

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES Y LA
NUEVA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO
NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA
LOS TRABAJADORES**

T E S I S

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

p r e s e n t a

AARON PEÑA GAMA

MEXICO, D. F.

1973



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

A LA MEMORIA DE MI MADRE :

SRA. GUADALUPE GAMA CAMACHO.

A MI PADRE :

SR. LIC. FRANCISCO JAVIER PEÑA ALCANTARA

Ratificándole mi gratitud a sus esfuerzos y
apoyo para consolidar mis aspiraciones.

Con cariño a la :

SRA. ESPERANZA FUSTER DE PEÑA

A MIS HERMANOS.

A MA. TERESA SAIZ VELAZQUEZ.

Con sincero agradecimiento y admiración
al C. DIP. PROF. Y LIC. ALBERTO BRICEÑO RUIZ
que con su guía y dirección fue posible la realización
de este trabajo.

A MIS MAESTROS

A MIS CONDÍSCIPULOS

Y con mención especial a mi
querida UNIVERSIDAD que -
me brindó la oportunidad de
integrar sus filas.

"HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES Y LA NUEVA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES"

CAPITULO I

La Prestación de Habitaciones en la Esfera de la Seguridad Social.

- A.- La seguridad Social.
- B.- El Trabajo como Artículo de Comercio.
- C.- El Trabajo como Derecho y Deber Sociales.
- D.- Proyección de los Artículos 27 y 123 Constitucionales.

CAPITULO II

Antecedentes Históricos de la Obligación de Otorgar Habitación al Trabajador.

- A.- Epoca Anterior a la Constitución de 1917.
- B.- La Constitución de 1917.
- C.- Legislaciones de los Estados.
- D.- Ley Federal del Trabajo de 1931.

CAPITULO III

Regulación de la Prestación en la Ley Federal del Trabajo.

- A.- Ley Federal del Trabajo de 1970.
- B.- La Comisión Nacional Tripartita creada por el Ejecutivo Federal como Organismo Consultor.
- C.- Reforma Constitucional.
- D.- Reformas a la Ley Federal del Trabajo.

CAPITULO IV

Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

- A.- Iniciativa.
- B.- Objetivos.
- C.- Obligación Patronal.
- D.- Consideraciones Generales.

CONCLUSIONES.

"HABITACIONES PARA LOS TRABAJADORES Y LA NUEVA LEY DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES".

CAPITULO I.- LA PRESTACION DE HABITACIONES EN LA ESFERA DE LA SEGURIDAD SOCIAL.-

A.- LA SEGURIDAD SOCIAL.-

El Derecho del Trabajo ha tenido como objeto principal la regulación de las relaciones entre los factores de la producción, patrones y trabajadores, mediante la garantía a favor de estos últimos de las prestaciones y derechos que consagran las leyes. Lo anterior se confirma con lo dispuesto por el Artículo 2o. de la Ley Federal del Trabajo, que establece que las normas de trabajo tienden a conseguir el equilibrio y la justicia social en las relaciones entre trabajadores y patrones. Esta idea, aunada al espíritu del Artículo 123-constitucional, en su Apartado A, permite garantizar la dignidad del trabajador para que éste pueda en armonía gozar de la protección social instituída en su beneficio y de la cual puede participar en forma colateral su familia.

La Ley Federal del Trabajo impone al patrón, por el simple hecho de la relación laboral, prestaciones que no corresponden estrictamente en sentido económico, sino que atienden a la realización más amplia de la justicia social. De esta manera no puede pensarse que nazcan o influyan en la relación de trabajo prestaciones, como por ejemplo de habitaciones, suspensión de la relación de trabajo por enfermedad general, por prisión o detención del trabajador, etc., sin embargo el criterio se amplía cuando se consideran los derechos que a favor de la persona contiene la Ley del Seguro Social, obligando a la institución que de ella dimana a proteger al individuo frente a enfermedades generales, maternidad, fallecimiento cualquiera que sea su causa, asimismo responde como obligado ante personas que no tienen relación de trabajo como son los familiares del trabajador, aún más, protege a las personas que se acogen al régimen voluntario y a todas aquéllas que de una manera específica ha sido reglamentada su incorporación al régimen social, por ejemplo los ejidatarios, los pequeños propietarios, grupos de no asalariados, etc. A mayor abundamiento, actualmente está en elaboración un proyecto que probablemente a la fecha de terminación de este trabajo se habrá convertido en una realidad social más, que permitirá la incorporación de la gran mayoría de los habitantes de nuestra Pa--

tria.

Lo anterior nos lleva a concluir que el Derecho del Trabajo, ha sido rebasado por prestaciones, situaciones, condiciones e instituciones que protegen a la persona independientemente de cualquier relación laboral, por el solo hecho de su existencia.

En la exposición de motivos de la Ley del Seguro Social, establece el principio "SI EL RIESGO EXISTE, DEBE EXISTIR LA PROTECCION", - o dicho de otra manera, si el individuo existe, tiene derecho a la Seguridad Social, esta nueva disciplina jurídica que lucha por el reconocimiento de su autonomía, ha sido objeto de estudio por algunos Tratadistas como Juan José Etala (1), quien afirma que la seguridad social es un fin en si misma, es la protección del hombre contra las contingencias sociales utilizando todos los medios que estime necesarios para su realización y cuyo objeto es crear en beneficio de todas las personas, especialmente de los trabajadores, un conjunto de garantías contra un determinado número de eventualidades susceptibles de reducir o suprimir su actividad o de imponerle cargas económicas suplementarias, por otra parte (2) Rodolfo A. Napoli en su obra "Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social", resume el concepto de Seguridad Social diciendo que es el conjunto de principios y normas que en función de la solidaridad social regula los sistemas e instituciones destinadas a conferir una protección jurídica garantizada en los casos de necesidad bio-económica determinada por contingencias sociales. M. García Cruz (3) en su libro "La Seguridad Social" trata de darnos un concepto más amplio, afirmando que es un derecho público de observancia obligatoria y aplicación universal para el logro solidario de una economía auténtica y racional de los recursos y valores humanos, que asegure a toda la población una vida mejor, con ingresos o medios económicos suficientes para una subsistencia decorosa, libre de miseria, temor, enfermedad, ignorancia, desocupación, con el fin de que en todos los países se establezca, mantenga y acreciente el valor intelectual, moral y filosófico de su población activa, se prepare y se sostenga a los incapacitados eliminados de la vida productiva.

Después de analizar estas ideas acerca de lo que es la Seguridad Social, nos damos cuenta que resulta un tanto difícil poder establecer un concepto acerca de la Seguridad Social, sin embargo lo que si podemos afirmar

(1) Juan José Etala - "Derecho de la Seguridad Social" - Buenos Aires, 1966.

(2) Rodolfo A. Napoli - "Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social" - Buenos Aires, 1969.

(3) M. García Cruz - "La Seguridad Social" - México, D.F. 1956.

es que se trata de una disciplina cuya finalidad es proteger a todos los individuos no importando si es trabajador o no. Con objetividad, resulta utópica la aplicación del concepto en nuestro medio, sin embargo pensamos que se están adoptando las medidas necesarias que conduzcan a hacer posible que la Seguridad Social sea como un derecho de todos los individuos. La Seguridad Social, de naturaleza dinámica, corresponde a una sociedad cambiante en todas sus manifestaciones.

En relación con el problema habitacional dentro de la esfera de la Seguridad Social, nos podemos percatar de que se está haciendo efectiva esta prestación a favor de los trabajadores mediante la creación de un Organismo cuya proyección y finalidad es la de satisfacer una necesidad social y dar cumplimiento a una obligación que si bien se origina en la relación de trabajo, trasciende su ámbito. Sus principios normativos que hasta hace poco resultaban letra muerta para los patrones, en virtud de que la obligación y cumplimiento de esta prestación quedaba sin efecto mediante artimañas y subterfugios, hoy día podemos afirmar se hacen realidad, y permiten que los trabajadores posean una habitación higiénica y decorosa dentro del marco que ofrece la Seguridad Social en uno de sus aspectos más humanos.

B.- EL TRABAJO COMO ARTICULO DE COMERCIO.-

El Derecho Social, en contraposición al Derecho Privado, que es eminentemente individualista, lo desborda y supera, dada la diversa concepción sociológica en que se fundan una y otra disciplinas. El Derecho Privado funciona en torno a la supuesta igualdad de los hombres; cierto es que éstos constituyen su objeto, pero considerados desde el punto de vista individual primordialmente, pregonan la autonomía de la voluntad como norma suprema de las relaciones entre los hombres y proporciona a través de sus sistema constitucional, el máximo de protección para la propiedad privada. El Derecho del Trabajo concibe al ser humano con derechos y obligaciones frente a los demás hombres de cuya sociedad o clase forma parte, afirma que el hombre nace y es igual en su estado natural, pero más realista admite que diversos factores entre los cuales tiene particular importancia el económico, desvirtúan la pretendida igualdad absoluta de los individuos frente a la Ley y propugnan en consecuencia el apoyo decidido a la clase social más débil, con este mismo fin suple en muchos casos la voluntad de las partes e impone directrices de cumplimiento forzoso, en su afán de lograr a través de un justo equilibrio, la justicia social.

No obstante lo antes dicho debemos reconocer que el Derecho -

Privado ha evolucionado de su concepción originaria hacia modernas formas de reglamentación jurídica, tendientes a la humanización del Derecho.

La distinta naturaleza jurídica de ambos ordenamientos se origina en la diversa concepción que de la realidad social tienen, el formidable Derecho Civil Romano, que alcanza su convalidación plena con la Doctrina Liberal Individualista de fines del siglo XVIII, que habrá de dar lugar a aquel otro fenómeno socio-económico que fue la Revolución Industrial, el advenimiento del sistema capitalista de producción en Europa. Sostiene el liberal individualismo que la única realidad social es el individuo y que la vida social descansa en el ejercicio de las voluntades individuales. El Derecho del Trabajo por su parte, admite la antiquísima tesis aristotélica del hombre viviendo necesariamente en sociedad, esta tesis que en el aspecto socio-político era sostenida por Juan Jacobo Rousseau, fue igualmente admitida por los Juristas del siglo XVIII, como cita el Maestro de la Cueva (1) del pensamiento expuesto por Alberto Fritot en su libro "Espíritu del Derecho", en el que afirma "que el estado social es para los hombres el verdadero estado de naturaleza, el solo que les puede ser adecuado y conveniente y el único en el que puede subsistir y perpetuarse".

La humanidad ha vivido diversas etapas, todas ellas bajo un determinado ritmo de dinamismo o pasividad de sus componentes. Los siglos que comprendieron la Epoca Feudal tuvieron como característica predominante la pasividad, sin embargo la humanidad después de esas etapas de infecundidad ha despertado con explosiones magníficas, obra de sus mejores miembros, encontrándose pruebas de ello en la historia de las distintas épocas del devenir humano.

La era moderna de regulación del trabajo, se inicia en la segunda mitad del siglo XVIII. A partir de la Revolución Francesa de 1789, se fijan los principios que acaban con el sistema monárquico. Antes de la Revolución Francesa los trabajadores hacían esfuerzos junto con el patrón o dueño de los medios de producción, para sacar a los mercados internacionales el producto. Las corporaciones o el sistema gremial fueron las formas en que se ejecutaba el trabajo.

El sistema de gremios que traía como consecuencia el monopolio del trabajo, controlaba un producto e iba apoderándose de los mercados. Esto acabó por establecer una dictadura de producción con bases establecidas por el

(1) De la Cueva Mario - Obra citada, Tomo II, Pág. 265. México.

gremio, que incluso se oponía hasta el Estado mismo. Este sistema unido a la descomposición monárquica provocó la reacción que vendría a acabar con ese sistema y consagrar a través de la Revolución un principio general de libertad, imprenta, expresión y trabajo, es decir la facultad libre en forma tal que el que quiera producir, que lo haga, es decir la postura ideológica fisiócrata de Laissez Faire Laissez passer, el Estado actuaba sólo cuando se recurría a él, pues dejaba en libertad absoluta para que los individuos pactaran libremente sus condiciones, arrastrando el viejo concepto del Derecho Romano, consistente en la libre voluntad para contratar, convirtiéndose en un estado general.

Otro factor que provocó reacciones en el nacimiento del Derecho del Trabajo, tuvo su origen en Inglaterra a fines del siglo XVIII y principios del XIX, que se conoce con el nombre de Revolución Industrial, dado su carácter de movimiento científico transformador radical del sistema de producción. De esta Revolución Industrial se desprenden una serie de industrias nuevas, donde el mecanismo se impone a la mano de obra y paulatinamente la va desplazando. El trabajador manual es reemplazado por la máquina y el número de trabajadores desplazados cada día es mayor, viéndose obligados a OFRECER o VENDER su trabajo con menores condiciones, y como va disminuyendo la necesidad de utilizar trabajadores, pues éstos los hay en abundancia, se aprovechan de esta situación los empresarios para abaratar la mano de obra, entrando en juego la ley de la oferta y la demanda, a tal grado que se devalora el trabajo y el patrón establece condiciones unilaterales para la prestación del servicio y en donde no hay oportunidad de discutir; naciendo así el contrato de Adhesión Laboral, en donde el propietario de la industria fija en la entrada de las fábricas las condiciones de trabajo, debiendo los trabajadores sujetarse a ellas.

Este período se caracteriza en el sentido de que los trabajadores quedan a merced y voracidad del empleador, convirtiéndose el trabajo en "un artículo de comercio", fue a los trabajadores ingleses a quienes primero se les planteó la necesidad de resolver esos problemas y otros definitivamente importantes que eran consecuencia natural; nos referimos a la existencia de jornadas de trabajo inhumanas y a los bajísimos salarios con que eran retribuidos, los trabajadores ingleses comprendieron que sólo unidos podrían intentar superar tales condiciones y empezaron a formar agrupaciones de trabajadores (trade unions), que marcan un paso importante por conquistar derechos primarios que irían a constituir posteriormente instituciones importantes en todo el Derecho del Trabajo, principalmente esto se debió a la coalición de la clase trabajadora, siendo esta institución jurídica, básica y primaria del Derecho del Trabajo como forma de unirse en defensa de sus intereses comunes, puesto que era la única forma de poder hacer efectiva la realización de sus derechos, dicho de -

otra manera en forma individual nunca se hubiera conseguido lo que a través de la coalición se ha garantizado, pero vemos que estas agrupaciones estuvieron prohibidas principalmente por los Gobiernos de Francia e Inglaterra, quienes a fines del siglo XVII sostienen más decididamente la prohibición de la libertad de coalición, Francia lo hace en la famosa Ley de Le Chapelier de junio de -- 1791, que prohibió las asociaciones de trabajadores y proscribió la coalición -- que se encaminara a fijar condiciones generales de trabajo, siendo estos principios incorporados más tarde en el Código Penal francés de 1810, cuyo largo período de vigencia sólo fue momentáneamente interrumpido por la fugaz revolución de 1848. Inglaterra por su parte, prohibió todo tipo de coalición y de asociación profesional en la Ley de 1799 y su reforma de 1800, que ponía fin a toda reglamentación estatal de las condiciones de trabajo, para entrar de lleno a la práctica de un liberalismo económico absoluto, como consecuencia de la prohibición de la coalición de obreros que se decía contraria al libre juego de las fuerzas económicas.

Esta situación desde luego no podía durar mucho tiempo, pues -- las presiones de la clase trabajadora estaban en ebullición, dándose cuenta de esto el régimen democrático burgués, permite la coalición de la clase trabajadora, existiendo las asociaciones profesionales, los patronos entraron en tratos -- con ellos para la fijación de las condiciones de trabajo, no por esto desapareció que el cumplimiento del contrato de trabajo estuviera a cargo de la voluntad del patrón, en tal virtud siguió imperando el régimen de explotación del -- hombre por el hombre.

El desarrollo incontenible de la industria en el siglo pasado a partir de su segunda mitad, el caudal de las ideas vertidas por los representantes de las más variadas corrientes ideológicas, desde el Socialismo utópico de Fourier y Louis Blanc y el Anarquismo de Bakunin, hasta la importante Doctrina Social de la Iglesia católica, expuesta por los Papas León XIII, (Encíclica Rerum -- Novarum) y Pío XI (Encíclica Cuadregesimo Anno) y el llamado Socialismo -- Científico de Karl Marx y Federico Engels y la fuerza que como consecuencia de todo ello iban adquiriendo las organizaciones de trabajadores, obligaron a los diversos Estados Europeos a abordar la reglamentación legal de las instituciones del Derecho del Trabajo, esto lo hicieron o por lo menos lo intentaron los más -- de ellos aunque siempre particularmente.

C.- EL TRABAJO COMO UN DERECHO Y DEBER SOCIALES.-

Al tenor de las Doctrinas principales que hemos mencionado se-

proclama la dignidad del trabajador y el derecho al trabajo como una forma de procurarse una vida decorosa. Los primeros intentos de dignificar el trabajo los encontramos quizá en la expresión del Filósofo Manuel Kant, al afirmar que las cosas tienen precio: los seres humanos tienen dignidad, no precio. En efecto Kant le atribuye un valor a la persona humana, que no es precio sino un valor intrínseco que es lo que se llama dignidad. Posteriormente en el Manifiesto del Partido Comunista de Karl Marx y Federico Engels, pero merece especial mención la Encíclica *Rerum Novarum* del Papa León XIII, quien trató la cuestión obrera con un sentido profundo, precisamente crítica las posturas socialista, comunista y liberalista, haciendo aportaciones valiosas, la *Rerum Novarum* enseña que son dos las propiedades del trabajo humano: es personal y es necesario.

Es personal porque se realiza con el ejercicio de las fuerzas particularmente del hombre; es necesario porque sin él no se puede procurar lo indispensable para la vida, mantenerla cual es un deber natural, grave e individual. Al deber del trabajo impuesto por la naturaleza corresponde y sigue el derecho natural de cada individuo para convertir el trabajo en el medio de proveer a su propia vida y a la de sus hijos, pero tal deber y su correlativo derecho al trabajo se ha impuesto y se ha concedido al individuo primordialmente por la naturaleza y no ya por la sociedad, como si el hombre no fuera sino un simple siervo o funcionario de la comunidad. De donde, se deriva que el deber y el derecho de organizar el trabajo del pueblo pertenecen ante todo a los inmediatamente interesados patrones y obreros. Si estos no cumplen con su deber o no los pueden cumplir por especiales circunstancias extraordinarias corresponde entonces al Estado, como deber suyo, el intervenir en el campo, en la división y en la distribución del trabajo según la forma y medida que requiera el bien común, rectamente entendido. Asimismo la *Rerum Novarum* habla acerca de una jornada de trabajo y un salario justos y de la protección en el trabajo a los menores.

Considerando que el trabajo debe ser respetado y garantizado como un derecho y un deber sociales, se destruye el principio que operaba en el Código Napoleónico, que le atribuía al trabajo la condición de una relación sujeta a un contrato de arrendamiento, negándole todo valor en cuanto a su verdadera acepción.

Todas las inquietudes surgidas por las constantes luchas de la clase trabajadora por el reconocimiento de sus derechos elementales fueron plasmadas en el Tratado de Versalles, quedando contenidas en su artículo 427 las disposiciones primordiales como siguen:

1.- El principio director del Derecho del Trabajo consiste en que

el trabajo no debe ser considerado como una mercancía o artículo de comercio.

2.- Derecho de asociación para la realización de todos los objetivos que no sean contrarios a las Leyes, tanto para los trabajadores como para los patrones.

3.- Pago a los trabajadores de un salario que les asegure un nivel conveniente de vida tal como se le comprenda en el país y en el tiempo.

4.- La adopción de la jornada de ocho horas o de la semana de cuarenta y ocho horas, como fin a alcanzar ahí donde no se hubiere obtenido.

5.- La adopción del descanso dominical de 24 horas como mínimo.

6.- La suspensión del trabajo de los niños y el establecimiento para el trabajo de los menores de ambos sexos, de las limitaciones necesarias que a la vez que permitan la continuación de su educación, aseguren su desarrollo físico.

7.- El principio del salario igual, sin distinción de sexo, para un trabajo de igual valor.

8.- La legislación de cada país deberá asegurar un tratamiento económico conveniente a todos los trabajadores que residan legalmente en él.

9.- Organización en cada Estado, de un servicio de inspección que deberá comprender mejores inspectores, a fin de asegurar la aplicación de las leyes y reglamentos para la protección de los trabajadores.

En el Tratado de Versalles se trató de dar una importancia especial a la Reglamentación del Derecho Internacional del Trabajo, al declararse que el trabajo humano no puede ser comparado a las cosas, ni es un artículo de comercio; por consiguiente cuando se trate del trabajo del hombre deberá tenerse en cuenta que se está en presencia de la propia dignidad humana.

Posteriormente habrían de surgir nuevos derroteros para que el Derecho del Trabajo obtuviera su madurez, aunque no su total culminación como una parte integrante de la vida del hombre y factor importante entre las relaciones de producción, pues surgirían nuevos organismos que se preocuparían por el verdadero reconocimiento del Derecho del Trabajo, en tanto que el mismo protege el derecho del hombre a luchar por una supervivencia decorosa, es loable re-

cordar que tanto nuestra Constitución de 1917 como la de Weimar, de 1919, fueron las primeras en reconocer y proteger el Derecho del Trabajo y como consecuencia la creación de instituciones tendientes a proteger al trabajador contra la voracidad de los capitalistas.

Precisamente toca a la Organización de las Naciones Unidas aprobar en 1948 La Declaración Universal de Derechos Humanos, proclamando "La fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas". Asimismo su artículo 23, que nos permitimos transcribir, se refiere a que toda persona tiene derecho al trabajo, a la libre elección de su trabajo, a condiciones equitativas y satisfactorias de trabajo y a la protección contra el desempleo.

Toda persona tiene derecho, sin discriminación alguna, a igual salario por trabajo igual.

Toda persona que trabaja tiene derecho a una remuneración equitativa y satisfactoria, que le asegure así como a su familia, una existencia conforme a la dignidad humana y que será completada en caso necesario, por cualquiera otros medios de protección social.

Toda persona tiene derecho a fundar sindicatos y a sindicarse para la defensa de sus intereses.

Toda persona tiene derecho al descanso, al disfrute del tiempo libre, a una limitación razonable de la duración del trabajo y a vacaciones periódicas pagadas.

Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, vejez y otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Analizando los principios anteriores nos damos cuenta que el ideal común es el esfuerzo de todos los pueblos y naciones para elevar la condición humana a su máxima expresión, dictando medidas acerca del trabajo, cuya finalidad está encaminada a convertirlo en un verdadero deber y derecho sociales, dejando oír el concepto mercantilista.

Corresponde nuestro siguiente comentario al Artículo Tercero de nuestra Ley Federal del Trabajo, categórico y de profundo contenido social, que no podía quedarse a la zaga en relación con otras legislaciones o disposiciones laborales, y que transcribimos a continuación.

"Artículo Tercero.- El trabajo es un derecho y un deber sociales. No es artículo de comercio, exige respeto para las libertades y dignidad de quien lo presta y debe efectuarse en condiciones que aseguren la vida, la salud y un nivel económico decoroso para el trabajador y su familia. No podrán establecerse distinciones entre los trabajadores por motivo de raza, sexo, edad, credo religioso, doctrina política o condición social".

En este trabajo trataremos de identificar plenamente la relación entre la dignidad del trabajador, el deber y el derecho al trabajo.

Pensamos que el trabajo humano como simple material de producción es inadmisibles. En sus diversas formas de creación, de organización, de dirección, de actividad técnica, calificado y especializado y de labores manuales, además de ser causa principal y no mero instrumento de la producción, debe ser requisito indispensable de ciudadanía para todos los hombres no incapacitados, así como condición y muestra simultánea de dignidad personal.

El trabajo participa de la dignidad de la persona porque es proyección de la misma; esa dignidad radica en la calidad que sólo el ser humano posee en el orden natural y en la capacidad del hombre.

Así entonces, el trabajo es uno de los valores característicos de la dignidad; el trabajo no es un precio; el trabajo es la expresión de la capacidad creadora del hombre, expresión que le permite proponerse fines y realizarlos libremente por decisión propia.

En resumen, el derecho al trabajo es prerrogativa común a todos los hombres, porque el trabajo humano es una acción positiva libre que no está encadenada al mercado de valores.

El trabajo, actividad inmediata de la persona, tiene preeminencia como principio ordenador de la economía social sobre los bienes materiales e instrumentos que son objetos de la propiedad. Considerar al trabajo humano como mercancía o como simple elemento de producción, es atentatorio a la dignidad del trabajador y al orden de la comunidad.

El trabajo como deber social significa la necesidad de ampliar -

nuestra población económicamente activa en bien de cada persona que la componga, en bien de su familia y en bien de nuestra economía colectiva, ya que solamente con una población activa, creciente, se puede lograr plenamente su desarrollo, con beneficio colectivo y personal.

Corresponde como correlativo a este deber, el derecho del trabajo que anteriormente hemos definido, pero este derecho implica una obligación -- la de otorgar trabajo a todos los que lo soliciten; esta obligación lleva directamente a señalar que corresponde en primer lugar marcar nuevos campos de acción para crear nuevos centros de trabajo que como consecuencia baje el índice de desempleo.

Por lo que respecta a los principios de dignidad, deber y derecho al trabajo, encierran según se desprende del Artículo Tercero de nuestra Ley Federal del Trabajo, condiciones que aseguren: la vida, la salud y un nivel económico decoroso; lo anterior nos conduce indudablemente a contemplar el aspecto de la Seguridad Social como la forma de garantizar tales condiciones.

D.- PROYECCION DE LOS ARTICULOS 27 y 123 CONSTITUCIONAL.-

Consideramos estos Artículos Constitucionales por excelencia, -- como la máxima expresión y manifestación de los ideales de la clase trabajadora y campesina, conquistas que a la luz de las luchas revolucionarias, trataron de hacer valer los derechos, que ya inherentes pertenecen al género humano, es decir, su reconocimiento mediante el instrumento más bello y limpio de combate que ha conocido la humanidad, "El Derecho"; que en algunas ocasiones tímido quizá, esbozaba algunos principios justos y humanos, va creciendo, desarrollándose, tomando forma, para convertirse en este momento en un verdadero escudo protector de nuestras clases un día vejadas y humilladas, pero que gracias al espíritu dinámico y revolucionario de los hombres que un día tuvieron como escenario de sus inquietudes y sentimientos, la fábrica o el campo, muriendo en muchas ocasiones por los principios que algún día tendrían que convertirse en una realidad, como se puede contemplar hoy en la magnificencia de nuestros artículos 27 y 123 Constitucionales.

Pero nos preguntamos ¿acaso ha culminado la misión de estos preceptos, ? definitivamente estamos seguros que no, creemos que la madurez de los principios consagrados en los citados artículos no ha llegado precisamente, sin embargo actualmente nos percatamos de que nuestra realidad social cada día se acerca más, o mejor dicho, se asimila a la persona del trabajador y del campe--

sino.

Sería falso desde luego asegurar que hoy en día se estén aplicando a plenitud las normas consagradas en nuestro texto Constitucional en favor de obreros y campesinos. Este factor obedece en algunas ocasiones a la falta de madurez, comprensión, o simple apatía al estricto apego y respeto de lo establecido en la Ley, por parte de quienes administran la justicia.

Sin embargo, la clase obrera y campesina ya tiene confianza en que es necesario hacer valer su derecho, y el resultado de esto lo vemos, no es posible hacer oídos sordos o apagar el grito del obrero del taller, de la fábrica, o del campesino, clamando justicia. Luego entonces, la existencia de los mencionados artículos, así como su cumplimiento y proyección, dependen exclusivamente de nuestra clase obrera y campesina, es decir, es de ellos, es para ellos.

Ahora bien es fácil comprobar que a pesar de los escollos con que ha tropezado la vida de estos preceptos, creemos que su misma fuerza revolucionaria superará todas las barreras para convertirse en realidad social.

Para terminar este capítulo, aprovecharemos para elogiar los esfuerzos de los hombres que en una forma u otra favorecen a la realización del espíritu tutelar de los Artículos 27 y 123 Constitucionales.

La proyección de los mismos ilumina día a día el camino que habrá de conducir al bienestar y a la felicidad de nuestro pueblo.

CAPITULO II.- ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA OBLIGACION DE OTORGAR HABITACION AL TRABAJADOR.-

A.- EPOCA ANTERIOR A LA CONSTITUCION DE 1817.-

Para orientar nuestra exposición, partiremos como primer antecedente, de la etapa colonial. Una vez debidamente instaurado el poder de los Conquistadores en México, se promulgaron algunas leyes tendientes a proteger a los naturales contra la desmedida explotación de que eran objeto. Estas disposiciones recibieron el nombre de Leyes de Indias y las cuales se referían en una parte al aspecto habitacional, en el siguiente punto "A los indios ocupados en labores del campo y minas, sean de mita, repartimiento o alquiladas, se les dé libertad para que duerman en sus casas o en otras; y a los que no tuvieran como acomode el dueño de la hacienda donde puedan dormir, debajo de techado y defendidos del rigor y asperezas temporales". (1) Esta disposición se puede considerar como la primera preocupación en materia de habitación para los trabajadores.

En la etapa independiente de nuestro país, siguieron vigentes algunas normas del período colonial, sin embargo las referentes a alojamiento, parece que dejaron de aplicarse.

Como es conocido de todos, hubo una serie de movimientos políticos internos y externos que sacudieron lo más profundo de los cimientos de México y que culminaron con la imposición de un Emperador, Maximiliano de Hamburgo, no obstante la tenaz resistencia de nuestro Presidente Juárez.

Durante el efímero gobierno de Maximiliano, en noviembre de 1865, entró en vigor la Ley sobre trabajadores y cuyo Artículo Octavo se refería a la obligación de proporcionar a los trabajadores agua y habitación en las fincas (2).

Es interesante señalar como otro antecedente importante, el De

(1) Tratado de Derecho Obrero - J. Jesús Castorena - Pág. 99, Editorial Jaris.

creto que concede facilidades a la inmigración extranjera, dictado por Maximiliano de Habsburgo, en su Artículo Sexto, que en lo conducente dice: Los inmigrantes que deseen traer consigo o hacer venir operarios en número considerable, de cualquier raza que sea, quedan autorizados para verificarlo; pero estos operarios estarán sujetos a un reglamento protector especial.

El dispositivo de lo anterior lo constituía el reglamento que enunciaba lo siguiente :

1.- Con arreglo a las leyes del Imperio, todos los hombres de color son libres por el solo hecho de pisar el territorio mexicano.

2.- Celebrarán con el patrón que los haya enganchado o que los enganche, un contrato por el cual se obligará aquél a alimentarlos, vestirlos, alojarlos y asistirlos en sus enfermedades (3).

Otra disposición interesante la localizamos en el Artículo 16 de ese mismo Decreto, que a la letra dice: Todo agricultor, en cuya finca residan para su explotación más de veinte familias, deberá tener una escuela gratuita - donde se enseñe la lectura y escritura. La misma obligación se hace extensiva a las fábricas, así como a los talleres que tengan más de cien operarios(4). (Nótese en esta disposición la similitud con la fracción XII de nuestro Artículo 123 - Constitucional, antes de la Reforma). Así concluye la época del intervencionismo francés.

En lo concerniente a los gobiernos republicanos que sucedieron a la época anterior, no hubo al parecer reglamentación alguna en materia de habitaciones para los trabajadores, pues aparentemente sólo se regularon las relaciones laborales por el Derecho Civil, inspirado básicamente en el Francés y Romano, a través de su estructura individualista.

Fue a principios de este siglo cuando surgen algunas disposiciones que con el tiempo conducirían a completar el espíritu de nuestro Artículo 123 - Constitucional, nos referiremos en primer lugar al punto 26 del Programa del Partido Liberal Mexicano, fechado en la ciudad de San Louis Missouri, E.U.A., el 10. de julio de 1906, que a la letra dice: "Obligar a los patrones a propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores cuando la naturaleza del trabajo de éstos exija que reciban albergue de dichos patrones o propietarios (5).

(3) Derecho del Pueblo Mexicano - Cámara de Diputados, XLVI Legislatura -- del Congreso de la Unión, Tomo VIII, Pág. 616, México 1967.

(4) Misma obra, Pág. 618.

(5) Misma Obra, Pág. 619.

Otro antecedente más podría consistir en los convenios celebrados entre patrones y trabajadores de la industria textil, con anterioridad a la Revolución Maderista, pero parece que no existe realmente documento alguno que acredite dichos convenios. Sin embargo, según se sabe era usual la concesión de habitaciones para los trabajadores.

Durante el gobierno del General Porfirio Díaz, se dictó un Laudo Presidencial para resolver los problemas laborales de los trabajadores textiles en Puebla y Tlaxcala, de fecha 4 de enero de 1907, y el cual dispone en la Fracción IV del Artículo Cuarto que: "Los obreros podrán recibir en sus habitaciones a las personas que estimen convenientes, quedando a cargo de la autoridad dictar los reglamentos que sean necesarios para la conservación del orden, de la moral y de la higiene, y la manera de hacerlos cumplir".

En el año de 1909 se elaboró un proyecto denominado "Ley sobre Contrato de Trabajo", que se debió a Matías Manzanillo, cuyos artículos 20 y 21 estaban redactados de la siguiente manera:

"ARTICULO 20.- El empresario que proporcione alojamiento a los obreros y empleados, tendrá la obligación de construir y conservar las habitaciones, sujetándose a las medidas generales que dicte el Poder Ejecutivo sobre aire, luz, agua, desagüe y todo lo concerniente a la salubridad".

"ARTICULO 21.- Se prohíbe obligar directamente a los obreros o empleados al alquiler de habitaciones de propiedad del empresario o de las otras personas que él determine". (6)

Constituye otro antecedente importante de la institución jurídica que analizamos, la Ley del Trabajo, expedida en el Estado de Jalisco, en octubre de 1914, en sus artículos 1 y 2 transitorios que mencionaba: "El jornal mínimo dentro del Estado de Jalisco debería ser de cincuenta centavos diarios, cuando el jornalero recibiera, además, habitación, combustible, agua y pastos, y de un peso para aquéllos que estuvieran pagando rentas por tales conceptos" (7).

Para finalizar, añadiremos el comentario acerca del "Pacto de la Empacadora" suscrito por Pascual Orozco Jr., el 25 de Marzo de 1912, con relación a nuestra materia, refiriéndonos al párrafo VI de su punto 34, que disponía:

(6) Matías Manzanillo, en la obra citada, Pág. 607.

(7) José G. Zuno - Lecciones de Derecho del Trabajo, Pág. 48 - Imprenta - - Universitaria.

"Se exigirá a los propietarios de fábricas que alojen a los obreros en condiciones higiénicas, que garanticen su salud y enaltezcan su condición" (8).

Consideramos de vital importancia los antecedentes que han quedado anotados, no precisamente por la relación que directamente puedan tener con el estado actual de nuestro Derecho del Trabajo, sino sobre todo por saber el estado de la conciencia social de la época y que resultaron trascendentales para la culminación de nuestra Constitución Política a través de cambios revolucionarios.

B.- LA CONSTITUCION DE 1917.-

Dentro de la etapa revolucionaria apareció, con la llegada de -- Huerta al poder, un plan firmado en Guadalupe, por Venustiano Carranza encabezando un movimiento que de ahí en adelante se denominaría Constitucionalista, y que desconoció los actos del gobierno de Huerta.

Esta actitud revolucionaria que a la postre llegó a triunfar expulsando a Victoriano Huerta, llegó hasta el Constituyente de Querétaro, y en donde se propuso, no precisamente una Constitución sino más bien una serie de reformas a la anterior (9).

Dicha proposición fue denominada "Proyecto de Reformas a la -- Constitución de 1854" y es importante destacar que quienes redactaron el proyecto de reformas, enviado al Constituyente, fue superior al de 1857, sin embargo no se despojaron de la tradición constitucional y la estructura clásica de las constituciones de la época.

En ese proyecto no se incluyó ningún artículo que se refiera al -- trabajo, a excepción del quinto y que no llenó las ambiciones del Constituyente, pues en el mismo nunca se tuvo la idea de incluir un título sobre trabajo dentro de la Constitución.

Así mismo la propia Asamblea Constituyente de 1916-17 repudió -

(8) "Derechos del Pueblo Mexicano", Tomo VIII, Pág. 621.

(9) Tena Ramírez - Derecho Constitucional Mexicano, Pág. 75.

la concepción aludida y como atinadamente señaló el Diputado Bojórquez, que - "Cuando se repasan el proyecto de Constitución presentado por Carranza y el texto de la promulgada el 5 de febrero de 1917, se concluye que el Primer Jefe fue derrotado en Querétaro" (2).

Arduos fueron los debates que se suscitaron en torno a la aprobación del Artículo 5o. de la Constitución. Es en ellos donde se encuentra la mayor parte del contenido del Artículo 123.

La miseria, señaló Jara, es la peor de las tiranías y si no queremos condenar a nuestros trabajadores a ella, 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.

Héctor Victoria, diputado obrero por Yucatán, fue quien señaló su inconformidad tanto con el proyecto de Carranza como con el de la comisión, porque no trataba el problema obrero con el respeto y la atención que se merece (3).

El problema de la habitación lo planteó seriamente José Natividad Macías, pero ya antes de él, fue Porfirio del Castillo, Diputado Poblano -- quien desde el 27 de diciembre de 1916 en el seno del Congreso, virtió los conceptos siguientes:

"¿Quién no recuerda, señores, los contratos que nos han sido -- presentados siempre por los Capitalistas, entre ellos, por ejemplo los contratos -- de arrendamiento de casas? En estos contratos renunciamos a todos los derechos -- y nos hacemos responsables hasta del último pedazo de ladrillo y en cambio, si -- nosotros por necesidad de salubridad hacemos una mejora en la finca, tal mejora queda a beneficio de la finca y no tenemos derecho a compensación ninguna y -- a ninguna recompensa, porque los ricos son absolutamente egoistas" (4).

El Diputado Macías enfrentó el problema el 28 de diciembre de -- 1916, es decir el día siguiente de la exposición de Porfirio del Castillo. Al hacer un resumen del estudio que hizo sobre la cuestión del trabajo y que incluso -- fue presentado en forma de proyecto a Venustiano Carranza, entre otros conceptos dijo al terminar de leer una parte del proyecto:

(2) Conceptos tomados de Porfirio Palacios, en su obra Emiliano Zapata, Pág. -- 225 - Libro Mex Editores, México 1960.

(3) Diario de Debates del Congreso Constituyente de 1917.

(4) Diario de los Debates - Tomo I, Pág. 708.

"Como ven ustedes, la protección al trabajador es completa, ni las leyes americanas, ni las leyes inglesas, ni las belgas, conceden a los trabajadores de aquellas naciones lo que este proyecto de ley concede a los obreros mexicanos.

"Casas secas, aereadas, perfectamente higiénicas, que tengan - cuando menos tres piezas, tendrán agua, -agregaba Macías- hay que elevar, señores Diputados, al trabajador de la miseria en que se encuentra, hay que sacarlo de esas chozas inmundas en que vive en las haciendas y en las fábricas, para decirle: Sois hombre y merecéis como ciudadano de la República todas las consideraciones que merece un hombre libre" (5)

Como consecuencia de los debates relativos al Artículo 5o. del proyecto de Don Venustiano Carranza, la Asamblea determinó elaborar un proyecto de bases sobre la legislación del trabajo, mismo que fue presentado en la Cua^{dr}agésima Sesión Ordinaria, por los Diputados Pastor Rouaix, Victorio E. Góngora, E.R. Calderón, Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, Sil^{ve}stre Dorados y Jesús de la Torre.

Sin embargo, la exposición de motivos declara haber seguido un plan trazado por el C. Diputado, Ing. Pastor Rouaix en unión del señor General y Licenciado José J. Lugo, Jefe de la Dirección del Trabajo de la Secretaría de Fomento, Colonización e Industria. (6)

Dicho proyecto, por lo que hace al derecho de los trabajadores a poseer una habitación, expresaba:

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

XII.- En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier 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 sean equitativas. Igualmente, deberán establecer enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad.

(5) Diario de los Debates - Tomo I, Págs. 727 y 728

(6) "Derechos del Pueblo Mexicano" - Cámara de Diputados XLVI Legislatura - del Congreso de la Unión, Tomo VIII, Pág. 623.

XXVIII - Asimismo, serán consideradas de utilidad social las sociedades cooperativas para la construcción de casas baratas e higiénicas, destinadas a los trabajadores, cuando éstos las adquieran en propiedad en un plazo determinado. (7)

Por su parte, la exposición de motivos del dictamen formulado por la comisión respectiva, y que fué leído el 23 de enero de 1917 manifestó: "La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionen a los obreros, puede fijarse desde ahora en el interés del medio por ciento mensual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en lugar poblado, alojamientos higiénicos para la clase obrera." (8) (9)

Como consecuencia, fue modificado el proyecto inicial para que dar redactado en los términos de la fracción XII del Dictamen arriba mencionado, el cual pasó íntegramente al texto de la Constitución.

Por su parte la fracción XXVIII del proyecto, con pequeñas enmiendas, se reprodujo en la fracción XXX del Dictamen, conservando su lugar y términos en el texto vigente del Artículo 123.

Volviendo a nuestra importante fracción XII del Artículo 123, y sólo para concluir, añadiremos que fue el 23 de enero de 1917 cuando el Secretario, después de leer la fracción aludida, la sometió a discusión y al no haber quien hiciera uso de la palabra, se reservó para su votación (10). Más tarde sin discusión, ni oposición alguna, fue aprobada la obligación con cargo a los patronos de proporcionar habitaciones a sus trabajadores, en los términos que aquí transcribiremos.

El fondo del Artículo 123 ha permanecido casi intacto, únicamente ha cambiado la competencia para legislar en esta materia. Inicialmente las facultades fueron delegadas también a las legislaturas de los Estados, quienes dictaron sus propias leyes, que más adelante contemplaremos. Posteriormente sólo el Congreso de la Unión tuvo facultad para legislar en esta materia.

Por lo que hace a nuestra fracción XII, según podemos ver, se ha modificado para derivar en lo que constituye ahora "la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores".

(7) Cámara de Diputados - Obra citada, Pág. 627.

(8) Cámara de Diputados - Obra citada, Pág. 629.

(9) Diario de los Debates - Tomo II, Pág. 603

(10) Diario de los Debates - Tomo II, Pág. 609.

Ahora bien, la redacción del artículo que comentamos quedó -- inicialmente en la forma siguiente:

ARTICULO 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 a las bases siguientes: Las cuales regirán el -- trabajo de los obreros, jornaleros, empleados domésticos y artesanos y de una ma -- nera 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 excedan del medio por ciento mensual del valor catastral de las fin cas... Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocupasen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las obligaciones mencionadas.

Desde luego, con lo anterior, la propia Constitución permitió a -- los gobiernos de los Estados la facultad de expedir las leyes reglamentarias de ese artículo. En uso de esa facultad casi no hubo Estado de la República que no hubiera elaborado su propia Ley del Trabajo (11). Sin embargo, el 31 de agosto -- de 1929, fue reformada la Constitución, en el preámbulo del artículo que nos -- atañe y en el 73, fracción X, para quedar al Congreso la exclusiva facultad de legislar en esta materia, quedando con la siguiente redacción el artículo en -- cuestión:

ARTICULO 123.- El Congreso de la Unión, sin contravenir las ba ses siguientes, deberá expedir las leyes del trabajo, las cuales regirán entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos y artesanos y de una manera general todo contrato de trabajo. Y con respecto a la Fracción XII en su texto actual -- quedó como sigue: "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquiera otra clase de trabajo, estará obligada según lo determinan las leyes reglamentarias a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta -- obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un -- fondo nacional de la vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos -- crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones.

Se considera de utilidad social la expedición de una ley para la

creación de un organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del fondo nacional de la vivienda. Dicha ley regulará las formas y procedimientos conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad las habitaciones antes mencionadas.

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

En su oportunidad analizaremos los aspectos comparativos de esta fracción, por lo pronto sólo nos referimos a su texto actual, dando por terminada la síntesis anterior, en la cual analizamos brevemente los principales aspectos de nuestro Artículo 123, Fracción XII de nuestra Constitución de 1917.

C.- LEGISLACIONES DE LOS ESTADOS.-

Conforme a la redacción original del preámbulo del Artículo 123, que hemos dejado asentado en líneas anteriores, las legislaturas de los Estados reglamentaron las relaciones obrero-patronales.

Todas estas leyes siguieron en el aspecto habitacional los lineamientos de la fracción XII del Artículo 123 Constitucional y algunas sólo se limitaron a transcribirlo.

Hubo legislaciones que añadieron, como la de Veracruz, que en los lugares no fijos y fuera de las poblaciones, se cumplía con la obligación, proporcionando carpas y catres de computa.

En otras legislaciones la obligación consistía en suministrar gratuitamente a los trabajadores del campo las habitaciones, tales eran las de Chihuahua, Campeche y Tamaulipas, que además obligaban al suministro de un terreno contiguo.

Las leyes de Colima y Jalisco incluían un terreno a favor de los trabajadores del campo con una dimensión no menor de dos mil metros cuadrados, para su exclusivo provecho; además las habitaciones deberían ser aprobadas junto con los planos por la Autoridad Sanitaria, para verificar las condiciones de comodidad y de higiene.

En la de Puebla el avalúo catastral de las fincas lo haría una co-

misión del Catastro del Estado, cuando fuera pedido por la mayoría de los trabajadores de cualquier centro de trabajo, no pudiendo hacerse este avalúo en un mismo lugar sino cada cinco años.

La legislación de Oaxaca disponía que la renta se calculaba "Según las condiciones de cada departamento y el valor catastral, de modo que la suma de la renta de todos los departamentos no exceda del medio por ciento mensual sobre el valor catastral de la finca". Además las habitaciones constarían de 2 piezas cuando menos y cocina con agua potable. Pero cosa contraria a la Constitución, ya que este derecho era renunciable "Siempre que los obreros demuestren ante la Junta de Conciliación o ante la Junta de Conciliación y Arbitraje, que por la misma o menor renta, ocupan una habitación en iguales o mejores condiciones y que la renuncia del mismo derecho les beneficia. Tampoco estas habitaciones -sigue diciendo la legislación de Oaxaca- deberán estar a más de dos kilómetros de distancia del lugar en que se prestan los servicios, excepto a juicio de la Junta, cuando sea necesario y en este caso los obreros tendrán transporte gratuito y cómodo".

La del Estado de Hidalgo indicaba una distancia no mayor de tres kilómetros, excepto a juicio de la Junta y también se debería proporcionar en estos casos el transporte adecuado.

La de Zacatecas definía lo que eran servicios necesarios de las habitaciones, "Por servicios necesarios deberá entenderse los de baños, lavaderos, lavabos, comedores, inodoros y agua potable".

La de Aguascalientes prohibía el uso de chozas o cuevas, pero también fue inconstitucional al fijar como renta la que no excediera del uno por ciento mensual del valor catastral, y la Constitución sólo marca desde 1917, un medio por ciento sobre el valor catastral de la finca.

Aparecieron legislaciones que añadieron que cuando los obreros dejaran de trabajar por cualquier motivo en la finca o negociación en que prestan sus servicios, tendrían derecho a seguir ocupando por un año más las habitaciones que les hubiesen sido proporcionadas. Esto lo adoptaron Nayarit y Veracruz, a excepción de la reformada de Yucatán que sólo otorgaba seis meses (1).

Desgraciadamente y a pesar de lo avanzado de algunas de estas legislaciones, la ley no se llevó a la práctica, algunas de éstas aparecieron ya

(1) Legislación del Trabajo de los Estados Unidos Mexicanos. Talleres Gráficos de la Nación - Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, México - 1928.

casi a las reformas constitucionales que derogarían las leyes de los Estados, siendo corta en consecuencia la vigencia de las mismas.

Así, el 31 de agosto de 1929 fué publicada la Ley por la cual se reformaron los Artículos 73 fracción X y 123 de la Constitución Política, por el entonces Presidente, E. Portes Gil y con apoyo en el Artículo 135 de la Constitución, en que las legislaturas de los Estados dieron su aprobación para la reforma de la misma y en virtud de la cual el Congreso de la Unión la declaró aprobada.

D.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1931.-

La Ley Federal del Trabajo se promulgó con fecha 18 de agosto de 1931 y fue publicada el día 28 del mismo mes y año. Con relación de otorgar habitaciones, el Artículo 111 enumeraba las obligaciones a cargo de los patrones y en su Fracción III disponía:

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

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 patrones 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 éste debe cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción.

La primera parte está tomada de la redacción que tenía el Artículo 446, Fracción VI de la Ley del Trabajo del Estado de Veracruz, la segunda fue obra del legislador federal y dió lugar a múltiples discusiones.

Efectivamente, al existir en favor del Ejecutivo Federal y del de los Estados la facultad de establecer plazos y condiciones en que deberían cumplir los patrones la obligación habitacional a su cargo, en realidad se delegó en aquéllos una facultad legislativa que además no se encontraba expresamente señalada por la Constitución de la República.

En cumplimiento a la facultad conferida en la Ley, el Ejecutivo Federal expidió el reglamento del 19 de diciembre de 1941. Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia, a través de diversas tesis que sentaron jurisprudencia, declaró la inconstitucionalidad del referido reglamento, al establecer que la Fracción III del Artículo 111 de la Ley del Trabajo no concedía facultades al Ejecutivo para expedir reglamentos al respecto.

Las contradicciones y confusiones surgidas con motivo de lo anterior, originaron que en el año de 1956, se reformara la fracción del artículo en comentario, quedando redactado en la forma siguiente:

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

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 estuvieran situadas dentro de las poblaciones y ocupasen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán esta obligación.

"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 esa ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones, expedirán un reglamento para que los patrones cumplan con esta obligación".

Como se puede observar el párrafo anterior conserva casi en su totalidad la misma redacción que el anterior, sólo que el legislador tratando de subsanar la inconstitucionalidad declarada por la Suprema Corte de Justicia, facultó al Ejecutivo Federal y a los de las entidades federativas para la expedición de reglamentos.

Es obvio que la inconstitucionalidad no era el hecho de que la ley omitiera facultar al Ejecutivo a expedir reglamentos, sino precisamente el que así lo hiciera, puesto que la atribución de facultades a los Poderes de la Unión corresponde no al legislador común, sino a la propia Constitución.

En consecuencia, el origen del vicio de inconstitucionalidad estaba en la propia Ley reglamentaria y no en los reglamentos dictados para proveer a su observancia.

En esa misma Ley Federal del Trabajo se reguló en el Artículo --

197 lo relativo al suministro gratuito de habitaciones en favor de los trabajadores del campo y de un terreno necesario para la cría de sus animales.

En esta ocasión a los armadores de barcos se les relevó de la obligación de proporcionar habitaciones a los tripulantes.

CAPITULO III.- REGULACION DE LA PRESTACION EN LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.-

A.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.-

Ante la necesidad urgente de adecuar y actualizar las normas reguladoras del Derecho del Trabajo con la realidad presente y darle una aplicación dinámica y más efectiva, en el año de 1968 por iniciativa oficial, quedó redactado un Ante-Proyecto de Ley Federal del Trabajo y en el cual se incluye un capítulo relativo a la Habitación para los Trabajadores y que fue sometido a la consideración de los diversos organismos e instituciones que representan a los diversos sectores.

Por su parte los organismos empresariales, mediante diversas publicaciones, expresaron la opinión de que debería suprimirse de dicho Ante-Proyecto el capítulo relativo a Habitaciones para los Trabajadores. (1) La posición de los empresarios respecto a este punto, se definió en el mes de abril de 1969, al publicar las "Proposiciones de los Organismos Nacionales de Empresarios en torno a la Iniciativa de Nueva Ley Federal del Trabajo", las Confederaciones de Cámaras Nacionales de Comercio, de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos y Patronal de la República y la Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros.

Conforme a dicho documento, los argumentos en los que se funda la proposición de suprimir el Capítulo III de la Iniciativa, se pueden resumir en la siguiente forma:

(2) a) El problema habitacional es nacional. Su resolución, -- por lo tanto, corresponde a toda la nación y no sólo al Sector Empresarial, como se trata en la Iniciativa.

(1) Boletín Informativo de los Organismos Nacionales de Empresas, México -- 1969.

(2) Boletín Informativo de los Organismos Nacionales de Empresas, México -- 1969.

b) El cumplimiento de las obligaciones que impone el Capítulo - III de la Iniciativa "comprometiría definitivamente el crecimiento económico del país impidiendo con ello la indispensable creación de 600,000 nuevas plazas de trabajo anuales".

Consideramos en relación con el primer punto, que efectivamente constituye un serio problema de carácter nacional el déficit de habitaciones; pero de ninguna manera pensamos que la Iniciativa o la Ley tratara de imponer la solución total del problema habitacional exclusivamente a los empresarios, puesto que además para el otorgamiento de esas habitaciones se requiere reunir una serie de requisitos para que un patrón encuadre en la obligación.

Por lo que respecta al segundo argumento citado, al parecer está basado en cálculos económicos diversos. Invoca la iniciativa privada "El costo de resolución al problema de habitaciones para trabajadores en los términos propuestos por el proyecto, vendría a equivaler de acuerdo con las cifras correspondientes a 1967, a más de 5 veces la inversión total del sector privado durante el año mencionado. Lo dicho se funda en que, de acuerdo con la Iniciativa, todos los trabajadores serían acreedores potenciales a esta prestación, y siendo que el sector privado concentra sin considerar agricultura, silvicultura y pesca - - - -- 7,772,000 trabajadores y suponiendo unidades habitacionales a un costo conservador de \$25,000.00 la cifra requerida para satisfacer la demanda potencial sería de \$194,300 millones que divididos en diez años como lo propone el Anteproyecto, supondría la inversión de \$19,430 millones anualmente, con destino a la resolución del problema habitacional de los trabajadores; esto es, lo equivalente a más del 50% de la inversión total privada durante 1967, que ascendería a la suma de \$ 32,241 millones".

Desde luego que la anterior declaración adolece de dos vicios, puesto que en primer lugar "no todos los obreros son acreedores potenciales de la prestación habitacional; y en segundo lugar en vez de referir el costo de dicha prestación al importe de la inversión anual privada, debería relacionarse con las utilidades logradas por los empresarios en gran parte canalizadas al extranjero o hacia el lujo desmedido del nivel de vida de muchos empresarios. Aunque desde luego es justo admitir que hay empresarios con un alto sentido humano y que inclusive buscan el mejoramiento de sus trabajadores. Sin embargo, la generalidad de los empresarios sienten pavor de que se legisle en materia laboral con tendencias proteccionistas para el trabajador, pues saben que sus pingües ingresos se verán mermados.

Ahora bien, el costo de construcción de casas que deban adquirir

en propiedad los trabajadores, según la ley, deberá ser aportado por éstos y por las empresas, en la proporción que señalen los convenios respectivos. Además se prevé el caso de inversión en casas para darlas en alquiler a los trabajadores y aunque módicamente pero es redituable para el patrón.

En el aspecto jurídico nos dice la Confederación Patronal de la República Mexicana (3) "Las disposiciones del Ante-Proyecto recogen precedentes reglamentarios que han sido inoperantes, haciendo referencia al Decreto del 19 de noviembre de 1941, reglamento a la Fracción III del Artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, del 31 de diciembre de 1941, reglamento a la Fracción III del mismo Artículo 111, para empresas distintas a las de jurisdicción federal" y dice que todas esas reglamentaciones independientemente de que carecieron de vinculación con la realidad económica y social, adolecieron de vicios de inconstitucionalidad que dieron origen a diversas resoluciones de la Suprema Corte de Justicia, que a la postre constituyeron jurisprudencia al respecto.

Hablando del aspecto internacional, sigue diciendo la Patronal, que la experiencia internacional demuestra que no es conveniente distraer fondos que se deberían utilizar en crear fuentes de trabajo, para dar mayores comodidades a un grupo minoritario, como lo es el de los trabajadores industriales, impidiendo de esa manera el desarrollo económico del país, situación que sería de beneficio general.

Continúa la Patronal dentro de las consideraciones político-sociales, y destaca la situación diciendo que se limitaría la autonomía administrativa y financiera de las empresas, ya que la reglamentación impone la distracción de recursos a fines específicos y atribuye facultades de intervención autoritaria, en problemas de otro tipo de solución institucionales como la contratación colectiva.

Asimismo finaliza la Confederación Patronal de la República Mexicana, se fijan discriminaciones y prioridades injustificables a través de bases y requerimientos que condicionan el nacimiento de derechos y obligaciones, al privar del beneficio a los trabajadores empleados en empresas pequeñas y al subordinar la exigibilidad de la prestación a un sistema arbitrario e inseguro de estimación minoritaria, la empresa privada no es ajena al problema habitacional. Sin embargo, su solución supone un planteamiento sensato que partiendo de una reforma constitucional, ajuste los objetivos y procedimientos y distribuya la res-

(3) Boletín Informativo de los Organismos Nacionales de Empresas.

ponsabilidad, asignando al Estado el papel de preponderancia que le corresponde: y que, a la vista de los requerimientos de inversión previstos como indispensables para nuestro desarrollo, incorpore fórmulas suplementarias a través de las cuales participen tanto el factor obrero como empresarial.

El comentario que nos resta agregar a las declaraciones vertidas por la iniciativa privada, se nos ocurre, que en buena parte tratan de disfrazar la situación real ocultando sus verdaderas intenciones y quieren aparecer como apóstoles defensores de los trabajadores y de la economía del país, es decir piden la supresión del capítulo relativo a Habitaciones para los Trabajadores, por considerarlo atentatorio a la economía de las empresas y discriminatorio de los trabajadores y como consecuencia un paso atrás para el desarrollo del país.

Sin embargo, nos parece que en el último párrafo que antecede de la declaración de la Confederación Patronal de la República Mexicana, dejaron entrever la posibilidad de que el Estado en forma "sensata", pueda hacer efectiva la prestación señalando objetivos y creando reformas constitucionales y la empresa privada a su vez cooperaría con los dispositivos marcados por el Estado, junto con los trabajadores.

Concluiremos afirmando que ahora sí la iniciativa privada podrá estar conforme con lo relativo al capítulo de Habitaciones para los Trabajadores, que se regula a través de la Nueva Ley del INFONAVIT, puesto que sin imaginárselo, ni efectivamente proponérselo, se hicieron en parte realidad las palabras contenidas en la citada declaración.

Por lo que toca al llamado "Congreso del Trabajo", que se supone debe ser el organismo que vigile y promueva el bienestar de sus agremiados, en efecto, apoyó el Ante-Proyecto en cuestión y sólo se concretó a formular mínimas proposiciones respecto a ciertos plazos establecidos, y a sugerir simples correcciones de estilo, como se puede constatar en las "Reformas del Trabajo" publicado por la C.T.M. en julio de 1968.

Así el Ante-proyecto con algunas modificaciones fue presentado con el carácter de iniciativa Presidencial, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En cuanto a la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal del trabajo, enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, en el Capítulo XI, titulado Habitaciones de los Trabajadores, el Presidente dice:

ponsabilidad, asignando al Estado el papel de preponderancia que le corresponde; y que, a la vista de los requerimientos de inversión previstos como indispensables para nuestro desarrollo, incorpore fórmulas suplementarias a través de las cuales participen tanto el factor obrero como empresarial.

El comentario que nos resta agregar a las declaraciones vertidas por la iniciativa privada, se nos ocurre, que en buena parte tratan de disfrazar la situación real ocultando sus verdaderas intenciones y quieren aparecer como apóstoles defensores de los trabajadores y de la economía del país, es decir piden la supresión del capítulo relativo a Habitaciones para los Trabajadores, por considerarlo atentatorio a la economía de las empresas y discriminatorio de los trabajadores y como consecuencia un paso atrás para el desarrollo del país.

Sin embargo, nos parece que en el último párrafo que antecede a la declaración de la Confederación Patronal de la República Mexicana, dejaron entrever la posibilidad de que el Estado en forma "sensata", pueda hacer efectiva la prestación señalando objetivos y creando reformas constitucionales y la empresa privada a su vez cooperaría con los dispositivos marcados por el Estado, junto con los trabajadores.

Concluiremos afirmando que ahora sí la iniciativa privada podrá estar conforme con lo relativo al capítulo de Habitaciones para los Trabajadores, que se regula a través de la Nueva Ley del INFONAVIT, puesto que sin imaginárselo, ni efectivamente proponérselo, se hicieron en parte realidad las palabras contenidas en la citada declaración.

Por lo que toca al llamado "Congreso del Trabajo", que se supone debe ser el organismo que vigile y promueva el bienestar de sus agremiados, en efecto, apoyó el Ante-Proyecto en cuestión y sólo se concretó a formular mínimas proposiciones respecto a ciertos plazos establecidos, y a sugerir simples correcciones de estilo, como se puede constatar en las "Reformas del Trabajo" publicado por la C.T.M. en julio de 1968.

Así el Ante-proyecto con algunas modificaciones fue presentado con el carácter de iniciativa Presidencial, ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.

En cuanto a la exposición de motivos de la iniciativa de Ley Federal del trabajo, enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados, en el Capítulo XI, titulado Habitaciones de los Trabajadores, el Presidente dice:

(4) "Una de las mayores preocupaciones del Congreso Constituyente de 1917 fue el problema de las habitaciones de los trabajadores: la casa es el local donde se forma y crece la familia y donde se educa a los hijos, de tal manera que constituye una de las condiciones primordiales para la elevación de los niveles de vida de los hombres. Hablaron los Diputados constituyentes de habitaciones "cómodas e higiénicas" que deberían proporcionar las negociaciones agrícolas, industriales, mineras o de cualquier otra naturaleza, a sus trabajadores. La idea quedó plasmada en la Fracción XII del Artículo 123 y se encuentra vigente, según lo dispone el Artículo 9º transitorio de la Constitución, lo que quiere decir que los trabajadores podrían exigir en cualquier momento, el cumplimiento de esa obligación. Pero 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 de los trabajadores y en varias de ellas se han puesto en ejecución.

(5) "El Estado tiene el deber de cumplir y hacer cumplir la Constitución. Resulta sin duda alguna inconsecuente que se exija a los trabajadores el cumplimiento de las obligaciones que derivan de la prestación de servicios, sin que a la vez, se de satisfacción a sus derechos y sin que se exija de las empresas el cumplimiento de las obligaciones que les impone la Constitución".

"Para el cumplimiento de la obligación de las empresas, se consideraron diversos sistemas y se solicitó la opinión de las organizaciones de trabajadores y patrones, a fin de encontrar la fórmula que a la vez que armonizara los derechos del trabajo con los del capital no constituyera un obstáculo grave para el desarrollo y el progreso de la industria nacional".

(6) "Se llegó a la conclusión en primer término, de que debería distinguirse entre las empresas que dispusieran de habitaciones por haberlas construido especialmente o por haberlas adquirido en el centro de trabajo, de aquellas otras que no se encontraran en esa situación. Respecto de las primeras, se establece en el proyecto que si el número de habitaciones de que disponen es suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores, su obligación debe considerarse, salvo que en el futuro aumente el número de trabajadores; pero si las habitaciones no son suficientes, subsistirá la obligación por el saldo que resulte".

(4) Ley Federal del Trabajo 1970.

(5) Ley Federal del Trabajo (Exposición de Motivos)

(6) Ley Federal del Trabajo 1970 (Exposición de Motivos).

"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. El proyecto descansa en el principio de que los trabajadores y las empresas, en los contratos colectivos o en convenios especiales, deben establecer las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones. La experiencia de las negociaciones colectivas demuestra que los trabajadores tienen un conocimiento suficiente y la comprensión adecuada para determinar lo que pueden y deben exigir de las empresas".

"El Artículo 145, resultado de las ideas anteriores, es suficientemente elástico pues permite que en los convenios se determinen el número de habitaciones y los plazos en que deberán construirse, sus características, tales como superficie, número y dimensiones de los cuartos, servicios sanitarios y de cocina y demás dependencias, así como también la aportación de las empresas y la forma que propongan para financiar el costo de las construcciones. El mismo Artículo 145 previene que en los convenios se determinará si las habitaciones serán propiedad de la empresa, la que las dará en arrendamiento a los trabajadores, o si se transmitirá a éstos la propiedad, en cuyo caso deberá establecerse la parte del valor de la habitación que pagarán los trabajadores".

(7) "La adopción del sistema a que se refieren los párrafos anteriores, además de las razones expuestas, descansa en las consideraciones siguientes: La ya apuntada circunstancia de que la Fracción XII del Artículo 123 esté vigente y de que faculte a los trabajadores para exigir en cualquier momento el cumplimiento de la obligación, demuestra que los trabajadores tienen conciencia de que no sería posible exigir el cumplimiento total e inmediato de dicha fracción, lo cual quiere decir que la reglamentación que se dicte tiende a regular el ejercicio de un derecho que está vivo y es exigible. Por otra parte, la flexibilidad del sistema y el hecho de dejar a los convenios entre los sindicatos y las empresas, la proposición y los lapsos para que se proceda paulatinamente a la construcción de habitaciones, asegura la solución del problema en la medida en que las posibilidades de las empresas y la necesidad de su crecimiento y progreso lo permitan".

"En el mismo capítulo se determina quiénes son los trabajadores que tienen derecho a que se les proporcione habitación: se limita a los de planta permanente que tengan una antigüedad de un año por lo menos, pues resultaría antieconómico obligar a las empresas a que tengan habitaciones disponibles para trabajadores eventuales o para aquellos cuya permanencia en el trabajo sea

dudosa. Los Artículos 148 y 149 determinan el orden que debe seguirse para entregar las habitaciones a los trabajadores, a medida que se construyen: el criterio fundamental es la antigüedad y en igualdad de circunstancias se preferirá a los jefes de familia y a los trabajadores sindicalizados".

Indudablemente que merece innumerables elogios el espíritu con que se pretendió llevar a cabo una actualización de las normas protectoras del trabajador y en especial en lo relativo al capítulo de Habitaciones, puesto que significa un paso sumamente importante, es volver a insistir en un derecho del trabajador que ya el Constituyente de 1917 había contemplado, pero que había permanecido un tanto pasivo en el ánimo de los legisladores que le precedieron.

Del contenido de las disposiciones que integran el capítulo relativo a Habitaciones para los Trabajadores de la Iniciativa enviada para su estudio a la Cámara de Diputados, y en obvio de transcribirlas en este trabajo sólo comentaremos a grandes rasgos los principales aspectos.

La obligación de proporcionar habitaciones se genera desde el momento mismo en que una persona establece la relación de trabajo, y se den los supuestos de lugar de la empresa y cantidad de trabajadores, o en su defecto, desde la aparición del convenio que haga surgir la obligación, aún cuando el cumplimiento de la obligación podrá estar diferido en el tiempo al igual que su exigibilidad.

Ahora, se dice que la obligación se hace exigible a la llegada del término suspensivo que según la Iniciativa, podrá ser de un año (De acuerdo con la modificación que sufriría la Iniciativa, se supone que el término sería de tres años), cuando las empresas ya existan a la entrada en vigor de la Ley o de un año si son empresas de nueva creación, analizando que estos términos son máximos, los trabajadores y patrones por medio de convenios podrán reducirlos, pero en tanto la empresa no cumpla con su obligación, estará sujeta a otorgar una compensación mensual a sus trabajadores.

Continuando con nuestra exposición, encontramos en la Iniciativa que todo patrón tendrá la obligación de proporcionar habitaciones cuando su situación encuadre, como ya dijimos dentro de los supuestos de lugar de la empresa y número de trabajadores. Aquí caben toda clase de negociaciones e incluso los establecimientos de que se componga. Esta misma obligación se extenderá a las empresas que aunque no formen unidad con la principal, pero que sus obras o servicios sean en exclusiva y principalmente para la empresa beneficiaria.

Ahora bien, los supuestos de lugar de la empresa y número de tra

bajadores hacen referencia a que las empresas están situadas ya sea dentro o fuera de los centros de población, o que su número de trabajadores sea mayor de cien o inferior. Las empresas situadas dentro de las poblaciones con más de cien trabajadores tendrán obligación de proporcionar habitaciones, las empresas situadas fuera de las poblaciones (entendiéndose que las empresas están situadas fuera de las poblaciones si la distancia entre unas y otras es mayor de tres kilómetros o cuando siendo menor no exista un servicio ordinario y regular de transportación para personas); tendrán la misma obligación y en este caso se entenderá sin importar el número de trabajadores.

Es de suponerse que de la exclusión que se hace de aquellas empresas, que situadas dentro de las poblaciones, tengan a su servicio menos de cien trabajadores, no implica que no pudieran tener como fuente de obligación a los convenios que pudieran llegar a celebrarse entre patrones y trabajadores en materia de habitaciones.

Es de observarse, que la Iniciativa pretende regular dos aspectos o formas de cumplir la obligación patronal de proporcionar habitaciones a los trabajadores :

a).- Cumplimiento mediante el suministro de viviendas en arrendamiento.

b).- El cumplimiento mediante el suministro de viviendas en propiedad.

Consideramos que la primera hipótesis que es el suministro en arrendamiento, pueda encuadrar dentro de su naturaleza jurídica como una relación de arrendamiento de habitación y a la cual podríamos designar como arrendamiento laboral.

El segundo caso, que es el suministro en propiedad, podría afirmarse que tiene como naturaleza jurídica la compraventa laboral de habitaciones.

Podríamos señalar una tercera hipótesis en el cumplimiento de la obligación patronal, o sea mediante el suministro gratuito de habitaciones, pero pensamos que adolece de una verdadera forma de cumplir la obligación patronal, puesto que dentro de esta denominación, no puede llamarse "gratuito", lo que ya el trabajador ha devengado con su fuerza de trabajo, por tanto no nos parece aceptable lo anterior.

Es más, aparentemente existe la posibilidad de una cuarta hipótesis, para el cumplimiento de la obligación de proporcionar vivienda y que la constituye, el que los trabajadores tendrán derecho, en tanto se les entregue las habitaciones, a percibir una compensación mensual, la que se fijará en los convenios, pero en realidad esto solo sería "temporal", por tanto no puede considerarse permanente.

Otro aspecto importante de la Iniciativa en cuestión lo es la forma como se designarán las habitaciones a los trabajadores, la cual será - bajo los siguientes puntos:

I.- Tendrán preferencia los trabajadores de más antigüedad.

II.- Con base a la igualdad de esa antigüedad tendrán preferencia, a) Los jefes de familia. b) Los sindicalizados.

Asimismo, se contempla el aspecto de los trabajadores propietarios de habitaciones, donde habrán de observarse las normas siguientes.

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

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

La Iniciativa prevee que puede darse el caso de que la empresa al momento de nacer la obligación disponga o no de habitaciones. Si dispone de habitaciones se procederá a proporcionarlas, más si de las que dispone no alcanzan a satisfacer a todos los trabajadores, las contadas de que disponga se suministrarán de acuerdo a las reglas de preferencia que anotamos líneas atrás. Las habitaciones que falten para suministrar a aquellos que no alcanzaron, la empresa en este caso celebrará con sus trabajadores los convenios necesarios para establecer las modalidades para el otorgamiento de las mismas.

Desde luego que estos convenios podrán ser colectivos o individuales, y para ser válidos deberán llenar los requisitos que señala la Ley, --

entre otros, constar por escrito y ser ratificados ante las Juntas competentes y aprobados por estas.

Los trabajadores que obtengan habitaciones estarán obligados a observar las normas de habitaciones contenidas en las disposiciones relativas, la consecuencia por el incumplimiento de las obligaciones habitacionales por parte del trabajador puede traer consigo, sanciones penales o el pago de la responsabilidad civil, que se traducirá en la indemnización de los daños y perjuicios que se le causen al patrón. Además puede dar lugar al despido del trabajador o en otro aspecto a la rescisión.

Por lo que toca al patrón como consecuencia en su desacato a las obligaciones que derivan de la relación habitacional, puede éste no solo ser condenado al pago de los daños y perjuicios sino que puede incurrir en sanciones penales o dará, lugar en todo caso a que el trabajador o trabajadores rescindan el contrato de trabajo, lo que traería indudablemente el pago de la indemnización correspondiente, o en su defecto a soportar la huelga declarada por los trabajadores.

En síntesis hemos asentado algunos conceptos contenidos en la Iniciativa de Ley en su capítulo relativo a Habitaciones para los Trabajadores, remitida para su estudio, análisis y modificación en su caso a la Cámara de Diputados, quedando distribuida entre cinco comisiones, de las cuales fué precisamente la primera, formada por los señores Diputados Lic. Alberto Briceño Ruiz, Lic. Raúl Olivares Vionet, Lic. José Gonzalo Badillo, Lic. Ignacio González Rubio y Lic. Carlos Armando Biebricht, a quienes tocó entre otros el capítulo relativo a Habitaciones para los Trabajadores.

Del tema en cuestión, los señores Diputados consideraron conveniente modificar la numeración y colocación de los Artículos del 141 al 145, para darle mejor estructuración y una mayor congruencia.

Los mismos preceptos cuya numeración se corrige, son objeto de las modificaciones que enseguida se detallan.

Se propone la modificación de los Artículos 142 y 145, Fracción III, correspondiente a la nueva numeración; por lo que toca al Artículo 143, se considera conveniente ampliar a tres años el término para la celebración de los convenios en que deberán determinarse la forma y los términos en que la empresa cumpla sus obligaciones; se estima que el término

de un año es sumamente reducido y que sería imposible a las autoridades - del trabajo atender dentro de ese período los problemas de todas las empresas.

Nos permitimos hacer un paréntesis en esta cuestión, efectivamente se propone que el plazo para el cumplimiento de la obligación patronal para la celebración de convenios, sea ampliado a tres años en lugar de uno, que es lo que establece la Iniciativa, nos parece justificada la propuesta en virtud de que no tiene objeto establecer en la Ley obligaciones que contoda seguridad la mayoría de los patrones no cumpliría, y ciertamente estamos acostumbrados a ver en la Ley disposiciones excelentes, pero de cumplimiento dudoso, luego entonces es preferible dar un mayor margen como el propuesto, pero cuyo cumplimiento puede ser más real y efectivo.

Continuando con la exposición que dejamos incompleta líneas atrás mencionaremos que las modificaciones al Artículo 145 Fracción III, tienden a dejar claro que la construcción de habitaciones solo es obligatoria en el caso de que las empresas no dispongan de ellas, o no puedan adquirirlas por algún título en la localidad en que se encuentren establecidas.

La discusión que suscitó el capítulo de Habitaciones para los Trabajadores, no arrojó mayores beneficios que los que ya se encontraban contemplados en la exposición que anteriormente hemos mencionado, sin embargo el Diputado Juan Manuel Gómez Morín hizo una exposición del problema de las habitaciones para los trabajadores, tomando como antecedente primario el espíritu del Artículo 123 constitucional Fracción XII, posteriormente enfoca su objetivo a la situación actual señalando vicios por cuanto al cumplimiento de las leyes en general, las cuales son violadas continuamente dejando en el abandono a quienes supuestamente están protegidos por las mismas. (8) Asimismo el Diputado Gómez Morín expresa su temor en cuanto a la Nueva Ley que trata de aflorar en el sentido de que la obligación patronal de proporcionar habitaciones a los trabajadores se verá relevada por el propio Artículo 151 de la Ley, que dice que los trabajadores tendrán derecho entretanto se les entregan las habitaciones a percibir una com pensación en efectivo...

Acertadamente, es en esa misma sesión, cuando el Diputado Al berto Briceño Ruiz hace uso de la palabra para aclarar y señalar el disposi

(8) Diario de los Debates, Cámara de Diputados.

tivo aplicable a la disposición aludida por el Artículo 151 del capítulo que nos ocupa, y quien a mayor abundamiento enfrenta el problema habitacional, incluso a nivel mundial.

(9) Agrega el Diputado Briceño Ruiz, que para el cumplimiento de la obligación patronal contenida en el capítulo respectivo, se podrá recurrir a lo que la propia iniciativa señala, la facultad para que los trabajadores ocurran, ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, a exigir el cumplimiento de las disposiciones contenidas en este capítulo.

Surgen en esa ocasión algunas otras disposiciones en relación al capítulo tratado, pero que como dejamos asentado en párrafos anteriores no tuvieron mayor relevancia que pudiera modificar a la ya prácticamente Ley aprobada.

Fue así como el Dictamen fue aprobado por la Cámara de Diputados y se remitió como "Proyecto de Decreto relativo a la Ley Federal del Trabajo", a la Cámara de Senadores, la cual a su vez, lo aprobó sin modificaciones ni adiciones en lo que toca al capítulo de Habitaciones.

Promulgada según los requisitos constitucionales, la Ley respectiva vió la luz pública el 10. de mayo de 1970, cuando entró en vigor, abrogando a la Ley de 1931.

B.- LA COMISION TRIPARTITA CREADA POR EL EJECUTIVO FEDERAL COMO ORGANISMO CONSULTOR.

Una vez funcionando en todos sus aspectos jurídicos, la Nueva Ley del Trabajo de 1970 y no obstante lo novedoso de algunos preceptos y de las modificaciones que se establecieron en favor de los trabajadores, surgieron ideas y bulleron las inquietudes de un nuevo Regimen, presido por el C. Lic. Luis Echeverría Alvarez, quien tratando de revolucionar el sistema actual en todas sus ramas, actividades y manifestaciones, en beneficio no solo de la clase trabajadora sino de todo el país, y no conforme con lo ya discutido, aprobado y plasmado en nuestro Código Laboral de 1970, gestó una nueva modificación en lo relativo al Capítulo "Habitaciones para los Trabajadores".

(9) Diario de los Debates, Cámara de Diputados.

Fué así como el Ejecutivo consciente de las necesidades y urgencias más elementales de los trabajadores, invitó a los diversos sectores representativos del capital y del trabajo, para que conjuntamente con el Gobierno Federal se buscara una fórmula para tratar radicalmente de solucionar el problema habitacional, o por lo menos disminuirlo, pero sin que se lesionaran intereses de una u otra parte de los factores de la producción.

La invitación formulada por el C. Lic. Luis Echeverría Alvarez, Presidente de la República, tuvo una acogida unánime por todos los sectores, y cuestión muy curiosa e interesante, el sector patronal que en ocasiones anteriores oponía barreras cuando se trataba de legislar protectoramente a favor de los trabajadores y más aún en lo relacionado con el problema habitacional, al grado de tratar de suprimir lo referente a este capítulo. Sin embargo dentro de este nuevo regimen parece ser que los empresarios han empezado a transformar un poco su mentalidad, quizá influenciados por la misma política gubernamental, de tal manera que manifestaron su conformidad y acuerdo en forma unánime, siendo así el 17 de mayo de 1971 cuando tuvo lugar en el Palacio Nacional la confrontación sobre problemas económicos y dentro de la cual se trataron puntos de suma importancia y uno de ellos lo constituyó precisamente lo relativo a habitaciones para los trabajadores.

En esta reunión preliminar se expresaron diversas opiniones por parte de los sectores obrero y patronal, así como del Gobierno Federal. Tocó al Presidente de la República, Lic. Luis Echeverría Alvarez la apertura de los trabajos a seguir con las siguientes palabras, que por su interés aquí reproducimos :

(1) "Aspiramos a fortalecer, con el esfuerzo de todos, el contenido económico y social de nuestras instituciones. La filosofía de la Constitución de 1917 es clara: establece un equilibrio entre las garantías individuales y las garantías sociales y dota al Estado de las facultades necesarias para orientar el desarrollo económico de tal modo que se realice la justicia social sin detrimento de los derechos que corresponden a cada sector".

(2) "En algunos países la planeación de la economía se lle-

- (1) Confrontación Sobre los Problemas Económicos. Cuaderno 1o. 1972.
SRIA. DE LA PRESIDENCIA.
- (2) Confrontación Sobre los Problemas Económicos. Cuaderno 1o. 1972.

va a cabo con el concurso de consejos económicos y sociales en donde se encuentran representados los factores de la producción. En otros, existen cuerpos representativos de carácter político que se hallan integrados por organismos que determinan, sin libertad, la vida económica".

(3) "México no es ni podría ser un estado corporativo o dictatorial. La autoridad de los gobernantes deriva del sufragio popular y es el Poder Legislativo, en representación de las mayorías, el que establece el marco jurídico para que se desenvuelvan todas las actividades sociales".

(4) "Esto no quiere decir que nuestro regimen jurídico no promueva la participación, cada vez más activa, de los diferentes sectores en la vida económica. El Artículo 123 estableció una serie de principios que suponen el equilibrio entre los factores de la producción y la armonización de los derechos del trabajador y los del capital. De ahí se han derivado no pocas instituciones compuestas por los representantes de los sectores interesados".

(5) "Cabe mencionar, en primer término la integración tripartita de los Tribunales Laborales, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, el Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social y el Consejo Nacional de Fomento de Recursos Humanos para la Industria; así como los organismos de reciente creación, en los que se ha invitado a los sectores privados a compartir responsabilidades con el Gobierno: el Instituto Mexicano de Comercio Exterior, la Comisión Coordinadora de Puertos, el Consejo de Ciencia y Tecnología y la Comisión Jurídica para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental".

(6) "Todas estas organizaciones han venido creando una práctica efectiva de diálogo y afirmando nuestros principios de convivencia, sin los cuales no podríamos aspirar a fomentar un progreso fundado en la libertad y en la justicia".

(7) "El Poder Legislativo de la Unión, salvaguardando la autonomía de los sindicatos obreros y las organizaciones empresariales, les ha otorgado sin embargo participación en distintas instituciones, para asegurar la mejor defensa de los derechos de sus agremiados. Se ha interesa-

do asimismo, a través de las normas que rigen la vida de las Cámaras Industriales, por establecer instituciones representativas adecuadas, de afiliación obligatoria, que puedan fungir como órganos de consulta del Estado, en la definición de las orientaciones económicas y en la toma de decisiones que puedan afectar a sus asociados".

(8) "Estos organismos, definidos por la Ley como instituciones públicas autónomas, no tienen un carácter político sino económico. Es al Gobierno a quien corresponde promover el funcionamiento armonioso de nuestra economía y suscitar la participación responsable de todos los mexicanos en la obra del desarrollo. Concibo la tarea del Gobernante como la de un coordinador de los esfuerzos nacionales que busca salvar las contradicciones derivadas de la estructura económica y poner los intereses superiores del país por encima de cualquier interés particular".

(9) "El proceso de crecimiento que nuestro país ha experimentado en los últimos años, no ha respondido íntegramente, por desgracia, a los principios de armonía entre los factores de la producción y entre los sectores de actividad económica previstos por nuestra Constitución y nuestras Leyes. Múltiples desigualdades se han prolongado durante decenios y pueden constituir en los años por venir un serio obstáculo para nuestro progreso".

(10) "Es preciso actuar con mayor audacia y prepararnos para nueva etapa de nuestro desarrollo en la que tendremos que ser, por necesidad, más competitivos y en la que el progreso deberá ser mucho mejor compartido".

(11) "La adopción de nuevas modalidades de trabajo, que nos permitan avanzar con mayor celeridad y con el mayor equilibrio, supone la coordinación de las fuerzas económicas, pero sobre todo de una visión en profundidad y a largo plazo. Necesitamos darnos cuenta de que la estabilidad política es indispensable para todo crecimiento y de que difícilmente podremos conservarla si subsisten o se ahondan graves carencias e injusticias en nuestro país".

(12) "Examinar estos problemas, encontrar cauces más diná-

(8) (9) (10) (11) (12) Obra citada. SRIA. DE LA PRESIDENCIA.

micos para el diálogo, buscar el entendimiento claro y operativo entre el sector patronal y los trabajadores a través de la confrontación de sus respectivos problemas y de un análisis sereno sobre la realidad presente y futura del país, han constituido el objetivo básico de esta reunión".

"Hemos examinado conjuntamente los medios que nos permitirán ampliar la oferta de trabajo por el incremento de las inversiones, descentralizar la actividad industrial, llevar el crédito a donde es más necesario para el desarrollo, aumentar nuestra productividad, incrementar nuestras exportaciones, fomentar la educación y la capacitación para el trabajo, poner en suma las bases de una prosperidad perdurable".

(13) "Mejorar la habitación del trabajador, asegurar la formación de sus hijos; procurar que la equidad presida siempre las relaciones obrero-patronales y evitar que la expansión de la economía se realice en detrimento de la dignidad de los individuos, son tareas de largo alcance que exigen de nosotros una decidida actitud patriótica".

(14) "Amplia es la agenda que hemos considerado en esta reunión. Los invito señores, a una prolongada y serena reflexión, sin optimismos ni pesimismo infundados. Nos espera una gran tarea. La reunión que hemos celebrado no es sino un paso en una larga e importante jornada".

(15) "Los objetivos del Gobierno de la República coinciden con los de los obreros y los modernos empresarios mexicanos. Les agradezco su presencia este día y les exhorto, señores, a contribuir constructiva y enérgicamente en la configuración del México del mañana. Es arduo el esfuerzo que ya realizamos y mayor el que nos aguarda".

De la declaración anterior, que hizo el Señor Presidente, se desprende que entre los factores de la producción debe reinar la armonía, un completo estado de libertad y tranquilidad, como base para el desarrollo del país, es decir mediante el entendimiento entre trabajadores y empresas, aportando cada quien los elementos indispensables o necesarios que los mismos están obligados a cumplir, no es necesario acudir a sistemas dictatoriales para el equilibrio o para poder llevar a cabo la justicia social.

Observamos también, que el Señor Presidente, hace una atina

(13) (14) (15) Obra citada. SRIA. DE LA PRESIDENCIA.

da advertencia al señalar que en los últimos años las relaciones obrero-patronales no han caminado muy de acuerdo y si en la actualidad no se toman las consideraciones y medidas necesarias que tiendan a favorecer dignamente a la persona del trabajador, en otras palabras, que haya una debida planeación de la economía con objeto de garantizar y hacer efectivos los derechos del trabajador y en este caso el derecho a poseer una habitación digna y decorosa.

Precedió en el uso de la palabra el Lic. Rafael Hernández Ochoa, Titular de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, quien señaló: (16) "Los principios de la Revolución Mexicana no admiten una aparente prosperidad sostenida sobre el sacrificio de la mayoría, el bienestar de los trabajadores es requisito fundamental de un auténtico desarrollo nacional, por que de otra manera no habría desarrollo sino desequilibrio económico e injusticia social".

Continúa expresando el Lic. Hernández Ochoa, (17) "Es cierto que debemos crecer, pero no a base de consentir que subsistan indefinidamente las carencias de los sectores de bajos ingresos. El limitado desenvolvimiento que hemos podido crear en algunas áreas geográficas y en ciertos sectores, se vería peligrosamente detenido si no somos capaces de abrir nuevos empleos para millares de jóvenes sin más patrimonio social que su ciudadanía, los cuales requieren una ocupación para incorporarse a la sociedad en plenitud y con la razonable perspectiva de una existencia digna".

En las palabras del Secretario de Trabajo se nota la preocupación del Gobierno por tratar de solucionar uno de los problemas fundamentales del país, al proponer como factor importante en nuestro desarrollo a los empresarios, pero les impone una responsabilidad que no es más que la obligación correlativa, al obtener estas utilidades que le permiten la mayoría de las veces vivir en la opulencia, mientras que el trabajador apenas puede subsistir. Debiendo en este caso el empresario proveer al trabajador de lo indispensable para que pueda vivir en forma honesta y decorosa en el seno de su hogar. Y a mayor abundamiento, el empresario debe seguir creando fuentes de trabajo y no solo riqueza personal e improductiva. Lo anterior lo relacionamos cuando el mismo Secretario afirma que "El empresario con mentalidad moderna y nacionalista debe actuar en cierta medida como

(16) (17) Obra citada. SRIA. DE LA PRESIDENCIA.

agente de la transformación social del país, fortaleciendo nuestro desarrollo por medio de la descentralización industrial, erradicando el tiempo ocioso de las empresas y movilizándolo a inversión muerta. Asimismo, debe crear una atmósfera de relaciones laborales que propicie la productividad, que es problema fundamentalmente de organización empresarial, por que no significa simplemente como lo ha dicho el Señor Presidente, que los trabajadores produzcan más para incrementar ganancias de la empresa, sino con un sentido técnico atinado, significa una mejor relación de los factores de la producción, una mejor racionalización de los instrumentos de trabajo, a efecto de que se realice y esto es fundamental la tarea del trabajador en mejores condiciones de salud y de comodidad..."

Concluye el Secretario: "La presencia de empresarios y trabajadores en esta junta es, indudablemente una expresión de apoyo solidario al Presidente de la República quien, al enriquecer a diario su visión de los problemas del país, siente en el contacto con su pueblo, la presión de sus carencias e injusticias y la necesidad urgente de resolverlas". (18)

Las opiniones que emitieron los sectores obrero y patronal se pueden resumir en lo siguiente:

La Confederación Patronal de la República Mexicana, por conducto de su asesor el Lic. J. Rafael de Regil, expresó : (19) "Los empresarios mexicanos, atentos siempre a los planteamientos sobre las grandes carencias nacionales, acogen con sumo interés el que se refiere a la construcción de viviendas".

En efecto, La Patronal en esta ocasión, manifiesta el deseo de colaborar a resolver el problema de la vivienda popular, presentando las siguientes sugerencias:

(20) a) Afectación de predios públicos para ser destinados a la construcción de habitaciones familiares o multifamiliares.

b) Aportación de la infraestructura mínima de servicios urbanos: agua, luz, vías aptas para la operación de medios masivos de comunicación, etc.

(18) (19) (20) Obra Citada. SRIA. DE LA PRESIDENCIA.

c) Liberación de los impuestos del timbre y traslación de dominio, así como simplificación y descentralización de los trámites relativos a permisos y concesión por grupos.

El financiamiento, continúa el Lic. De Regil, de la habitación popular podría apoyarse en las siguientes fuentes:

a) Participación de quienes vayan a habitar la vivienda.

b) Revisión del sistema de crédito para financiamiento de la vivienda popular, a fin de habilitar a las capas más numerosas de la población como sujetos de crédito, rodearlos de las medidas de garantía más pertinentes, otras líneas de financiamiento complementarias podrían ser:

1.- Aprovechamiento de recursos internacionales, a través de créditos con baja tasa de interés y largo plazo con destino fideicometido a las finalidades habitacionales, siempre y cuando puedan pagarse sin detrimento de la economía nacional.

2.- Uso del financiamiento de proveedores que sería accesible en operaciones de gran volumen y dentro de programas a largo y mediano plazo.

3.- Utilización de los fondos bancarios en disponibilidad y ya afectos al servicio de programas de habitación.

Su observación de las medidas que se proponen permitirían obtener los siguientes resultados:

a) Aprovechamiento del excedente de fuerza de trabajo disponible, mediante el aumento de fuentes de ocupación.

b) Aprovechamiento de la capacidad marginal de operación de la planta industrial nacional que sería provocado por el aumento de la demanda interna, que necesariamente se registraría muy especialmente en sectores empresariales nacionales.

Nuestra opinión personal acerca de lo manifestado por el sector patronal, es la siguiente: En efecto existe disponibilidad para dialogar, cooperación, naturalmente que es innegable, pero más bien da la impresión a pesar de todo, de mantenerse en un plan conservador y que no apor

ta soluciones prácticas sino más bien un tanto utópicas, lo anterior no desmerece la circunstancia de que gracias a esa colaboración de parte del sector patronal, pudo configurarse el organismo que más adelante analizaremos.

Por lo que respecta a los trabajadores, fue el Sr. Gilberto -- Aceves Alcocer, Secretario General de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, quien enfoca el problema habitacional en relación con el desarrollo del país, destacando que la industrialización y urbanificación son desarrollos paralelos, expresión de un mismo fenómeno -- económico y social que se deriva del sistema de producción organizada que requiere de concentraciones humanas. El proceso de urbanificación en el mundo, cuando ha sido sano, ha sido paralelo a las revoluciones industriales.

Asimismo Aceves Alcocer señala como imperativo constitucional el otorgamiento de habitaciones a los trabajadores al referirse a nuestra Constitución, como resultado de un anhelo de la Revolución Mexicana, exige para los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas dentro de un ambiente urbano adecuado, como lo establecen los Artículos 136 al 153 de la Ley Federal del Trabajo, que consigna un propósito específico de realizar la Justicia Social, en la habitación.

Propone el representante del sector de los trabajadores que el Estado tome las medidas necesarias para resolver el problema habitacional y como lo hizo con respecto a las tierras, además sugiere la creación de una Comisión Nacional en la que intervengan los sectores gubernamental, laboral y patronal, para que se estudie a corto plazo la solución que pueda dársele a la situación planteada y que vigile se cumpla con las disposiciones que establece la Nueva Ley Federal del Trabajo.

Para hacer efectivo lo anterior, señala Aceves Alcocer los siguientes puntos:

a) El establecimiento de una sola política nacional de vivienda que evite el desperdicio de recursos y la multiplicidad de esfuerzos.

b) La creación de reservas territoriales, destinados al desarrollo urbano y en especial a la construcción de vivienda, con objeto de reducir la especulación que actualmente se confronta en el comercio de la tierra.

c) Procurar los medios y la educación necesaria en el sector -
laboral, para lograr la organización social y material en los nuevos núcleos
de población.

d) Fomentar nacionalmente dentro de un cuadro de planifica--
ción industrial las ramas productoras de materiales y elementos de construc--
ción que intervienen en la vivienda.

e) La creación de un organismo que faculte y abarate el finan--
ciamiento de la construcción de la habitación obrera y popular.

f) Dar intervención dentro de la Comisión especializada a los
organismos sindicales que tienen experiencia en la solución del problema de
la habitación obrera.

g) Tomando en cuenta el elevado valor catastral actual, moti--
vado por la elevación especulativa en terrenos y construcciones, las vivien--
das dedicadas al arrendamiento, registran conceptos de renta tan elevados--
que absorbe entre el 40 y 50% del ingreso de los trabajadores, reduciendo
con esto su poder de compra, en consecuencia es necesario dictar medidas
de congelación de rentas adecuadas a la realidad del valor de la moneda--
actual, sin perjuicio de la legislación de congelación de rentas vigente, -
que debe subsistir.

Para concluir esta exposición, desde nuestro punto de vista a--
lo manifestado por Aceves Alcocer, en realidad estamos conscientes que el
problema habitacional es sumamente grave y que ya el Constituyente de --
1917 así lo palpó al establecer, como obligación patronal, el proporcionar
a los trabajadores habitaciones dignas y decorosas. Sin embargo, a pesar -
de los buenos propósitos expresados por el representante laboral, en lo único
que coincidimos es en la necesidad de crear un organismo formado por traba--
jadores, empresas y gobierno tendiente a solucionar la vivienda popular, --
también estamos de acuerdo que el exorbitante regimen catastral aunado a
la voracidad de quienes se dedican a rentar o vender habitaciones, hacen--
negativo el derecho a poseer una habitación digna y decorosa, puesto que
el trabajador con el salario de que dispone apenas si le alcanza para me--
dio sostenerse, luego entonces resulta utópico que el trabajador en esta si--
tuación pueda lograr hacer efectiva esa urgente necesidad.

Por todo lo anterior, felicitamos lo atinado de la actitud del
señor Presidente, de haber hecho un llamado a los representantes de los -

sectores que conjuntamente con la acción del Gobierno Federal dirigieron sus esfuerzos para solucionar el problema habitacional. Fue así como de esa reunión preliminar nació "La Comisión Nacional Tripartita", cuyos antecedentes hemos analizado.

La Comisión Nacional Tripartita quedó debidamente integrada después de terminada la primera reunión preliminar y en la cual se trataron 10 asuntos de vital importancia para el desarrollo del país.

Los temas tratados fueron distribuidos a seis Comisiones de Estudio que fueron creadas para tal objeto dentro de la misma Comisión Nacional Tripartita. Fue la Quinta Comisión la que abordó el tema de la vivienda popular y la cual previos estudios y análisis llevó a una segunda reunión presidida por el señor Presidente de la República, con los resultados que podían tomarse como básicos para una reforma en materia de habitaciones.

El 24 de agosto de 1972, el Lic. Luis Echeverría inició la sesión de la primera junta formal de la Comisión Nacional Tripartita con las palabras siguientes:

(1) "Me es muy grato, señores miembros de la Comisión Nacional Tripartita, declarar abierta esta sesión, en que escucharemos el fruto de un intenso trabajo que patrióticamente, pensando en los problemas del presente y del futuro, ustedes han desarrollado con la mira puesta en el bien de México, escucharemos las proposiciones, las recomendaciones, las solicitudes que conjuntamente ustedes nos formulen, con la mejor disposición de coordinar todos los factores del Gobierno a efecto de llevarlas a la práctica".

Continúa en su mensaje el señor Presidente: "Se de la forma intensa, del desvelo con que ustedes han trabajado, del clima de libertad que ha caracterizado a las reuniones tan nutridas y frecuentes a que ustedes han concurrido". Finaliza diciendo el Mandatario: "El país entero tendrá conocimiento de los resultados de este desinteresado trabajo de ustedes que, sin duda, será muy fecundo para nuestra Patria".

Con relación a las palabras del Presidente de la República el Lic. Rafael Hernández Ochoa, Secretario del Trabajo y Previsión Social y Presidente de la Comisión Nacional Tripartita, señaló que conforme a los deseos del Primer Magistrado, se realizaron los trabajos tendientes a solu-

(1) Confrontación sobre los Problemas Económicos.

Libro 2o. 1972. SRIA. DE LA PRESIDENCIA. México.

cionar, entre otros, el problema habitacional, con la participación de los sectores obrero y patronal, así como del Gobierno Federal, los estudios se realizaron en un clima de tranquilidad y sinceridad y en los cuales tuvieron intervención un sinnúmero de representantes de los tres sectores en cuestión y en los que participaron también cerca de 200 asesores.

El Lic. Hernández Ochoa agregó que es la Comisión Nacional Tripartita el instrumento ideal para la resolución de los problemas más graves de nuestro país.

(2) Haciendo uso de la palabra el Arq. Joaquín Martínez Chavarría, Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular (INDECO), informó de los estudios realizados por la Quinta Comisión de Estudios de la Comisión Nacional Tripartita, que bajo el rubro de "Vivienda Popular" se abocó para analizar dicho tema, proponiendo planes y criterios para poder incorporar al gran conglomerado humano de nuestro país a lo que el Arq. Martínez Chavarría llama una sana economía urbana a la cual se le pueda proporcionar no solamente los elementos de urbanización, servicios públicos y vivienda decorosa, sino incorporarlo además a los procesos fundamentales de la comunidad urbana moderna, representados por el trabajo, el comercio, la educación, el ahorro y otras actividades similares.

Señala el Director del INDECO, que es necesario encuadrar en la cuestión de la vivienda aspectos desde el punto de vista del Régimen Jurídico de la Propiedad de la Tierra como base inicial y de lo cual nuestra Constitución marca tres tipos de propiedad de la tierra.

(3) a) La propiedad originaria de la nación, terrenos nacionales y de bienes nacionales.

b) La propiedad sujeta al régimen agrario, ejidos o comunidades.

c) La propiedad de organizaciones del Estado y la propiedad particular.

Siendo la distribución de la tierra el primer problema por atacar, con objeto de realizar una debida planificación y seleccionar determinadas zonas, propone Martínez Chavarría una debida reorganización, en

vista de que en la actualidad no hay ningún control al respecto, puesto -- que se ha dejado en manos de hombres de empresa o simples negociantes -- el beneficio de la plusvalía originada en el progreso de la sociedad y su expansión en demanda de nuevas áreas para vivir: permutas de terrenos eji- dales, o venta de terrenos oficiales a precios bajos, todo esto con la con- secuencia lógica de que en muchos casos se trató también de invasiones -- hechas por colonos o particulares, que después vendían atribuyéndose la -- propiedad o por operaciones de venta ilegítima, efectuadas por algunos eji- dos próximos a las ciudades, que vendieron lotes a particulares fuera de -- control legal y de toda previsión urbanística.

Presenta la Comisión un croquis de la forma en que está dis- tribuída la mayoría de la vivienda popular:

CONCEPTO	SERVICIOS	TIPO DE CASAS	TENENCIA DE LA TIERRA	OTROS
Colonias populares regulares	Ausencia o muy limitados	Algunas casas buenas, la mayoría en malas condiciones	Más o menos regularizada	
Colonias populares irregulares.	Sin servicios	Una fuerte proporción de barracas	Con problemas en la regularidad de la tenencia de la tierra y permisos de las autoridades	
Terrenos particulares invadidos	Sin servicios	Barracas		Con una organización de resistencia, dirigida por líderes honestos o deshonestos que han encontrado en este liderazgo un modo de vivir.
Terrenos oficiales invadidos	Sin servicios	Barracas	Tenencia ilegítima	Organización similar a la anterior
Terrenos ejidales.	Sin servicios	Casas y barracas	Tenencia ilegítima por invasión, arrendamientos indefinidos o "venta"	

Hemos visto que en realidad el primer problema por afrontar lo es la distribución de los terrenos, para lo cual será necesario recurrir a alguna reglamentación especial, para poder realizar obras de urbanización, que renuncian todos los elementos indispensables para hacer de las construcciones habitaciones dignas y decorosas, es decir que cuenten con los servicios públicos. Asimismo, propone la Comisión un plan de acción en los términos siguientes:

(4) "Nada novedoso debe esperarse, únicamente se aportan recomendaciones para concentrar y sistematizar acciones a partir de un objetivo admitido como común. Con apoyo en la legislación, existente en materia de propiedad, se puede armar un plan de acción en materia de habitación popular y fomento de la industrialización, que incluye la política de reservas territoriales que forme parte del plan de desarrollo urbano de la ciudad".

(5) "Incluirá naturalmente la acción fundamental del Gobierno del Estado y los Municipios y deberá contar con acción coordinada del DAAC, las Secretarías de Recursos Hidráulicos, de Salubridad y Asistencia y de Obras Públicas, Comisión Federal de Electricidad y el Instituto Nacional para el desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular entre otros".

(6) Para llevar a cabo lo anterior, será necesario dice la Comisión, la recopilación de algunos datos fundamentales y la preparación de ciertos instrumentos de trabajo, tales como:

Plano de Régimen de tenencia de la tierra en el que se indiquen:

Terrenos ejidales con los distingos que resulten (zonas urbanas, -- ejidales, regulares, irregulares, invasiones, etc.).

Terrenos del dominio federal con los distingos que resulten (invasiones, arrendamiento, etc.)

Terrenos propiedad de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, igual que el anterior.

Terrenos de propiedad particular, con los distingos que resulten -- (fraccionamientos irregulares, clandestinos, invasiones, etc.).

Plano de uso actual de la tierra, con indicaciones de su situación

(4) (5) (6) Ob. Cit. Sría. de la Presidencia.

jurídica (por sobreposición con el anterior en el que se indiquen):

Zonas regulares con servicios.

Zonas regularizadas sin servicios suficientes.

Zonas por regularizar.

Zonas baldías.

Zonas afectadas por cualquier tipo de paracaidismo.

Zonas disponibles a corto, mediano y largo plazo, cualquiera que sea su régimen de tenencia.

Plano de densidades, tanto de habitación como de población.

Zonas de diversa intensidad de población.

Zonas con diversos tipos de vivienda.

Con los datos anteriores se puede sistematizar la acción planteada, y separar las zonas en la forma siguiente:

Zonas regularizadas: sin servicios suficientes para cuantificar y calificar necesidades de servicios, establecimiento y vivienda.

Zonas por regularizar: para resolver o negar al respecto y cuantificar y calificar para idénticos fines.

Zonas afectadas de paracaidismo: para resolver sobre su regularización, sus características, su posibilidad y conveniencia, los servicios, establecimientos y viviendas factibles".

A grandes rasgos, la Comisión de Estudios, refleja la necesidad urgente como ya en líneas anteriores apuntamos, de planear y reestructurar la tenencia de terrenos o zonas, que sirvan de base para la creación inclusive de nuevos centros de población, descentralizando así los enormes núcleos ya existentes.

Ahora bien, mediante el sistema adecuado que se adopte para la construcción de las viviendas, el problema habitacional se reduce. Pero lo importante aún falta: ¿En dónde están los recursos económicos para hacer posible lo anterior? La respuesta la encontraremos en nuestra siguiente exposición, que será propiamente la última fase de los trabajos realizados por la Comisión Nacional Tripartita.

Consideramos necesario, por su gran interés y contenido social,

transcribir algunas líneas del mensaje dirigido a la Comisión Nacional Tripartita por el propio Presidente de la República, en ocasión de la última reunión para aprobación del Capítulo de la Vivienda y la cual tuvo lugar en Palacio Nacional el 24 de diciembre de 1971 :

(7) "Apenas nacida en mayo último por invitación del Gobierno y por voluntad de sus integrantes obrero-patronales, la Comisión Tripartita ha dado ya pasos muy firmes en el progreso económico y social de nuestro país, al asesorar al Poder Ejecutivo Federal y hacerle proposiciones encaminadas a buscar y a encontrar un mayor bienestar para los mexicanos. Creo señores que de la agenda que ustedes, libre y espontáneamente, se trazaron hace unos cuantos meses, este asunto de la vivienda obrera es de la mayor trascendencia; ha sido una vieja demanda de nuestro movimiento social, consignada en la Constitución General de la República y si en el fondo de un problema sólo muy parcialmente resuelto, ha existido una cuestión de orden financiero que no ha podido ser resuelta ciertamente por las empresas en beneficio de los trabajadores, y que ya se avizoraba como una cuestión de difícil solución, por el plazo señalado en la nueva Ley del Trabajo; debido a este clima de diálogo, de libre debate, de entendimiento en aquella que honorablemente convenga al mismo tiempo a ambas partes, con la intervención amistosa del Estado, pienso que han encontrado ustedes, que hemos encontrado unidos un camino que en 1972 nos permitirá iniciar la realización, el cumplimiento de esa antigua y justa demanda de los trabajadores de México, que los empresarios, con sentido humano comprenden plenamente y para cuya resolución colaborará el Gobierno Federal, proporcionando un fondo, un muy amplio fondo económico, financiero que se incrementará con ese equivalente al cinco por ciento de los salarios que se pagan a obreros y empleados, que los empresarios mexicanos han aceptado destinar para el financiamiento paulatino de la resolución del problema".

(8) Continúa el Mandatario: "Es una solución tripartita que responde con toda justicia a las aspiraciones que se manifestaron en el Congreso de Querétaro y que durante tanto tiempo han sido mantenidas por los trabajadores, y que ahora se nos permite ver ya con soluciones prácticas; con la implementación de una mecánica que ustedes han diseñado a través de muchas reuniones muy largas, varias de ellas hasta la madrugada en los últimos días a las cuales hemos concurrido invitados por ustedes y que ahora comunicamos a la Nación entera para decirle que seguramente encontramos ya que el modo de afrontar con eficiencia el problema de la vivienda obrera y si el Congreso aprueba, primero, la reforma constitucional que ustedes me han venido a proponer y que yo gustosamente pa--

trocino para enviarla como iniciativa al Congreso; la reforma a la Ley del Trabajo que cuando haya sido promulgada la reforma constitucional, también el Congreso, sin duda, discutirá, así como la creación de ese Instituto de la Vivienda Obrera que tendrá una dirección tripartita y que conducirá en unión del INDECO, que realizará los estudios técnicos, las reservas territoriales; y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, que intensificará la búsqueda del agua indispensable para el desarrollo de los fraccionamientos; y también, por la amplitud que supone la reforma constitucional, los aspectos de reforma urbana, sobre todo en la Capital de la República, a que esto nos obligará; todo esto nos hace pensar -- en una nueva y promisoría época que ahora inauguramos y que seguramente tendrá frutos palpables desde mediados de 1972".

De profundo contenido las palabras del señor Presidente, quien en esta forma cumple con una vieja exigencia de los trabajadores que más o menos a corto o largo plazo obtendrán en mayor porcentaje la seguridad de poseer una habitación digna y decorosa.

Nuevamente confirmando la política del Presidente Echeverría, el Secretario del Trabajo y Previsión Social, hace uso de la palabra para reiterar -- la forma acertada como se trató el tema de la vivienda, en un clima de armonía y colaboración, entre los sectores obrero y patronal y que culminó con la fórmula que dará oportunidad al trabajadores de hacer efectivo su derecho a la vivienda.

De turno en el uso de la palabra el Ing. Carlos Olmos Sánchez, -- Presidente del Congreso del Trabajo, quien después de sumarse a las palabras del Lic. Hernández Ochoa, en relación a la "Comisión Nacional Tripartita", expresó:

"Después de arduas y prolongadas reuniones entre los representantes de los sectores, empresarial, obrero y del Gobierno Federal y con la participación incluso del señor Secretario de Hacienda y Crédito Público, se llegó a coincidir respecto del proyecto de reforma a la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 Constitucional y de diversos preceptos de la Ley Federal del Trabajo, relacionados con el problema de la vivienda".

La Fracción XII del Artículo 123 Constitucional establecía dos extremos fundamentales :

Primero: la obligación empresarial de proporcionar a los trabajadores casas-habitación en arrendamiento y segundo: solamente a los de empresas --

con 100 ó más trabajadores.

Esta disposición solo protegía al 10% de los trabajadores, y ante esta realidad, el Congreso del Trabajo pugnó y obtuvo que la reforma proyectada tenga un alcance universal. Esto es que proteja a todos los trabajadores.

Finaliza el Presidente del Congreso del Trabajo "...Queremos dejar constancia de que el sector obrero está consciente, que la resolución de la habitación no será inmediata, ya que todo está condicionado a las posibilidades materiales de los programas de construcción para tal efecto, las casas se entregarán en forma equitativa en diversas regiones del país y mediante sorteos..."

A lo manifestado por el ingeniero Olmos Sánchez, sumamos nuestra opinión personal en relación a que lo consignado en el Capítulo de Habitaciones en la Ley del Trabajo de 1970 no abarca ni satisface las exigencias de los trabajadores, toda vez que se deja sin oportunidad a un numeroso porcentaje de llegar a poseer habitación, lo anterior lo vamos a esgrimir en su oportunidad contra el criterio de quienes opinan que se ha dado marcha atrás con la obligación patronal de otorgar habitaciones a los trabajadores.

El sector empresarial por conducto del Ing. Alejandro Alvarez Guerrero, Presidente de la Confederación de Cámaras Industriales, manifestó:

"Después de los innumerables esfuerzos y reuniones, con el sector obrero y gubernamental y después de estudiar una serie de soluciones para resolver este problema. Muchas fueron consideradas, muchas fueron desechadas por no apegarse a la realidad de nuestro medio en el momento actual".

Menciona el sector patronal que la idea es la inmediata construcción de cien mil casas-habitación, considerando que ésta sería una forma de disminuir el enorme déficit existente, desde luego que esto no significará que podrán suministrarse casas a todas las personas que actualmente carecen de ella; sin embargo con este programa estamos seguros de que en el plazo de una generación podrá resolverse el problema de la vivienda habitacional.

(9) Para finalizar, el Ing. Alvarez Guerrero señala la necesidad, en caso de ser aprobado el proyecto en relación a la vivienda; reformar la Constitución para hacer generalizada esta obligación de todos los patrones para extenderla a todos los trabajadores del país. Significa también la modificación de la Ley Federal del Trabajo en su Artículo correspondiente, para sustituir la obliga-

(9) Ob. Cit. SRIA. DE LA PRESIDENCIA.

ción de entregar una ayuda de renta, por una aportación que sirva para que los trabajadores formen un patrimonio y de esta manera puedan adquirir en propiedad casas-habitación.

En esta forma, se dieron por terminados los trabajos de la Quinta Comisión de Estudios de la Comisión Nacional Tripartita, tratando de solucionar en parte el grave problema habitacional, mediante la expedición del proyecto que a continuación trataremos.

C.- REFORMA CONSTITUCIONAL.

Iniciaremos nuestra exposición haciendo mención al proyecto que del seno de los trabajos realizados por la Comisión Nacional Tripartita surgió. Indiscutiblemente en nuestra opinión, consideramos que se trata de una medida atinada y justa que por fin recogió los anhelos de los trabajadores que durante medio siglo pugnaron por una mecánica y estructura mediante la cual se hiciera efectivo el derecho de poseer una habitación digna y decorosa, indiscutible también resulta el hecho de que el sector patronal haya aportado medidas que coadyuvaron a la elaboración del proyecto, tomando en cuenta la circunstancia de que en ocasiones anteriores fue siempre negativa su actitud para tratar el tema de la vivienda; pero, repetimos, seguramente ha sido la influencia de la política de nuestro actual gobierno la que ha originado que el sector patronal por vez primera en la historia de las relaciones obrero-patronales en México, reconozca el derecho del trabajador a poseer habitación. Sin embargo sinceramente no pensamos que en sí los empresarios estén otorgando algo, sino repetimos, "Reconociendo simplemente que al ocupar el trabajo del hombre, este produce frutos que muy bien y equitativamente pueden repartirse y que una forma de traducirse lo es sin duda la aportación que los patrones harán, para contribuir a la construcción y financiamiento de las habitaciones para los trabajadores.

Así la Comisión presentó al Presidente de la República el proyecto de reforma al Artículo 123 Constitucional.

ARTICULO 123.-

Fracción XII.- Toda negociación agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante la contribución que las empresas apor-

ten a un Fondo Nacional de la Vivienda que permita a los trabajadores adquirir - en propiedad tales habitaciones.

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

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

Tal es el contenido del Proyecto de Reforma presentado al Jefe del Ejecutivo, quien después de agradecer a la Comisión su participación y colabora-- ción, resaltando la actividad de todos cuantos participaron en dicho trabajo, con-- cluyó formulando votos para que el Congreso de la Unión acogiera la inmediata - iniciativa, la cual fue presentada al Congreso con algunas correcciones de estilo, el 22 de diciembre de 1971 y de cuya exposición de motivos, nos permitimos trans-- cribir los aspectos más importantes:

(1) "El Constituyente de 1917 decidió establecer en diversas nor-- mas, las garantías que estimó esenciales para asegurar la dignidad en el trabajo, - la igualdad de oportunidades y el acceso equitativo a los bienes materiales y cul-- turales. Lo hizo viendo hacia el futuro, pero de acuerdo con las necesidades y -- los instrumentos de aquella época. Así, las disposiciones contenidas en el Artí-- culo 123 integran un conjunto de derechos mínimos en favor de los trabajadores - que habrían de ser cumplidos progresivamente".

"Con el propósito de ofrecer medios de vida decorosa a los trabaja-- dores, se pensó entonces que bastaba estipular que en las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas, cuando ocuparan un número de asala-- riados mayor de cien, los patrones tendrían la obligación de proporcionarles habi-- taciones cómodas e higiénicas. Asimismo, se previó que estos podrían cobrar-- las rentas respectivas, siempre que no excedieran del medio por ciento mensual - del valor catastral de las viviendas".

La clase obrera ha considerado que la solución del problema habita--

(1) Exposición de Motivos de la Iniciativa de Reforma a la Ley Federal del Tra-- bajo.

cional de los trabajadores, constituye una condición indispensable para la elevación de su nivel de vida.

Por tal motivo las organizaciones sindicales lucharon durante varios decenios porque se reglamentara adecuadamente la disposición relativa del Artículo 123 Constitucional.

Finalmente obtuvieron que se incluyera en la Ley Federal del Trabajo un capítulo reglamentario de dicha fracción constitucional, en el cual se consigna una fórmula que busca armonizar los derechos del trabajo con los del capital y los objetivos del crecimiento económico con los de la justicia social.

En la exposición de motivos de esa Ley se reconoce que el mandato constitucional que nos ocupa, a pesar de que solo comprende a un número limitado de trabajadores, no ha tenido una realización satisfactoria durante su prologanda vigencia. Esto debe atribuirse, en gran medida, a los obstáculos que la mayoría de las empresas encuentran para afrontar, en forma individual, las cargas económicas que supondría dotar de viviendas a todos sus trabajadores.

En tal virtud, continúa la Iniciativa, "se establecieron diversas fórmulas a fin de resolver gradualmente ese problema. Según la legislación vigente, las empresas que no dispusieran del número suficiente de casas para proporcionar a sus trabajadores, deberían celebrar con estos, convenios en los que habrían de establecerse las modalidades para el cumplimiento de las obligaciones respectivas. También se previó que, en tanto no se entregaran las habitaciones a los trabajadores, estos tendrían derecho a percibir una compensación mensual".

"El Gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurran a una más justa distribución del ingreso y a mejorar substancialmente el bienestar de la población. Por esta razón considera indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de una política 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".

"Ello solo es factible si se establece un sistema más amplio de solidaridad social en el que la obligación que actualmente tienen los patrones respecto de sus propios trabajadores sirva de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión de carácter nacional. Así será posible satisfacer, en

el volumen y con la intensidad que se requiere, las demandas de habitación y facilitar, al mismo tiempo, el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las empresas".

"La participación generalizada de todos los patrones del país hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora, en su conjunto, mediante la integración de un Fondo Nacional de Vivienda, que otorgará préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones".

"Un proyecto de esta magnitud permitirá asimismo crear fuentes adicionales de trabajo en los sectores más necesitados de la población. Se traducirá igualmente en una mayor demanda de artículos de consumo y alentará todas las actividades económicas, en particular las que se relacionan con la industria de la construcción".

"Las acciones que habrán de derivarse de esta reforma constitucional, parten de la convicción de que las carencias crecientes en materia de vivienda, aceleradas por la expansión demográfica, generan un problema de tales proporciones que no se le puede hacer frente, en nuestro tiempo, a través de sistemas de arrendamiento o de ayudas parciales, ni confiarse por entero a los convenios que aisladamente celebren entre sí los obreros y los patrones. Se hacía necesaria la adopción de un plan que movilizara recursos masivos durante un período indefinido de tiempo y de un programa financiero de carácter revolvente que permitiera auspiciar, en todas las regiones de la República, una política integral de vivienda".

"Estas son las conclusiones a que ha llegado el Ejecutivo a mi cargo, después de haber recibido los puntos de vista de los factores de la producción. El plan que se ha formulado y que exige la reforma de la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución, recoge pues a petición coincidente de las organizaciones de trabajadores y empresarios, que de este modo han mostrado su visión del futuro y su espíritu de solidaridad nacional".

"La modificación constitucional que se propone corresponde a una evolución del Derecho Social, que tiende a garantizar las condiciones mínimas de bienestar para la población, mediante sistemas de solidaridad, más que a través de la exigencia directa a una empresa determinada. Se consideró, no obstante que se deberían conservar en el nuevo texto de la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123, las obligaciones consignadas para las empresas que se en---

cuentran fuera de las localidades urbanas en el sentido de establecer escuelas, - enfermerías y demás servicios necesarios a las comunidad. Esto, tanto porque de lo contrario se hubieran afectado otras disposiciones legislativas y realidades sociales, como porque se estimó prudente mantener vigentes los derechos respectivos de los trabajadores frente a empresas cuya ubicación geográfica los coloca en situaciones particulares..."

Finaliza el Jefe de Estado: "Por los motivos precedentes y en ejercicio de la facultad que el Ejecutivo, de mi cargo confiere la Fracción I del Artículo 71, de la Constitución Política de la República, me permito someter a la consideración del H. Congreso de la Unión por el digno conducto de ustedes, la presente iniciativa:"

"ARTICULO UNICO.- Se reforma la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, - para quedar como sigue:"

"XII.- Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, estará obligada, según lo determinen las leyes reglamentarias, a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se cumplirá mediante las aportaciones que las empresas hagan a un Fondo Nacional de la Vivienda, a fin de constituir depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a estos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad tales habitaciones".

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

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

"UNICO TRANSITORIO.- La presente reforma entrará en vigor -- quince días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación".

La Iniciativa transcrita, sin ninguna modificación ni adición, mereció la unánime aprobación del H. Congreso de la Unión. El 8 de febrero de ----

1972, el Poder Legislativo determinó:

"La Comisión Permanente del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en uso de la facultad que le confiere el Artículo 123 de la Constitución General de la República y previa aprobación del Congreso de la Unión y de la totalidad de los Congresos de los Estados,

"Declara:"

"ARTICULO UNICO.- Se reforma la fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, -- para quedar como sigue:..."

Con esta reforma constitucional concluyeron y se hicieron realidad social los esfuerzos de los hombres que conscientes de las necesidades de nuestra Patria confían en la realización de su destino.

D.- REFORMAS A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

En virtud de la reforma del Artículo 123 Constitucional, fue llevada correlativamente ante el Congreso de la Unión la iniciativa de modificación y reformas a la Ley Federal del Trabajo en sus Artículos 97 Fracción II, 110 Fracciones II y III, 136 al 151 inclusive, 782 y adición al Artículo 97. De la iniciativa en cuestión, destacaremos algunas ideas de interés social:

Dice el señor Presidente: "La reforma a la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución, que con esta misma fecha he iniciado, en caso de ser aprobada, vendría a modificar tanto a la naturaleza de las obligaciones que los patrones tienen respecto de sus trabajadores en materia de vivienda, como a extender a la totalidad de las personas sujetas a una relación de trabajo, los beneficios que se derivan de tales obligaciones".

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

De la exposición de motivos de la iniciativa se desprende, que se hace extensivo el derecho a que se les proporcione habitaciones a los trabajadores temporales y eventuales y se suprime la limitación contenida en el Artículo --

139 de la Ley que se reforma y que únicamente confiere ese derecho a los trabajadores de planta permanentes con una antigüedad de un año, por lo menos.

Asimismo en lo relacionado a los descuentos en el salario mínimo - se sugiere necesario conservar la excepción contenida en la Fracción II, para -- que puedan seguir siendo objeto de descuento los salarios mínimos de los trabajadores que por razones distintas a las previstas en las reformas que ahora se proponen de acuerdo con las disposiciones en vigor, están ocupando en arrendamiento casas-habitación que sean propiedad de sus patrones.

Generalidad acertada de la iniciativa propuesta lo constituye la - desaparición de fracciones en el Artículo 136, con el objeto de establecer que - todos los patrones estarán obligados a proporcionar habitaciones a sus traba-- jadores, en los términos de la reforma constitucional que se inició. Asimismo, - se precisa que tal obligación se cumplirá, aportando al Fondo Nacional de la Vi-- vienda un 5% del monto de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servi-- cio.

De la exposición de motivos de la iniciativa que se comenta, desta-- ca el Artículo 146 en el cual, se exime a los patrones de la obligación de pagar las aportaciones respectivas por sus trabajadores domésticos, argumentándose la - naturaleza suigeneris de la relación, así como el hecho de que la prestación de este tipo de servicios implica, habitualmente la de recibir habitación, tal como lo prevé el Artículo 334 de la Ley. Además se estima que por no tratarse propiamente de empresas, no se contraría, con esta excepción, el nuevo texto constitucional. Sin embargo cabe aquí criticar tal argumento con la siguiente pregunta ¿si una doméstica a pesar de cumplir con su relación laboral no presta el servicio como comúnmente se conoce de pié, sino que simplemente tiene hora de entrada y salida para prestar sus servicios, es injusta la Ley o no lo es?, además de que un gran número de estas personas prestan así sus servicios.

Nuestra opinión personal al respecto, es que efectivamente por la naturaleza de la prestación del servicio no sería posible hacer obligatoria la dis-- posición, en virtud de que lo más probable sería que los patrones se abstuvieran de utilizar los servicios de las domésticas y como es de nuestro conocimiento, se ría un grave problema que redundaría en perjuicio de estas, pues se estaría ce-- rrando una fuente de trabajo.

La iniciativa propuesta en el Artículo 141 determina el destino de las aportaciones que los patrones harán al Fondo, con sujeción a un regimen que, además de permitir a los trabajadores el acceso a la propiedad de sus habitacio--

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

Asimismo, se señala que como no todos los trabajadores harán uso del crédito, se prevé que transcurridos diez años, tendrán derecho a que se les haga entrega, periódicamente del saldo de los depósitos que se hubieren constituido en su favor. En lo anterior es importante señalar que no se reglamenta la forma, monto ni periodicidad de la entrega, creemos que esto se tendrá que establecer conforme se presenten casos concretos. También se establece, que cuando el trabajador deje de serlo, o en caso de incapacidad total permanente o de muerte, se entregará el monto total de este depósito a él mismo o a sus beneficiarios. Se nos ocurre que debería tomarse en cuenta para el efecto de esas entregas de ahorro constituido en favor del trabajador su estado extremo de necesidad debidamente comprobado.

Podemos observar que el carácter de la Iniciativa tiene una doble función social, al que se proporcione habitación al trabajador y además constituir en su favor un ahorro que vendrá a acrecentar su patrimonio.

En fin, dentro de la Iniciativa en cuestión, se hacen los planteamientos necesarios para darle funcionalidad a las disposiciones que se pretenden crear y modificar.

Finaliza la Exposición de Motivos: "Que con las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo, cuya reforma propone, reglamentarían adecuadamente el nuevo texto de la Fracción XII del Apartado A del Artículo 123 de la Constitución, y confía en que, si así lo tiene a bien el H. Congreso de la Unión, mediante la expedición de la Ley que cree el organismo encargado de administrar los recursos del Fondo, podrá darse forma definitiva a una institución de la que se esperan señalados e inmediatos progresos en el cumplimiento de nuestro programa revolucionario".

Asimismo, la reforma propuesta abarca los Artículos 97 Fracción II, 110 Fracciones II y III, 136 a 151 inclusive, 782 y adición al Artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo.

En lo que se refiere a dicha reforma respecto de los Artículos 136 a 151, se contempla que el problema habitacional sufre un cambio radical en cuanto a su estructuración, que en la realidad social ya no correspondía a la urgente necesidad de resolver el problema de la vivienda, que de sí es un grave padecimiento en el seno del sector obrero principalmente, sin embargo gracias al espíritu del Artículo 123 Constitucional y a los esfuerzos del Ejecutivo Federal, quien logró a través de la Comisión Nacional Tripartita, formada por representantes de los sectores obrero, patronal y con la participación del propio Gobierno Federal, reunir a dichos sectores con objeto de encontrar la fórmula que sin lesionar intereses de una u otra parte y en forma armoniosa, enfrentara el problema de la vivienda. En efecto, el problema de la vivienda tiene diversas facetas, y ya se había observado que el pago de la renta, si bien era un extraordinario beneficio para los trabajadores, especialmente los de bajos ingresos, y resolvía quizá a niveles particulares, el problema de pagar la casa habitación, a nivel nacional era totalmente insuficiente y solamente hacía que las compensaciones de renta pudieran pagarse, si no eran convertidas poco a poco en un esfuerzo nacional, en un verdadero plan de construcción de viviendas que resolviera el faltante, no permitiría ir resolviendo el déficit que tenemos y, sobre todo, la tendencia creciente de este déficit que no afecta las clases potentadas, sino a los pobres que no tienen ingresos para ahorrar y para quienes no existe vivienda.

Es por esta razón, que el Gobierno Federal con estas reformas y con la creación del correspondiente Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, se dispone a remediar de una vez por todas el problema habitacional de los trabajadores y como muestra de una verdadera justicia social y en acatamiento, como ya indicamos a lo establecido en la Constitución de 1917, la cual en su Artículo 123 obliga a las empresas a cumplir con la prestación de habitaciones.

Por lo que respecta al Artículo 97 de la Ley Federal del Trabajo, solo baste decir que se modifica la Fracción II del mismo en base a las rentas a que se refiere el Artículo 151 del mismo ordenamiento, asimismo se adiciona la Fracción III y la cual dispone para efectos del descuento en los salarios mínimos, operará para el caso de pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, destinados a la adquisición, construcción, reparación y mejoras de casas habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos, los cuales no podrán exceder del 20 % del salario y previa anuencia del trabajador.

Por lo que toca al Artículo 782 y que se refiere al capítulo de procedimientos especiales y que rigen la tramitación de los conflictos que se susciten con motivo de la aplicación de las disposiciones del Artículo 151 de la Ley

Federal del Trabajo, no hubo mayor modificación.

Por lo que respecta a los Artículos Transitorios, se mencionan cuatro, de los cuales destaca el 3o., que a la letra dice:

"Las empresas que con anterioridad a esta Ley estén otorgando cualquier prestación en materia de habitación, la seguirán dando a sus trabajadores, si el monto de las mismas es igual o superior al porcentaje consignado en el Artículo 136 y no pagarán la aportación a que dicho Artículo se refiere. Si por el contrario, el valor de las prestaciones fuere inferior al porcentaje de aportación, las empresas pagarán al Fondo Nacional de la Vivienda la diferencia correspondiente. En cualquier momento, los trabajadores beneficiarios a que se refiere este Artículo, podrán optar por prescindir de la prestación y que la empresa entregue la aportación completa al Fondo Nacional de la Vivienda. Si hubiere controversia sobre el valor de las prestaciones, el problema será resuelto por el Organismo Tripartita, responsable de la administración del fondo".

Del Artículo en cuestión, nos permitiremos hacer algunas consideraciones que pensamos debieron tomarse en cuenta en la iniciativa propuesta:

A.- Fue deseo del Constituyente de 1917 dotar al trabajador de -- "habitaciones cómodas e higiénicas", en virtud de la relación laboral.

B.- La misma inquietud la hicieron suya los legisladores que le precedieron, recogiendo ese anhelo del trabajador para traducirlo en una realidad social.

C.- Sabemos que de todo lo que se legisló antes de 1972 en materia de habitaciones, no fue satisfactorio en cuanto a su funcionalidad. La consecuencia en muchos casos fue que ante la imposibilidad material de cumplir la obligación patronal en favor de los trabajadores, se recurrió a otorgar una cantidad de dinero en efectivo como compensación, la cual como es de imaginar, que a pesar de que acrecentaba el salario del trabajador, no por esto se hacía viable el camino para poseer una habitación digna y decorosa.

Gracias al Régimen actual, se pretende de una vez por todas enfrentar la realidad social, para dotar al trabajador de casa-habitación mediante la creación del Organismo que se ha delineado anteriormente, es decir lo que se propone es que la obligación patronal se traduzca en aportaciones en efectivo, cuyo destino a través de un fondo, resuelva el problema habitacional, no se trata de que al trabajador directamente se le sigan dando prestaciones en materia de habitación -

en forma de emolumentos que fácilmente se esfuman, sino concretamente hacer que llegue a poseer una casa-habitación.

Tal es el caso del Artículo 3o. Transitorio, que se contrapone al Artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, pues desnaturaliza la obligación general de los patrones a hacer la aportación correspondiente al Fondo Nacional de la Vivienda, cuyo destino será proporcionar habitación al trabajador, obsérvese que el Artículo 3o. Transitorio exime de dicha aportación a las empresas que con anterioridad a esta Ley, estén proporcionando prestaciones en materia de habitación, iguales o superiores a las señaladas en el Artículo 136.

Es nuestro punto de vista que el multicitado Artículo para no contrariar el espíritu de la Ley, de otorgar habitación al trabajador, debería disponer:

"Las empresas que con anterioridad a esta Ley estén otorgando -- cualquier prestación en materia de habitación, la seguirán dando a sus trabajadores, si el monto de las mismas es igual o superior al porcentaje consignado en el Artículo 136, y no pagarán la aportación a que dicho artículo se refiere, siempre y cuando mediante tal prestación se logre la adquisición en propiedad de casa habitación, mediante planes y programas que de común acuerdo, patrón y trabajadores elaboren y sometan a juicio del organismo administrador del Fondo Nacional de la Vivienda. De lo contrario las empresas harán la entrega del 5% al Instituto Nacional de la Vivienda, independientemente de cualquier prestación".

"Si por el contrario, el valor de las prestaciones fuere inferior al porcentaje de aportación, las empresas pagarán..."

Sin más comentario que el anterior, nos adherimos a la iniciativa propuesta, la cual después del Dictamen y Aprobación por parte de la Cámara de Diputados y Cámara de Senadores, fue remitida en forma de Decreto por el H. - Congreso de la Unión al C. Presidente de la República, el 20 de abril de 1972, fecha en que se consumó una victoria más de la clase trabajadora, reivindicando un legítimo derecho que a través de la noche de los tiempos permaneció atado, amordazado, pero al fin latente, ahora resurge con toda su esencia revolucionaria, gracias a los esfuerzos de los hombres que buscan hacer una realidad - la justicia social, que dará como resultado que el trabajador obtenga un nivel - de vida más digno, que fortalecerá y engrandecerá nuestra Patria.

En virtud de que las reformas contenidas en la iniciativa propues

ya fueron aprobadas con solo algunas modificaciones de estilo, omitimos transcribirlas en estos comentarios, para lo cual en su oportunidad nos podremos remitir a nuestra Ley Federal del Trabajo ya que dichas reformas se encuentran incorporadas en su contexto y solo señalaremos que las reformas se refieren a los Artículos 97 Fracción II, 110 Fracciones II y III, 136 a 151 inclusive y 782 de la Ley Federal del Trabajo, además se adiciona una fracción al Artículo 97.

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

A.- INICIATIVA.-

En atención a la reforma constitucional, reforma y adición a la Ley Federal del Trabajo, y en acatamiento del mandato constitucional, que considera de utilidad social la expedición de una ley para la creación de un Organismo integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, el Ejecutivo sometió a la consideración del H. Congreso de la Unión, la iniciativa sobre la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y de la cual hacemos algunos comentarios respecto de la expropiación de motivos:

Con anterioridad a la reforma constitucional, la obligación de dotar de vivienda a los trabajadores, debía cumplirse por diversos mecanismos que descansaban en las relaciones obrero patronales. La creación de un sistema generalizado a la totalidad de la clase trabajadora, en el que concurrirán también con sus aportaciones todos los empresarios, exige un cambio, la intervención del poder público en su administración.

Asimismo, se considera que la fórmula de administración pública tripartita es eficaz, tal es el caso entre otros, el Instituto Mexicano del Seguro Social, la Comisión de los Salarios Mínimos y los Tribunales Laborales; organizamos todos, que han venido desarrollando una práctica efectiva de participación y de diálogo entre los factores de la producción, dentro de los principios de creación de fuentes de riqueza y la más justa distribución del ingreso.

En tal virtud, y en cumplimiento de ese mandato constitucional, el presente proyecto determina la participación de trabajadores, patrones y Gobierno Federal, en los órganos de administración y vigilancia del Instituto. Esta participación orientará el funcionamiento de la institución, conforme a los programas generales de desarrollo del país, trazados por el Gobierno y armonizará los intereses sectoriales, previéndose además, que con base en otros antecedentes institucionales, pueda coordinarse con establecimientos públicos que persiguen fines similares, para que cumpla con la mayor eficiencia su cometido.

Por lo que respecta al patrimonio del Instituto, se integrará con el propio Fondo Nacional de la Vivienda, conforme a los lineamientos que establece el Artículo 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y

que establecerá la Ley Federal del Trabajo, con las aportaciones en numerario, - servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal, con los bienes y derechos que adquiera por cualquier título y con los rendimientos que se obtengan de la inversión de todos esos recursos.

En la estructuración orgánica del Instituto, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, fijará las bases para determinar las organizaciones nacionales de trabajadores y de patrones que intervengan en la constitución y funcionamiento de sus diferentes órganos directores.

La Asamblea General, responsable de determinar la política y los programas que habrán de orientar la marcha de la Institución, estará integrada -- por un adecuado número representativo de miembros de los diversos sectores. (1)

Al Consejo de Administración corresponderá principalmente decidir sobre inversiones y operaciones del Instituto, reglamentar sus actividades y resolver sobre el establecimiento de comisiones consultivas regionales, que asesoren - y propongan proyectos de vivienda en sus respectivas circunscripciones territoriales.

Asimismo, funcionará una Comisión de Vigilancia, integrada también por representantes de los factores de la producción y del Gobierno Federal.

Habrá un Director General, nombrado por la Asamblea General a proposición del C. Presidente de la República, encabezará los órganos ejecutivos, lo anterior tendrá como base concentrar la responsabilidad de personal técnico y con líneas de mando claramente definidas, con el objeto de evitar distorsiones administrativas.

Completará el conjunto de mecanismos representativos la Comisión de Inconformidad y de Valuación, que estará integrada por tres miembros y fungirá como órgano administrativo de carácter eminentemente técnico.

Para el adecuado cumplimiento de la obligación constitucional a cargo de las empresas de hacer aportaciones al Fondo, se establecen las bases necesarias, para que ese 5% del monto del salario de sus trabajadores, de acuerdo - con la reforma a la Ley Federal del Trabajo en vigor, así como la de enterar los - descuentos que realicen en dichos salarios para el pago de las amortizaciones co-

(1) Iniciativa de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

responsables a los préstamos concedidos por el Instituto resulten operantes, dándosele a estas obligaciones el carácter de fiscales, con el propósito de asegurar la adecuada operación del Fondo y en virtud de que representan contribuciones destinadas a la realización de un servicio social a cargo del Instituto.

Por lo que respecta a la recaudación y el cobro de los recursos se hará a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de las oficinas -- autorizadas por esta, aprovechando el sistema bancario nacional, para que las -- operaciones del Instituto se lleven a cabo con la mayor seguridad y economía.

Para que las aportaciones de los patrones permitan otorgar el crédito barato y suficiente que señala la cuestión, los depósitos que se hagan tienen un plazo fijo de 10 años, sin causar intereses, y a fin de que beneficien en la -- mayor medida posible a los trabajadores, se propone queden exentos de toda clase de impuestos y que no puedan ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trate de cobro de créditos otorgados a sus titulares por el Instituto.

Conforme a este criterio se prevé que cuando un trabajador, titular de depósitos constituidos a su favor en el Instituto, se jubile o deje de estar -- sujeto a una relación laboral, pueda optar por recibir de inmediato el total de los depósitos que le correspondan o permanecer dentro del sistema. Esto permitirá al trabajador escoger el régimen que estime más conveniente según su situación y -- necesidades y propiciará que el Fondo cuente con mayores recursos facilitando el otorgamiento progresivo y creciente de préstamos.

En el supuesto de que un trabajador quede incapacitado de manera total y permanente o muera, el monto de los depósitos se entregará, en su caso, al propio trabajador o a sus beneficiarios. Asimismo, se considera que tratándose de ahorros a favor de los trabajadores, debe prevalecer su libre voluntad para señalar a las personas que disfrutarán de los mismos. En defecto de lo anterior, se establece un régimen de prioridades que tiende a proteger a los familiares o a las personas que hubiesen hecho vida conyugal o dependido económicamente del trabajador.

Para determinar la pérdida de la calidad de asalariado y sus efectos, se precisó que solo al transcurrir 12 meses desde el momento de dejar de prestar sus servicios a un patrón, se entenderá que ha terminado la relación de trabajo, salvo que exista litigio pendiente ante las autoridades laborales, con este -- criterio se trata de impedir las sucesivas altas y bajas, que implican inútiles -- gastos administrativos, y se mantienen los depósitos a favor del trabajador.

Se introduce también en esta Iniciativa de Ley un sistema de recursos para solucionar las posibles controversias que pudieran surgir con el funcionamiento del Instituto.

La Iniciativa de ley en comentario, contiene algunas otras observaciones que tendrán que tomarse en cuenta en el transcurso de la funcionalidad del Instituto para ir afinando paulatinamente algunas cuestiones que no hayan sido consideradas o que simplemente se les dejó pendientes con objeto de colmar en su oportunidad tales lagunas.

El H. Congreso de la Unión aprobó en todas y cada una de sus partes la Iniciativa de Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, remitiéndola al C. Presidente de la República en forma de Decreto y la cual fue publicada en el Diario Oficial el 24 de abril de 1972, fecha en -- que entró en vigor.

En atención a que dicha Ley se encuentra en la actualidad incorporada en el contexto de nuestra Nueva Ley Federal del Trabajo o en su defecto en edición especial, omitimos transcribirla, por tanto, para cualquier observación al respecto recurriremos a la misma.

B.- OBJETIVOS.-

En la presente exposición trataremos de dar una idea general de los aspectos que constituyen el objeto principal del Organismo denominado Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda, y su Ley respectiva.

De ninguna manera representa el comentario que precede una aportación personal ni mucho menos, simplemente se trata de una orientación para darnos cuenta a grandes rasgos, de lo que significa y cual es la finalidad que se persigue con la institución referida anteriormente, según se desprende de su formación y contenido.

En efecto, el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda tiene por objeto, establecer y operar un sistema de financiamiento, mediante el cual los trabajadores pueden obtener crédito barato y suficiente para la adquisición en propiedad de habitaciones cómodas e higiénicas (palabras usadas por el Constituyente de 1917), para la construcción, reparación o ampliación de su casa-habitación; para el pago de pasivos contraídos con motivo de los conceptos anteriores; y para la adquisición de terrenos en los cuales se construyan viviendas o conjun-

tos habitacionales destinados a los trabajadores.

Corresponde al Consejo de Administración del Instituto, desde luego, proponer a la Asamblea General las reglas para el otorgamiento de créditos, y para la operación de los depósitos a que se refiere la Ley, determinando las cantidades globales que se asignen a las diferentes regiones y localidades del país. Para la asignación de los créditos y financiamientos del Instituto, se tomará en cuenta la equidad en la aplicación de los mismos y su adecuada distribución entre las mencionadas regiones y localidad del país. (2)

Asimismo, en la aplicación de los recursos del Instituto habrá que considerar la demanda de habitación y las necesidades de vivienda, dando preferencia a los trabajadores de bajos salarios; la factibilidad y posibilidades reales de llevar a cabo construcciones habitacionales, la cuantía de las aportaciones del Fondo, provenientes de las diversas regiones y localidades del país, así como el número de trabajadores en las mismas. (3)

Por otra parte, el Consejo de Administración, conforme a los requisitos que fije la Asamblea General, precisará los montos máximos de los créditos -- que otorgue el Instituto, la relación de dichos montos con el salario de los trabajadores acreditados; la protección de los préstamos, así como los precios máximos de venta de las habitaciones, cuya adquisición o construcción pueda ser objeto de los créditos que otorgue el Instituto. (4)

Para otorgar y fijar los créditos a los trabajadores en cada región o localidad, se tendrá presente el número de miembros de la familia, el salario o el ingreso conyugal, si hay acuerdo por los interesados, estableciendo el Instituto un régimen para relacionar dichos créditos, las características y precio de venta de las habitaciones disponibles.

En igualdad de condiciones, entre los trabajadores se asignarán los créditos, mediante un sistema de sorteos ante Notario Público. En los lugares donde existan Delegados o Comisiones Consultivas, el sorteo se realizará con la asistencia de estos.

Asimismo, los trabajadores tendrán derecho a ejercer el crédito que se les otorgue en la localidad que designen. Por otra parte, los créditos concedidos a los trabajadores que sean titulares de depósitos constituidos a su favor en el Instituto, devengarán un interés del 4% anual sobre saldos insolutos, con plazo mí-

nimo de diez años y máximo de veinte, si se destinan para la adquisición o construcción de habitaciones. Cuando el crédito sea para reparación, ampliación o mejoramiento de habitaciones o bien para el pago de pasivos contraídos por los conceptos que especifica la Ley, la Asamblea General del Instituto podrá fijar plazos menores.

Los abonos para cubrir el pago del préstamo otorgado por el Instituto al trabajador, previa libre aceptación de este, serán descontados por los patrones quienes serán los responsables de enterarlos, conjuntamente con la aportación que deben hacer del 5% sobre los salarios para incrementar el Fondo, ante las Oficinas receptoras de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que toca a los descuentos a los trabajadores, sujetos a salario mínimo, para el pago de abonos para liquidar préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, deberán haber sido aceptados libremente por ellos y no podrán exceder del 20% de sus salarios.

En todo momento, los trabajadores tendrán derecho a saber a través del patrón o del Instituto, cual es la situación que guarda el estado de cuenta que se le lleva con motivo de las aportaciones a su favor o de los descuentos hechos a sus salarios para cubrir las mensualidades de capital e intereses por el crédito que haya obtenido.

El hecho de que a un trabajador se le otorgue crédito del Fondo Nacional de la Vivienda, no exime al patrón de la obligación que tiene de contribuir al mismo en los términos de la Ley.

Al concederse un crédito al trabajador, se aplicará como pago inicial del mismo, el 40% del saldo a su favor que exista en la aportación patronal, y así sucesivamente hasta la total extinción del préstamo. El trabajador podrá retirar el 60% del ahorro de pago. Liquidando su préstamo, se acreditará el total de las contribuciones empresariales a su cuenta de ahorros.

El Instituto vigilará que los créditos y financiamiento que otorgue, se destinen al fin para el que fueron concedidos y podrán darse por vencidos anticipadamente, si los deudores sin el consentimiento de aquel, enajenan las viviendas, gravan los inmuebles que garantizan el pago de los créditos o incurren en las causas de rescisión que se consignan en los contratos que se celebren al respecto.

Los depósitos constituídos en favor de los trabajadores, no podrán ser objeto de cesión o embargo, excepto cuando se trate de los créditos otorgados

por el Instituto a aquellos.

Cuando un trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo y previa comprobación ante el Instituto de ese hecho, este podrá otorgarle una prórroga, sin causa de intereses, en los pagos de amortización que tenga que hacerle desde luego, por concepto de capital e intereses, en los pagos de amortización que tenga que hacerle, por concepto de capital e intereses, la cual no podrá exceder de doce meses y terminará anticipadamente cuando el trabajador vuelva a ser sujeto de una relación de trabajo, salvo que existiera litigio pendiente sobre la subsistencia de aquella.

El patrón deberá entregar al trabajador, al concluir la relación laboral, una constancia de la clave de su registro.

Los créditos que el Instituto otorgue a los trabajadores estarán amparados por un seguro, cuyo costo será pagado por dicho organismo, para los casos de incapacidad total, permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones derivadas de los mismos.

Cuando el trabajador deje de estar sujeto a una relación de trabajo y en caso de incapacidad total, permanente o de muerte, se entregará el total de los depósitos constituidos al trabajador o a sus beneficiarios.

Los trabajadores que dejen de estar sujetos a una relación laboral o aquellos que se jubilen, tienen derecho a optar por la devolución de los depósitos que existan a su favor o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto. En el caso de los jubilados, las instituciones o patrones que les paguen su jubilación, tendrán la obligación de retener y enterar el importe de las aportaciones y descuentos a cargo de los mismos.

En caso de desacuerdo sobre derecho a crédito, cuantía de aportaciones y de descuentos, el trabajador podrá promover ante el propio Instituto un recurso de inconformidad.

Los recursos del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, también podrán destinarse al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales que sean adquiridos por los trabajadores. Dicho financiamiento se concederá por concurso para programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

El Instituto en todos los financiamientos que otorgue para estos proyectos, establecerá la obligación para quienes los construyan, de adquirir con -- preferencia los materiales que provengan de empresas ejidales, siempre que se en cuentren en igualdad de calidad y precio a los que ofrezcan otros proveedores.

El financiamiento de la construcción de conjuntos de habitaciones para ser adquiridos por los trabajadores, se otorgarán a la tasa de interés que fije la Asamblea General del Instituto y a un plazo máximo de dieciocho meses.

Podemos apreciar que de la tarea encomendada al Instituto del -- Fondo Nacional de la Vivienda, se desprende como objetivo colateral de su actividad, al poner en marcha el programa de construcción habitacional, el generar miles de empleos y como consecuencia habrá derrama de miles de millones de pesos, que beneficiarán a toda la colectividad del país, lógicamente la construc-- ción, obligará a elevar la producción de los diversos materiales primarios o secun-- darios que servirán para edificar nuevas ciudades obreras.

C.- OBLIGACION PATRONAL.

Para ubicar el concepto de obligación patronal, en primer térmi-- no consideramos importante acudir a la definición de patrón que nos da nuestro Códogo Laboral en su Artículo 10, que dice que: "Patrón es la persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores, si el trabajador de acuerdo a lo pactado o a la costumbre utiliza los servicios de otros trabajadores, el patrón de aquel lo será también de estos". Asimismo, el Artículo 11 señala las personas que para los efectos de la legislación del trabajo deben ser considerados represen-- tantes del patrón. (5)

Pertinente en este caso es anotar el concepto de trabajador, para -- identificar a los sujetos que intervienen en la obligación en un supuesto de "acree-- dor y deudor". "Trabajador es la persona física que presta a otra, física o moral, un trabajo personal subordinado". (6)

En efecto, al haber una prestación de servicios personales subordi-- nados, aparece aquí como consecuencia, el nacimiento de obligaciones laborales, y concretamente de la que nos ocupa depende por entero de que tal hecho se pro-- duzca. Es decir, supuestos los requisitos exigidos por la Ley, en el momento de-- crearse la relación jurídico-laboral se generan los recíprocos derechos y deberes, los más importantes son la prestación de la energía humana del trabajo, por una --

parte y la contraprestación del salario, por la otra, y siendo la habitación -- parte integrante del salario obviamente tal derecho está debidamente devengado por el trabajador.

Encontramos que en la actualidad, hablando en forma generalizada para no desviarnos de nuestro propósito, la obligación patronal de otorgar habitación al trabajador persiste, sin embargo no será ya directamente entregada a este por el patrón, sino que será a través del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y mediante las aportaciones -- que se enterarán conforme a lo dispuesto por el Artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, naturalmente que lo anterior no implica que el patrón haya quedado relevado de su obligación, por el contrario del cumplimiento de sus aportaciones y una vez reunidos los requisitos que marca la Ley, dará por resultado que el trabajador reciba o se constituya a su favor la propiedad de -- una casa habitación o bien el beneficio de algún crédito con el cual pueda comprar casa, reparar o mejorar la que ya tenga, o en su defecto pagar las deudas que haya adquirido por ese motivo, incluyendo además el pago de hipotecas.

Se nos ocurre entender en materia laboral el concepto de "obligación patronal" como "el vínculo imperativo que en virtud de la Ley, una persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores, adquiere con motivo de esa relación".

Lo anterior dará como resultado el necesario cumplimiento que en materia de habitaciones se ha impuesto a los patrones tal y como lo señala el Artículo 136 de nuestra Ley, y que a continuación mencionaremos entre -- otros, quienes son los que deben pagar, sobre que base, y además indicaremos las sanciones a que se pueden hacer acreedores en caso de incumplimiento.

a) Los profesionales que ejerzan independientemente u operen -- organizados en asociación, sociedad de carácter civil, o en organización profesional.

b) Las escuelas o instituciones de enseñanza de carácter privado y aún las públicas cuando sus trabajadores se rijan por la Ley Federal del Trabajo.

c) Las instituciones y asociaciones privadas de asistencia o beneficencia y toda clase de asociaciones y sociedades civiles.

d) Quienes utilicen trabajadores eventuales (empresas constructoras, agricultores, etc.).

e) Los causantes menores, aún cuando estén pagando impuestos sobre productos del trabajo y del 1% a cuota fija.

f) Los organismos descentralizados, cuando las relaciones de sus trabajadores se rijan por la Ley Federal del Trabajo así como las empresas de participación estatal aún cuando gocen de exención general para el pago de impuesto.

g) Las sociedades cooperativas de producción o de consumo por sus trabajadores. (7)

Las bases para calcular la aportación se determinarán con base al salario que percibe el trabajador, en efectivo, por cuota diaria, quedando excluidos absolutamente los ingresos por tiempo extra, gratificaciones ordinarias o extraordinarias, participación de los trabajadores en las utilidades, primas dominicales, por vacaciones, retiro, etc., las prestaciones en especie como despensas familiares o cualquier otra prestación distinta de la cuota diaria.-(8).

Se tomarán como base para calcular la aportación la remuneración por unidad de obra o la combinación de un salario base y unidad de obra o comisiones sobre ventas realizadas por empleados y otros conceptos similares. Por otra parte, se considera como salario máximo para el pago de las aportaciones el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de -- que se trate.

Por lo que respecta al monto de la aportación, será el 5% so--bre la base establecida, pero si la empresa otorga prestaciones iguales o superiores a las que la Ley señala en materia de habitaciones, el patrón no hará aportación, pero si las aportaciones fueran menores el Instituto señalará el valor de las aportaciones patronales y el tanto por ciento que deben entregar para efectos de vivienda.

Si los trabajadores ya han adquirido en propiedad casas habitación

con anterioridad al 25 de abril de 1972, en aplicación de las disposiciones contenidas en el Artículo 123 de la Constitución o en los contratos individuales o colectivos de trabajo, las empresas solo estarán obligadas a aportar al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el equivalente al 60% correspondiente a los depósitos constituidos en favor de los trabajadores.

Cuando los trabajadores hayan pagado o estén pagando sus casas habitación con sus salarios, las empresas no quedarán comprendidas en la excepción anterior y pagarán íntegramente la cuota del 5%.

Para el caso de incumplimiento a la obligación de hacer las aportaciones correspondientes al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, la Ley determina que: "Las infracciones cometidas por los patrones en perjuicio de sus trabajadores o del Instituto, se castigarán con multas de --- \$100.00 a \$ 10,000.00 según la gravedad de la falta. Estas multas serán impuestas por la Secretaría del Trabajo y Previsión Social". (9)

"Se puede cometer un delito equiparable al de defraudación fiscal y se podrá sancionar con una pena de tres meses a seis años o de dos a nueve años de prisión en ambos casos, según el monto de lo defraudado, al patrón que haga uso de engaño o aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos, para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los -- descuentos realizados". (10)

"En caso de que el monto de lo defraudado no se pueda determinar, la pena será de tres meses a nueve años de prisión".

Podría pensarse de lo anterior, que la aportación patronal al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores es un impuesto, -- sin embargo no es así puesto que el patrón al hacer el entero de su aportación solo está cumpliendo con su obligación en materia habitacional, que tiene impuesta para con sus trabajadores, en cambio si fuera causante, al pagar el impuesto -- estaría contribuyendo a sufragar los gastos públicos de la Federación, los Estados o de los Municipios. Pero para efectos en cuanto a sanciones por omisión en la -- aportación si se equiparará al delito de defraudación fiscal.

En cuanto a la naturaleza de las aportaciones patronales, se considerarán como gastos de previsión social y por lo tanto serán deducibles del im-

puesto sobre la renta, lo cual permitirá a los patrones descargar en ese renglón - dicha partida. Asimismo para efectos de cobro por parte del Instituto del Fondo-Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, tendrán la naturaleza de créditos fiscales.

D.- CONSIDERACIONES GENERALES.

No es necesario profundizar en reflexiones, para comprender que no obstante variados y crecientes esfuerzos gubernamentales nuestra realidad económica-social no satisface aún los requerimientos de bienestar, progreso y justicia a que todo país aspira con legitimidad.

Es así como el Estado en el desempeño de su alta misión ha promulgado diversas leyes tendientes al mejor logro de sus fines, y todas ellas se reflejan en la inquietud de impulsar el desarrollo nacional con una auténtica justicia-social. Sin embargo si partimos del principio de que todo país debe tender a la autosuficiencia, siempre será acertado no desentenderse del imperativo, que la tarea del poder público tiene que ejercer dinámica renovadora y adecuamiento - normativo no solo a las necesidades actuales, sino a las que su propia capacidad previsoras aconseje.

A este tenor, sustentar el criterio que nuestro sistema económico - jurídico-social debe ser como ya lo viene siendo, objeto de revisión no es de manera alguna afirmación novedosa, pero si necesaria y urgente en suma cuando las leyes carecen de la eficacia que el ámbito del derecho que tutelan reclama, es preciso pugnar por las modificaciones que permitan la realización de los valores - cuyo reconocimiento y salvaguarda se pretenda.

Es así como en la constante evolución de nuestro país hemos observado reformas a las leyes, y principalmente a la Ley Federal del Trabajo con objeto de adecuarla a la realidad social, con estructuras que permitan no solo consolidar los derechos, en este caso concreto a los trabajadores, si no además elevar su nivel de vida y el de su familia.

Durante la vigencia del artículo 123 Constitucional con respecto a la Fracción XII de su ley reglamentaria de 1931 podemos advertir, que a pesar del contenido de la misma, no alcanzó los logros pretendidos. Asimismo, la ley de 1970 en su capítulo relativo a la vivienda, a pesar de que fué reglamentada con más técnica, tampoco cumplió satisfactoriamente su misión, pues establecía

dos extremos fundamentales: Primero, la obligación empresarial de proporcionar a los trabajadores casa-habitación en arrendamiento, y Segundo, solamente a los de empresas con cien o más trabajadores.

Esta disposición solo protegía al 10% de los trabajadores por otra parte se excluía del beneficio habitacional a los llamados trabajadores eventuales así como a aquellos que tenían menos de un año de antigüedad en la empresa, se excluía también a los trabajadores de planta con menos de un año de antigüedad.

Todo lo anterior permitía a los patrones por medio de subterfugios evadir la obligación patronal de proporcionar habitaciones a los trabajadores. -- Sin embargo la reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1972 relativa a habitaciones para los trabajadores así como la creación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores tienen una proyección de alcance universal y de verdadera justicia social, esto es que trata de proteger a todos los trabajadores, sin exclusión del beneficio habitacional, dándole además con esto un nuevo enfoque al pensamiento Constitucional, encaminado hacia la adquisición de las casas en propiedad por parte de los trabajadores y constituir con ello el Patrimonio Familiar.

Estamos conscientes de que la resolución del problema habitacional no será inmediato ya que todo estará condicionado a las posibilidades materiales de los programas de construcción para tal efecto que las casas se entregarán en forma equitativa, en diversas regiones del país y mediante sorteos.

Este programa de vivienda dará trabajo y acogerá a aquellos mexicanos que hasta ahora tienen más carencias y a los que más debemos ayudar, tomando en cuenta que no es solo la labor del Gobierno Federal, del Sector Obrero o del Patronal, sino la actividad conjunta de todos los mexicanos, y por que no decirlo principalmente del sector de estudiantes universitarios, que tenemos una alta misión que cumplir en el desarrollo de nuestro país, más aún si hemos tenido la oportunidad de estar en las aulas universitarias, debemos corresponder al esfuerzo y confianza que nuestro pueblo ha depositado en nosotros.

CONCLUSIONES

CAPITULO I.-

PRIMERA.- El trabajo del hombre, es fuerza creadora que necesita la protección de las Leyes para evitar el abuso y la explotación, necesita de normas que no solo regulen las relaciones entre los factores de la producción, sino que se hacen necesarias las garantías suficientes para que el trabajador pueda participar de la protección social que su propio trabajo le debe proporcionar.

SEGUNDA.- La creación de una serie de Instituciones de tipo social están permitiendo resolver algunos problemas de vital importancia en el seno de la clase trabajadora, instituciones que se han originado a raíz de una serie de obligaciones patronales en materia de seguridad social y que lamentablemente, no se cumplían, pero en virtud de la intervención gubernamental que se les ha imprimido, en la actualidad ya tratan de llevar a cabo su cometido, tal es el caso del problema habitacional que ya se puede encuadrar dentro del marco que ofrece la Seguridad Social.

TERCERA.- La Seguridad Social como forma de responder a las necesidades y exigencias no solo de la clase trabajadora sino de todo individuo por el simple hecho de su existencia, pensamos que será en breve reconocida como una disciplina de naturaleza autónoma por su propia fuerza tutelar, aunque por el momento quizá se le considere utópica.

CUARTA.- El viejo concepto del trabajo como artículo de comercio que en el Derecho Privado predominaba bajo el principio de la autonomía de la voluntad como norma suprema de las relaciones entre los hombres y que permitía que la mano de obra se subastara en los centros de trabajo, y más aún cuando surgió el maquinismo, los trabajadores desplazados se veían obligados a ofrecer o vender su trabajo, por su parte el patrón imponía unilateralmente sus condiciones, debiendo los trabajadores sujetarse a las inhumanas jornadas de trabajo y bajísimos salarios. Sin embargo advertimos que la evolución del Derecho del Trabajo permite en la actualidad dar al trabajo la categoría y reconocimiento que merece, en forma de Derecho Social, que rebasa y supera cualquier concepción, asegurando la vida y la salud del trabajador y su familia.

QUINTA.- El Artículo 3o. de nuestro Código Laboral dispone que el trabajo, es un derecho y deber sociales, en efecto es un derecho a

que todo individuo capaz de participar en la vida productiva debe tener acceso, -- siendo el trabajo la actividad fundamental del hombre, ya sea en aplicación de -- sus energías, físicas o intelectuales, para dotarse de lo necesario para su subsis-- tencia. El trabajo es un deber social por cuanto de su desempeño, dependerá -- que el individuo participe dentro del plano económico del país coadyuvando al -- desarrollo del mismo. Corresponde creemos como correlativo al trabajo, como de -- recho y deber sociales, la obligación de los patrones de otorgar trabajo a todos -- los que lo soliciten, desde luego esta obligación nos lleva a señalar la necesidad de crear nuevas fuentes de trabajo, nuevos campos de acción, de lo contrario se -- hace imposible tal presupuesto.

SEXTA.- Nuestros Artículos 27 y 123 Constitucionales, expresión y manifestación de los ideales de la clase obrera y campesina interpretados por -- el Constituyente de 1917 son fuerza revolucionaria y tutelar que día a día se -- acrecenta fomentando la justicia social.

CAPITULO II.-

PRIMERA.- Consumada la conquista y establecido el poder políti -- co en la Nueva España y ante la inicua e inhumana explotación de que eran víc-- timas los naturales, surgieron disposiciones "Leyes de Indias", que en una parte -- se referían al aspecto habitacional, señalando la obligación de los hacendados -- de acomodar a los naturales, en sus casas o en su defecto donde pudieran dormir-- debajo de techado y defendidos del rigor y asperezas temporales. Podemos seña-- lar quizá aquí la primera preocupación por dotar de habitación a los trabajadores.

SEGUNDA.- En la época independiente nos encontramos que pre-- valecen aún algunas disposiciones de la época colonial, sin embargo las relativas a la habitación se dejaron de aplicar. En la serie de movimientos por intervencio-- nismo que hubo en nuestro país y con motivo de la imposición del Emperador Ma-- ximiliano, durante su corto gobierno se dictó una ley sobre la obligación patro-- nal de proporcionar a los trabajadores agua y habitación.

TERCERA.- En los inicios de este siglo y a raíz nuevamente de una serie de movimientos políticos, surgieron disposiciones tendientes a garantizar el derecho a la habitación. Dentro de la etapa revolucionaria surge la figura de -- Don Venustiano Carranza, quien encabeza el llamado gobierno Constitucionali--

ta y en el cual firma el Plan de Guadalupe, que se refería en una de sus partes a las habitaciones de los trabajadores, dicha cuestión llegó hasta el Constituyente de Querétaro, siendo precisamente en el seno del Congreso donde se formalizó la idea de proporcionar habitaciones a los trabajadores y tras de fogosos debates, se elaboró un proyecto que sirvió de antecedente a lo que más tarde se convertiría la fracción XII del Artículo 123 Constitucional.

CUARTA.- En vigor la Fracción XII del Artículo 123 Constitucional dió lugar a una serie de legislaciones por parte de las Entidades Federativas, conforme a la competencia de que se les había investido.

QUINTA.- Surge la Ley Federal del Trabajo de 1931, la cual -- mantuvo la obligación constitucional, pero dejando la facultad al Ejecutivo Federal y a los de las Entidades Federativas, de establecer condiciones y plazos, -- y al dictarse los reglamentos respectivos fueron impugnados por el sector empresarial por su notoria inconstitucionalidad, impidiendo con lo anterior la aplicación de la Ley.

CAPITULO III.-

PRIMERA.- La Ley Federal de 1970 que vino a abrogar a la de -- 1931, es de un alto contenido renovador y positivo, por lo que se refiere al capítulo de habitaciones, fue duramente atacada por el sector patronal, el cual se -- opuso argumentando una serie de problemas y cálculos erróneos, pero a pesar de dicha oposición se logró aprobar con algunas modificaciones la Ley correspondiente.

SEGUNDA.- No obstante que la Ley de 1970 fue reglamentada -- con mayor técnica, en el capítulo habitacional, consideramos que tampoco se establecieron las bases para solucionar a nivel nacional el problema, pues como sabemos en la obligación patronal de proporcionar habitación no se contemplaba la adquisición en propiedad de las habitaciones, además el beneficio que aportaba solo era para los trabajadores de aquellas empresas que tuvieran más de cien trabajadores, asimismo se excluía a los que fueran eventuales, a los de planta con menos de un año de antigüedad y a los que tuvieran una relación de trabajo por obra determinada o por tiempo fijo.

TERCERA.- Dentro de un nuevo regimen se iniciaron los trabajos -- de reforma a la Ley Federal del Trabajo en el capítulo relativo a la vivienda, --

donde se trató de encontrar fórmulas que permitieran hacer efectiva la prestación habitacional, incluso enfrentando el problema a nivel nacional, con bases y estructuras que permitieran consolidar el viejo anhelo de la clase trabajadora. Siendo el asunto de la vivienda uno de los de mayor trascendencia y cuya problemática había sido solo parcialmente resuelta, es en este régimen, cuando se sientan las bases que conjuntamente, a través de la Comisión Nacional Tripartita, integrada por el Gobierno Federal, trabajadores y patrones, en plena armonía discutieron y analizaron la solución apropiada para que de inmediato se procediera a reformar la Ley. Es importante destacar que por primera vez en la historia de las relaciones obrero-patronales en México, el sector empresarial manifestó a través de sus voceros el deseo de cooperar en la búsqueda, de fórmulas tendientes a afrontar y resolver el problema habitacional, no sabemos si lo anterior se debe a la influencia del actual régimen, puesto que invariablemente el sector patronal se había opuesto y negado a coadyuvar a la resolución del problema de la vivienda.

CUARTA.- Es así como surge la modificación constitucional al Artículo 123 Fracción XII de su Ley reglamentaria, para generalizar la obligación patronal de proporcionar habitación a todos los trabajadores, pero mediante las aportaciones a un Fondo Nacional de la Vivienda y permitir a los trabajadores adquirir en propiedad tales habitaciones.

QUINTA.- Las modificaciones de los Artículos 136 a 151 reglamentan de una manera general la obligación patronal en materia de habitaciones, mediante la aportación de un 5% sobre los salarios ordinarios de los trabajadores, además dentro de esos preceptos se señalan las bases que servirán para regular el destino de dichas aportaciones, asimismo se indican las funciones del organismo encargado de administrar los recursos aportados.

SEXTA.- Precisa y acertada nos parece la reforma de los Artículos del 136 al 151 de la Ley Federal del Trabajo, sin embargo por lo que respecta a los Artículos Transitorios, el 3o. nos llama la atención, como ya lo hicimos notar dentro de este trabajo, pues en el mismo se hace exención de la aportación al Fondo de la Vivienda, a "las empresas que en la actualidad estén otorgando cualquier prestación en materia de habitación, y la seguirán dando a sus trabajadores si el monto de las mismas es igual o superior al porcentaje consignado en el Artículo 136 y no pagarán la aportación a que dicho artículo se refiere...". Consideramos que al establecerse lo anterior se contrapone a lo dispuesto por el Artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo, pues se desnaturaliza la obligación general de los patrones de hacer la aportación correspondiente al Fondo Nacional

de la Vivienda, por tanto proponemos una reforma al Artículo 3o. Transitorio, - que para no contrariar el espíritu de la Ley debería disponer:

".... si el monto de las mismas es igual o superior al porcentaje consignado en el Artículo 136, y no pagarán la aportación a que dicho Artículo se refiere, SIEMPRE Y CUANDO MEDIANTE TAL PRESTACION SE LOGRE LA ADQUISICION EN PROPIEDAD DE CASA HABITACION, MEDIANTE PLANES Y PROGRAMAS QUE DE COMUN ACUERDO, PATRONES Y TRABAJADORES - ELABOREN Y SOMETAN A JUICIO DEL ORGANISMO ADMINISTRADOR DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA, DE LO CONTRARIO LAS EMPRESAS - HARAN LA ENTREGA DEL 5% AL INSTITUTO NACIONAL DE LA VIVIENDA - INDEPENDIENTEMENTE DE CUALQUIER PRESTACION.....".

CAPITULO IV.-

PRIMERA.- En acatamiento al mandato constitucional se creó la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, así - como el organismo relativo, que está integrado por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, y que es un organismo público de servicio social con personalidad jurídica y patrimonio propio.

SEGUNDA.- Asimismo en la Ley relativa al Instituto se señala - cuales son sus funciones y estructura, así como los dispositivos para canalizar -- las aportaciones patronales en favor de los trabajadores, ya sea traducidos en ha bitaciones en propiedad o bien en forma de créditos para que los trabajadores -- puedan construir, reparar o mejorar sus habitaciones y también para que puedan pagar los pasivos adquiridos por estos conceptos.

TERCERA.- El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores tiene por objeto: Administrar los recursos del Fondo Nacional - de la Vivienda, establecer y operar un sistema de financiamiento para que los - trabajadores puedan obtener crédito para la adquisición en propiedad de habita ciones, construcción, reparación o ampliación de las mismas, así como el pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores, coordinar y financiar progra mas de construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad - por los trabajadores.

CUARTA.- Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda - son gastos de previsión social de las empresas y de ninguna manera constituyen - un impuesto, ya que el patrón al hacer el entero de su aportación, solo está -- cumpliendo con su obligación en materia habitacional, si fuera causante, al pa

gar el impuesto estaría contribuyendo a sufragar gastos de carácter público, sin embargo para efecto de omisión en la aportación, se equiparará al delito de defraudación fiscal con todas sus consecuencias.

QUINTA.- Es así como por fin se reconoce el derecho del trabajador a poseer una habitación digna, cómoda e higiénica, a través de este nuevo sistema jurídico que hará realidad la obligación patronal en forma general y para todos los trabajadores, y no es precisamente en esta ocasión que el sector empresarial haya tenido un gesto filantrópico para la aceptación de aportar el 5% sobre los salarios de los trabajadores, sino que se debe a la propia fuerza revolucionaria del Artículo 123 Constitucional, a la que solo le hace falta un poco de comprensión por parte de quienes administran los destinos de nuestro país, para consagrar en plenitud sus beneficios en favor de la clase trabajadora.

BIBLIOGRAFIA

- | | |
|--|--|
| ETALA JUAN JOSE | Derecho de la Seguridad Social.
Buenos Aires, 1966. |
| A. NAPOLI RODOLFO | Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social.
Buenos Aires, 1969. |
| GARCIA CRUZ M. | La Seguridad Social.
México, D. F., 1956 |
| CASTORENA J. JESUS | Tratado de Derecho Obrero.
Editorial Jaris. |
| CAMARA DE DIPUTADOS | Derechos del Pueblo Mexicano.
México, D. F., 1967. |
| ZUNO JOSE G. | Lecciones de Derecho del Trabajo.
Imprenta Universitaria. |
| TENA RAMIREZ | Derecho Constitucional Mexicano. |
| SECRETARIA DE INDUSTRIA
Y COMERCIO. | Legislación del Trabajo de los Estados Unidos Mexicanos. |
| DE LA CUEVA MARIO | Derecho Mexicano del Trabajo.
Tomo II.
México, D. F., |
| MARX CARLOS y
ENGELS FEDERICO | Manifiesto del Partido Comunista.
México, D. F., 1964. |
| PEREZ BOTIJA J. | El Derecho del Trabajo.
Madrid, 1947. |

Boletín Informativo de los Organismos Nacionales de Empresas en Relación a la Nueva Ley Federal del Trabajo. México, 1969.

- GONARD RENE Historia de las Doctrinas Económicas.
Ediciones Aguilar, Madrid, 1956.
- TRUEBA URBINA A. y
TRUEBA URBINA J. Nueva Ley Federal del Trabajo.
México, 1970.
- CAMARA DE DIPUTADOS XLVII Legislatura del Congreso de
la Unión.
México, D. F. 1968.
- SECRETARIA DE LA
PRESIDENCIA Confrontación sobre los Problemas
Económicos.
(Cuadernos de Documentación).
- INFONAVIT Disposiciones Legales.
- INSTITUTO MEXICANO
DE ESTUDIOS POLITICOS Análisis Político.
Julio 24, 1972.
- INFONAVIT Cuadernos de Orientación
- INFONAVIT Documentos
- SECRETARIA DE HACIEN-
DA Y CREDITO PUBLICO Instructivo para el Cumplimiento
de las Obligaciones de los Patrones
sobre Aportaciones al Fondo
Nacional de la Vivienda para
los Trabajadores.