preocupado por guarecerse de los -- factores de la naturaleza, buscando un lugar don de protegerse de estas inclemencias, sin embargo el problema de la vivienda en principio careció de relevancia como un verdadero problema social, que afecta a grupos importantes de la población.

2.- En consecuencia el problema de escasez de vi viendas se debe atribuir principalmente al alto- índice de nacimientos en México y a la falta de- trabajos calificados o salarios remunerados.

3.- En las condiciones paupérrimas en que se en contraban los trabajadores antes y después de la Revolución Mexicana de 1910, fué necesario legis lar sobre este particular, correspondiendo al Sr. Licenciado José Natividad Macias exponer por pri mera vez en el seno del Congreso Constituyente - de Querétaro éste problema, mismo que fué consi- derado al redactar el proyecto de Artículo 123 - en la fracción XII.

4.- Expedida la Ley Federal del Trabajo de 1931, que reglamentó la misma obligación Constitucio-- nal citada anteriormente, pero la sujetó a las - condiciones y plazos que para tal caso fijara el Poder Ejecutivo. En atención a esta disposi--- ción se expidieron los reglamentos correspondien tes, con los cuales se pretendió dar solución al problema planteado. Estos reglamentos poste--- riormente fueron declarados inconstitucionales - por nuestro máximo tribunal a solicitud del sec- tor patronal.



5.- Nace con la Nueva Ley Federal del Trabajo de 1970, la posibilidad de llevar a la realización el contenido de la citada fracción XII del artículo 123, mediante los convenios habitacionales. Esta Ley reglamentaria establece tres posibilidades para el suministro de viviendas como son: - a).- Mediante el suministro gratuito, b).- El suministro en arrendamiento, y c).- El suministro en propiedad de la vivienda.

6.- Más de medio siglo debió de transcurrir, para que los patrones proporcionaran viviendas a los trabajadores, y se encontrara una fórmula adecuada que viniera a hacer efectiva esta obligación a las empresas.

7.- Paralelamente a los logros obtenidos por los trabajadores en general, también los trabajadores al Servicio del Estado se les ha protegido en este sentido a través de sus diferentes ordenamientos.

8.- Ante la improrrogable necesidad de crear viviendas decorosas, el Gobierno Federal ha constituido diversos Fideicomisos destinados a la construcción de conjuntos habitacionales de interés social, que tienen como objetivo principal, facilitar la adquisición de viviendas a personas de escasos recursos económicos, e incrementar la oferta de éste tipo de bienes mediante la realización de esfuerzos conjuntos y de largo alcance, por parte del Estado, de los bancos privados y de otros sectores interesados en la solución de este problema.

9.- Considerando los diversos esfuerzos realizados para resolver éste problema de la vivienda y dado el acentuado incremento demográfico de nue

tra población, que reduce cada vez más las superficies urbanas necesarias para la construcción de viviendas, es de urgente necesidad una buena-política de planificación familiar, así como la-radificación en su lugar de origen de los diferentes grupos sociales, que por diversas causas tienden a emigrar hacia las grandes urbes.

10'- En consecuencia proponemos como una última-conclusión, la creación de fuentes de trabajo en las diferentes zonas de la República Mexicana, -precios de garantía a los productos de los campesinos, así como un mayor trato social a estos --trabajadores.

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

APENDICE DE JURISPRUDENCIA  
DE 1917 - 65, 5a. parte.

BATIZA, RODOLFO.

El fideicomiso, Teoría  
y Práctica. 1958.

BOTTOMORE, T.B.

Introducción a la So--  
ciología. 1972.

CONDE MEJIA, JOSE ANTONIO

El Financiamiento de -  
la Vivienda. 1967.

DE LA CUEVA, MARIO

Derecho Mexicano del -  
Trabajo. 1965.

DE LA CUEVA, MARIO

Síntesis del Derecho -  
del Trabajo. 1965.

F.O.G.A.

Origen y bases del fun-  
cionamiento del fondo-  
de garantías y apoyo -  
a los créditos para la  
vivienda. 1963.

GINI, CORRADO

Esquemas y Problemas -  
Concretos de la Población. 1958.

GONZALEZ NAVARRO, PEDRO.

Algunas Consideracio--  
nes sobre el crecimien-  
to Urbano. 1973.

INSTITUTO NACIONAL DE  
LA VIVIENDA.

La Vivienda Popular; -  
Problemas y Soluciones  
1958.

MADRIGAL, ROMEO.

Demografía en el Nore-  
ste de México. 1958.

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO	Programa Financiero- de Vivienda. 1970.
SECRETARIA DEL TRABAJO Y PREVISION SOCIAL.	Revista Mexicana del Trabajo. 1972.
TRUEBA URBINA, ALBERTO	Reglamento de la -- fracción III, del Ar tículo 111, de la -- Ley Federal del Traba jo de 1931.
TRUEBA URBINA, ALBERTO	Nueva Ley Federal -- del Trabajo de 1970.
TRUEBA URBINA, ALBERTO	Nuevo Derecho del -- Trabajo. 1972.
TRUEBA URBINA, ALBERTO	Legislación Federal- del Trabajo Burocrá- tico. 1973.
TRUEBA URBINA, ALBERTO	Nueva Ley Federal -- del Trabajo Reforma- da. 1973.