



UNIVERSIDAD DEL VALLE DE MEXICO
Plantel Lomas Verdes

881309
38
2E

con estudios Incorporados a la Universidad
Nacional Autónoma de México
Número de Incorporación 8813-09

**PERSPECTIVAS DEL INFONAVIT COMO
DERECHO DE LOS TRABAJADORES Y SU
ACTUAL PROBLEMÁTICA**

T E S I S
Que para obtener el Título de:
LICENCIADO EN DERECHO
p r e s e n t a

ADOLFO TORRES CORNEJO



Director de Tesis: Lic. Yolanda García Gutiérrez
Revisor de la Tesis: Lic. Miguel Ángel Acosta Abarca

Naucalpan de Juárez, Edo. de México a Julio de 1994

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**



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 está 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 MI ABUELITA :
MARIA LUISA MUÑOZ VIUDA DE CORNEJO,
POR SER EL SIMBOLO DE UNIDAD Y AMOR
QUE DA VIDA A NUESTRAS FAMILIAS.

A TODOS MIS FAMILIARES . . .

A LA MEMORIA DE MIS ABUELOS :

SAMUEL (q.e.p.d)

LUCIA (q.e.p.d)

EUFRACIO (q.e.p.d)

A MI PADRE

PORQUE CON TU INCONDICIONAL APOYO
Y COMPRENSION ME HAS LEGADO EL --
ARMA MAS IMPORTANTE PARA CAMINAR--
CON PASO FIRME POR LA VIDA, MI --
PROFESION.

A MI MADRE

QUE CON TU GRAN DEDICACION, CARI-
NO Y CUIDADOS HAS LOGRADO HACER -
DE MI UN PROFESIONAL, A TI CON HU
MILDAD Y EL MAS PROFUNDO AMOR CO-
MO UN TRIBUTU DE ETERNA GRATITUD-
Y POR TU FE EN MI.

G R A C I A S .

A MIS HERMANOS :

JORGE ANTONIO
SAMUEL (q.e.p.d.)
SAMUEL
DAVID
JORGE
ISAIAS
LUCIA
EUFRACTIO

" TODOS FORMAN PARTE DE MI CORAZON " .

POR SIEMPRE PRESENTE

"COLEGIO INDOAMERICANO S.C."

**EN EL EMPECE A FORMAR EL CAMINO
HACIA LA DIFICIL BRECHA DE LA -
VIDA PROFESIONAL. CON GRATITUD**

Q.F.B. VOLANDA CORTES DE NUNEZ

A TODOS MIS MAESTROS :

EN ESPECIAL A LA LICENCIADA YOLANDA GARCIA GUTIERREZ, y LICENCIADO MIGUEL ANGEL ACOSTA ABARCA, EN RESPUESTA A SU NOBLE ESFUERZO CON LA GARANTIA DE QUE LAS ENSEÑANZAS Y CONOCIMIENTOS DEPOSITADOS EN MI, SERAN APROVECHADOS AL MAXIMO, COMO UNA OFRENDA DE GRATITUD Y RESPETO HACIA USTEDES.

A TODOS MIS COMPANEROS Y AMIGOS DE LA GENERACION 87 - 92, DE LA LICENCIATURA EN DERECHO.

A MIS AMIGOS DE TODA LA VIDA :

ALEJANDRO ROBLES CRUZ.
MAURICIO MILLAN CRUZ.

AL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA
PARA LOS TRABAJADORES

POR SU NOBLE TAREA DE APOYAR A LOS
MAS NECESITADOS.

" LA CLASE TRABAJADORA "

**" PERSPECTIVAS DEL INFONAVIT COMO DERECHO
DE LOS TRABAJADORES Y SU ACTUAL
PROBLEMÁTICA "**

INTRODUCCION	1
CAPITULO I	
ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL	
1.1.- Preliminares	1
1.2.- La Seguridad Social en la Edad Antigua	1
1.3.- La Seguridad Social en la Edad Media	12
1.4.- La Seguridad Social en la Edad Moderna	20
1.5.- Los Antecedentes de la Seguridad Social en México	27
1.6.- Conclusiones	37
CAPITULO II	
MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE VIVIENDA	
2.1.- Preliminares	41
2.2.- La Constitución Política de los Estados Uni- dos Mexicanos	44
2.3.- Ley Federal del Trabajo	52
2.4.- Plan Nacional de Desarrollo	64
2.5.- La Ley del INFONAVIT	82
2.6.- Disposiciones Reglamentarias	92
2.7.- Conclusiones	96

CAPITULO III

EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES

3.1.- Preliminares	98
3.2.- Creación del INFONAVIT	99
3.3.- Naturaleza Jurídica del INFONAVIT	108
3.4.- Organización interna del INFONAVIT	113
3.5.- Funciones de algunos organos interno del -- INFONAVIT	114
3.6.- Autonomía Fiscal del INFONAVIT	116
3.7.- Administración de los Recursos	119
3.8.- Otorgamiento de Créditos	121
3.9.- Procedimiento para el otorgamiento de -- Crédito	123
3.10.- Conclusiones	124

CAPITULO IV

OBLIGACIONES DEL PATRON, DEL TRABAJADOR Y DEL PROPIO - INFONAVIT

4.1.- Preliminares	126
4.2.- Derechos y obligaciones del Patron en mate-- ria de vivienda	127
4.3.- Derechos y Obligaciones del Trabajador	144
4.4.- Derechos y Obligaciones del INFONAVIT	148
4.5.- Conclusiones	150

CAPITULO V

ALCANCES Y PERSPECTIVAS DEL INFONAVIT

5.1.- Preliminares	151
5.2.- Eficacia del INFONAVIT	153
5.3.- Problemas que enfrenta el INFONAVIT	157
5.4.- El nuevo manejo de los Recursos del INFONAVIT, a través del Sistema de Ahorro para el Retiro	160
CONCLUSIONES GENERALES	165
PROPUESTAS PERSONALES	168
BIBLIOGRAFIA	171
LEGISLACION CONSULTADA	173

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

A lo largo de la historia, el hombre ha tenido la necesidad de agruparse para así poder vivir en sociedad, limitando, en razón a su contrato social, parte de su libertad individual, como lo sostuvo Juan Jacobo Roseau; siguiendo la postura del Estagirita Aristóteles, " EL HOMBRE ES UN SER SOCIAL POR NATURALE -- ZA ".

Desafortunadamente esta vida en sociedad ha sido históricamente difícil para el ser humano en razón, principalmente, de las grandes diferencias ó desigualdades sociales producidas por la escisión de las clases sociales, produciéndose dentro de esta escala social un pequeño grupo de poderosos económica y políticamente hablando, frente a una gran mayoría desposeída; así es como se hace necesaria la protección del Estado con su carácter de Ente Soberano, en aras de la gran mayoría, a través del Derecho, y más concretamente, a través del otorgamiento a la clase social más desfavorecida como lo son, verbigracia, la clase trabajadora del otorgamiento de un conjunto de garantías sociales encaminadas a tutelar, a proteger, y reivindicar a todos aquellos que viven de su trabajo y a los económicamente débiles.

A nosotros nos ha inquietado esta investigación, en principio porque hemos tenido cierta experiencia dentro de la estructura del INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES, y hemos considerado que la reciente reforma sufrida a

la LEY DEL INFONAVJT, y otras disposiciones reglamentarias.

En nuestro 3er. Capítulo nos preocupamos investigar la estructura, creación, naturaleza jurídica, y todo lo relativo al Instituto antes citado; Institución que constituye la esencia de nuestra investigación, en la presente Tesis, señalando de acuerdo con la Ley de éste órgano, el procedimiento a seguir para la obtención de un crédito para la adquisición de vivienda en favor de los trabajadores. En el Capítulo 4to. de nuestra investigación nos ocupamos del estudio de las "Obligaciones del Patron, del Trabajador, y del propio INFONAVJT", en torno naturalmente a la cuestión de la vivienda, para que ya en el Capítulo 5to. y último establezcamos los "Alcances y perspectivas del INFONAVJT", del que hemos venido hablando, profundizando en torno a los problemas que enfrenta ésta Institución en nuestros días, para así llegar finalmente al planteamiento de nuestras Propuestas Personales, en torno a las Perspectivas del INFONAVJT como derecho de los trabajadores y su actual problemática.

Sentimos honradamente que con ésta modesta investigación no estamos descubriendo el hilo negro, ni mostrando el Panacea de todos nuestros problemas sociales, económicos ó políticos por los cuales atraviesa nuestra sociedad mexicana, y, principalmente la clase mas desvalida de nuestra sociedad, como lo son nuestros indigenas y, trabajadores, sentimos que es compromiso de lo

la ley del Organismo antes citado, fuera de favorecer a la clase trabajadora y facilitarle la seguridad social que la misma CONSTITUCION DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS establece, fuera de ello estas reformas en nuestro concepto vienen a perjudicar a ésta clase trabajadora, por lo que en el presente trabajo nos permitimos analizar; sentimos que es obligación de todo estudiante -- Universitario egresado, por lo menos inquietar a través de nuestra investigación jurídica a nuestro Organó Legislativo, para -- que éste realmente se ponga a trabajar en bienestar de los intereses que están constreñidos a defender, desafortunadamente a veces da la impresión de que tales representantes sociales están, más que para ayudar a la ciudadanía están para perjudicarla; por otro lado y dentro de la estructura del Instituto referido, también podemos descubrir serias deficiencias, tanto humanas como de infraestructura que debiera tener el Instituto, así como de corrupción, que tanto daño hace a nuestra Patria.

Así nuestra investigación la hemos estructurado en CINCO CAPITULOS, de tal suerte que en nuestro 1er. Capítulo nos pre ocupa establecer los "Antecedentes Históricos de la Seguridad Social", hasta llegar a los referidos antecedentes en nuestro País con lo anterior pasamos al 2do. Capítulo de nuestra tesis, en el cual hacemos referencias al "Marco Jurídico de la Seguridad Social en materia de Vivienda", marco jurídico mexicano naturalmente, partiendo de nuestra CARTA MAGNA, hasta hacer referencia a

do Universitario, hacer escuchar su voz en torno a todo aquello - que estima injusto y, nosotros como estudiosos de las leyes, no - podemos menos que hacer estas pequeñas, pero muy profundas propu- estas, en aras de una mayor Justicia Social, para el logro de un México mas justo y trabajador.

C A P I T U L O I

" ANTECEDENTES HISTORICOS DE LA SEGURIDAD SOCIAL "

1.1.- PRELIMINARES

El objeto fundamental de este primer capítulo en nuestra investigación, es conocer en una forma general cuales fueron los antecedentes históricos de la seguridad social, sobre todo por lo que respecta a la etapa de la civilización del hombre la cual estudiamos desde la edad antigua, la edad media, y la era moderna, para que con posterioridad nos encontremos en la posibilidad de hacer referencia a los antecedentes de la seguridad social en México, dentro ya, de la llamada época contemporánea. Con lo anterior, estaremos en aptitud de abordar en -- nuestro segundo capítulo el marco jurídico de la seguridad social en materia de vivienda tema total en nuestra investigación

1.2.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA EDAD ANTIGUA

En este apartado nos interesa hacer referencia a la

seguridad social durante el principio de la civilización, la sociedad más ilustrativa que podemos observar lo es la POLIS ROMA NA, por lo que procedemos a hacer un breve estudio sobre lo mismo. Es necesario recordar la situación de las personas en esta etapa del desarrollo de la humanidad, y así encontramos en Roma diversas clases sociales, y siguiendo al maestro Agustín Bravo González, tenemos lo siguiente:

"... Roma fue fundada por la reunión de tres tribus Ramnes, cuyo nombre deriva de Rómulo, constituida por latinos; - Ticienses que traen el suyo de Tito Tacio, formado por latinos; y Lúceres, de procedencia etrusca, y que por lo avanzado de su civilización dominó a las otras durante la monarquía.

Cada tribu, de las fundadoras estaba formada por 10 - cubias, y éstas por determinado número de gentes.

La actividad del Romano de esta época se reducía a la agricultura y la guerra para poder subsistir. La sociedad era dominada por la aristocracia Patricia la igual que el Estado. Los plebeyos no formaban parte del pueblo Romano parece que aún durante la época de las guerras púnicas no habían sido asimilados. La reforma serviana incorpora a medias al plebeyo a la vida ciudadana..."⁽¹⁾

(1). Bravo González Agustín, COMPENDIO DE DERECHO ROMANO. Editorial Pax-México. 1ra Edición. México 1974. Pág. 7.

Como puede apreciarse en esta fase histórica, ya encontramos una sociedad romana dividida en clases sociales:

La de los Patricios y Plebeyos.

Otra institución de especial importancia lo fue "La Gens", respecto de la cual en autor referido nos dice:

"... LA GENS.- Era un núcleo de Constitución aristocrática de una cohesión muy fuerte, por culto religioso común, perpetuado por la vía de los varones. Era un grupo familiar muy extenso que descendía de un antepasado común lejano y cuyos miembros llevaban el mismo nomen gentilitium. La ley les concedía el derecho de heredarse a falta de agnados, esto es, cuando el de cujus no tenía parientes civiles cercanos..." [2]

Apreciamos entonces que nos encontramos dentro de una estructura patriarcal donde el varón tiene indiscutible predominio sobre las mujeres, quienes en términos generales son consideradas como *alene juris* ó *loco filiae*, esto es se le consideraba incapaz o sujetas a la potestad del varón. Por otro lado y ahondando sobre las clases sociales tenemos que:

[2] Opus Cit. Pág. 8.

"... LOS PATRICIOS.- Eran la aristocracia de la sociedad y los miembros que formaban las 30 curias eran la casta que durante siglos domino a los plebeyos. Ellos solos formaban parte del senado y votaban en los comisios curiados. Su cohesión era muy fuerte debido al culto religioso.

LOS CLIENTES.- Todo lo anterior y lo referente a la clientela se encuentra ilegible en las instituciones de gallo, por lo que la congetura priva en esta materia. Parece ser que los Clientes fueron peregrinos y plebeyos que se acogieron a las familias Patricias para obtener protección, a cambio de prestar servicios. Los deberes así debidos estaban fuertemente sancionados.

LA PLEBE.- La plebe no formaba parte de lo que se llamaba pueblo Romano integrado, en los primeros siglos por los Patricios y sus Clientes, carecían de todo derecho; posteriormente fueron incorporados paulatinamente a la vida ciudadana y luchan con denuedo durante siglos para obtener la igualdad con los Patricios, tanto en la vida familiar, social como política...⁽³⁾

Otra de las clases sociales que formaban parte de la

(3) IDEN. Pág. 8.

sociedad Romana, la más desprotegida ya que no contaba con ningún derecho, considerándolos como un objeto y ni siquiera como clase, fue la de los esclavos y al respecto la autora Beatriz Bravo señala:

"La esclavitud es la condición de los hombres que están bajo la potestad y la propiedad de un dueño; es una institución que estaba muy arraigada en la antigüedad"; Justiniano reconoce con los jurisconsultos clásicos, que es una violación al derecho natural: "... la esclavitud es una institución del derecho de gentes por la cual, contrariamente a la naturaleza, una persona se somete al dominio de otra". Derivaba del derecho que pertenecía al vencedor de matar al prisionero; en el año 401 de Roma, los romanos usaron este derecho por represalia en contra del pueblo etrusco que los había hostigado demasiado; pero por conveniencia el vencedor en vez de dar muerte al vencido se aprovechaba de sus servicios. La esclavitud arraigó en las costumbres de los pueblos de tal modo que no podía concebirse una sociedad sin ella, es por esto que los grandes espíritus, cegados por la fuerza de este hecho, no vacilaron en justificarla, como Aristóteles entre otros; sin embargo, Alcidas creía que por derecho natural todos los hombres nacían libres y que la esclavitud era incompatible con este derecho.

El amo tenía (Jus Vitae Necisque, derecho de vida y muerte) sobre el esclavo, pero la ley no se proponía justifi-

car las arbitrariedades y las crueldades del amo, se le confiaba más bien el ejercicio de una magistratura doméstica, así lo entendía Catón el Antiguo, que jamás hacía muerte a un esclavo sin conocer la opinión de los demás miembros de la familia. Plutarco refiere que los antiguos amos trataban a sus esclavos con dulzura, lo que se explicaban no sólo por el interés material - que tenían en manejar un valor pecuniario, sino por el origen mismo de estos esclavos, nacidos todos en la casa o cautivos de los pueblos vecinos a Roma. Después de las grandes conquistas - los esclavos no eran afines a los romanos, eran de otras razas y tenían otra religión, lo que originó extremos de crueldad del amo hacia sus esclavos que dieron lugar a una corriente humanitaria en su favor. Cicerón quiso que se les tratara con la consideración de hombres libres asalariados". (4)

Aunque esta propuesta de Cicerón jamás fue aceptada - pero es claro que aquí empieza la preocupación por las clases más débiles y con ello surge la intención de la protección que daría origen a la previsión social. La situación de esclavos -- era adquirida por diversas formas de las cuales mencionaremos - las principales:

"... Por Nacimiento, cuando se desea saber si un in-

(4) Bravo Valdez Beatriz. "DERECHO ROMANO". Editorial Pax-México. 1^{ra} Edición. México 1980. Pág. 101.

fante nace libre o esclavo, es necesario aplicar dos principios generales: primero, si el infante ha sido concebido ex iustas nuptiae, sigue la condición del padre, de lo contrario seguirá la de la madre; segundo, la condición del padre se mira en el momento de la concepción porque es cuando se considera que su obra ha terminado, la condición de la madre se mira en el día del parto, porque hasta ahí la vida del infante dependía de la vida materna.

Las distinciones consagradas por estos dos principios presentan interés; en cuanto al primero, cuando el padre y la madre no tienen la misma condición legal; en cuanto al segundo, cuando en el intervalo de la concepción al nacimiento ha cambiado la condición de la madre. Por aplicación de estos principios la mujer que ha concebido ex iustas nuptiae y que alumbró esclava, al igual que aquella que ha concebido esclava y alumbró libre, ambas paren un niño libre. La lógica conduciría a deducir también que la mujer ha concebido no casada, pero libre, y que alumbró esclava, lo mismo que aquella que ha concebido y parido esclava, pero que ha sido libre durante un intervalo de la gestación, una y otra alumbrarían a un hijo esclavo; pero Adriano rechazó esta lógica inhumana en un caso particular donde se trataba de una mujer encinta condenada a una pena que acarrearía la esclavitud, y su decisión fue generalizada por los jurisconsultos, dando la doctrina definitiva: Desde el momento en que la mujer esté libre en cualquiera época de la gestación, el infan-

te nacerá libre, aunque la madre alumbre siendo esclava". [5]

Este reconocimiento hecho por Adriano es considerado como los primeros derechos reconocidos a los esclavos el cual - representará la posibilidad de una vida totalmente diferente para los hijos de los esclavos, los cuales nacen libres.

Con lo anterior se empieza a dar un renacimiento de - que el esclavo no es una "Res" (cosa), si no una persona empezando por reconocer que los hijos de esclavos nacen libres.

"... Derecho de Gentes.- Según el derecho de gentes - las personas pueden ser esclavas por la cautividad. Entre los - romanos y los pueblos que no son sus aliados el derecho del más fuerte impera de una manera absoluta, de donde si aún en tiempo de paz se hacen prisioneros, éstos son legalmente esclavos. Fuera de esta hipótesis para que la esclavitud legal resulte de la cautividad, se requieren dos condiciones: 1a Es necesario que el cautivo haya sido tomado en una guerra de nación a nación; - tomando por los bandidos, por piratas o en una guerra civil, -- permanecerá libre en derecho. 2a Que esta guerra haya sido objeto de una declaración regularmente hecha o recibida por los - romanos.

[5] Brávo Valdez. Opus Cit. Pág. 102.

Derecho Civil Antiguo. Según el derecho civil la libertad es un derecho inalienable, nadie podrá ser esclavo por acuerdo privado o por abandono voluntario de la libertad; pero el derecho civil puede imponer la esclavitud como pena; veamos primero las causas de reducción establecidas por el derecho civil antiguo:

1. Los que no se inscribían en los registros del censo.

2. Los que rehusaban prestar servicio militar eran vendidos en provecho del pueblo.

3. El deudor condenado que no había cumplido la sentencia.

4. El ladrón sorprendido in fraganti. Las dos primeras causas son las más antiguas, las dos últimas consagradas por las Doce Tablas, (año 401 de Roma).

Derecho Clásico. En el derecho clásico las causas de reducción a la esclavitud son las que siguen:

1. La condenación a las minas o el internamiento en una escuela de gladiadores. Tales esclavos se llamaban servi poenae porque en realidad no tenían amo, eran considerados como

sometidos a su solo castigo. Constantino prohibió los combates de gladiadores y reemplazó la condenación a las bestias por la de las minas, bajo Justiniano esta condena ya no acarrecaba la esclavitud.

2.- Por disposición de Claudiano, la mujer libre que conciente de su condición tenía relaciones con el esclavo de otro y persistía en ellas no obstante tres advertencias que debía hacerle el propietario del esclavo, se hacía su esclava; -- Justiniano suprimió esta causa.

3.- Cómodo, haciéndose eco del sentir de sus antecesores, decidió que el liberto ingrato pudiera ser reducido a esclavitud.

4.- El principio de la inalienabilidad de la libertad había sugerido la siguiente especulación; se asociaban dos estafadores, de los cuales uno se hacía pasar por el amo y el otro por su esclavo, éste era vendido como esclavo a un hombre de buena fe, después se repartían el precio y el pretendido esclavo reclamaba su libertad. El comprador tenía recursos contra el vendedor, pero éstos eran ilusorios en contra de estas gentes, por lo que se decidió que cayera en esclavitud el que así se hiciera vender". [6]

[6] Opus Cit. Pág. 103.

Por último manifestar que los emperadores en los días que realizaban el circo romano a la salida existían carretas con pan para la gente que asistía al espectáculo, de aquí surge el refrán que dice: "Al pueblo pan y circo".

"La principal característica del pueblo, romano, era el de ser un conquistado, pertenecer al ejército romano se consideraba un privilegio, la prestación de este servicio al monarca romano era compensado con el otorgamiento de tierras y esclavos a los soldados romanos, cuando conquistaran a un pueblo y de esta forma se da otro vestigio de la previsión social". (7)

Es decir otro de los logros en este supuesto de los integrantes del ejército fue el compensarlo a través de donaciones de tierras y esclavos para que las trabajaran.

Así pues, como hemos querido observar en la medida -- que una sociedad para de una forma de organización inferior a otra superior en esa misma medida esta sociedad reconociendo mayores derechos a la clase social más desprotegida.

Este logro naturalmente que no ha sido nunca gratuito porque no han sido en términos generales concesiones graciosas del gobernante si no el producto de muchos años de lucha por -- quienes están oprimidos.

(7) Petit Eugene. "DERECHO ROMANO". Editorial Porrúa. México 1^{ra} Edición 1989. Pág. 572.

1.3.- LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA EDAD MEDIA

En el siglo XII, se hizo prevalecer la autoridad del Rey sobre los señores feudales, y si bien es cierto que tal estado de cosas no fue el desideratum políticamente hablando, el pueblo, cansado de la lucha por las transformaciones gubernamentales, desvió sus anhelos hacia la consecución de mejores condiciones económicas. La paz, impuesta por la organización feudal, fue el punto de partida del movimiento comunal, así como de la manumisión (libertad) de los siervos.

Entre los escritores Thomas More (1428-1535) y Lord Canciller de Inglaterra durante el reinado de Enrique VIII, --- quien inspirado en la "República" de Platón, se avoca a la tarea de criticar y protestar acerca de la organización y opresión del pueblo en su tiempo, contraponiendo estos elementos, a su propia imagen de lo que debería ser un régimen ideal, en donde reinaría la concordancia, el bienestar y la prosperidad, localizando un imaginario reino de Utopia, donde tienen efecto --- sus ideas que resultaron absurdas para la situación real de su tiempo, pero que cobran vigencia vital en nuestra época". [8]

De acuerdo con Tomas More la propiedad privada es la

[8] Morales Montalvo José Trinidad. "UTOPIAS DEL RENACIMIENTO" Editorial Fondo de Cultura Económica 1^{ra} Edición. México 1968. Pág. 12.

causa de la mayor parte de los males que afligen a la sociedad pues ...” mientras existe, ha de perdurar entre la mayor y mejor parte de todos los hombres, la angustia y la inevitable -- carga de la pobreza y las calamidades, la cual, así como admitió que es susceptible de aligerarse un tanto, afirmo que no -- puede suprimirse totalmente...” (9) Por su parte el maestro -- Agustín Pérez Leñero dice lo siguiente: El arduo y pesado trabajo en esta época lo es el campo la agricultura, sin embargo empiezan a surgir oficios como son el de carpintero, herrero -- etc... surgiendo las corporaciones que no son otra cosa que -- agrupaciones para proteger de las contingencias que pudieran -- surgir en relación con sus oficios.

La Corporación reunía a todos los artesanos de una -- misma industria, caracterizándose por su estructura tripartita los maestros estaban a la cabeza, siendo el grado máximo dentro de la jerarquía corporativa; después seguían los compañeros subalternos de los maestros, los cuales no eran sino simples obreros, y por último, se encontraban los aprendices. Debido a los derechos y facultades exorbitantes de los maestros los compañeros trataron de emanciparse mediante la asociación originándose sistemas de asociación obrera semejantes a una sociedad de seguros mutuos. Como es fácil comprender, el seguro mutuo desempeño en las agrupaciones de compañeros una función

(9) Opus Cit. Pág. 14.

causa de la mayor parte de los males que afligen a la sociedad pues ... "mientras existe, ha de perdurar entre la mayor y mejor parte de todos los hombres, la angustia y la inevitable -- carga de la pobreza y las calamidades, la cual, así como admitió que es susceptible de aligerarse un tanto, afirmo que no -- puede suprimirse totalmente..." (19) Por su parte el maestro -- Agustín Perez Leñero dice lo siguiente: El arduo y pesado trabajo en esta época lo es el campo la agricultura, sin embargo empiezan a surgir oficios como son el de carpintero, herrero -- etc... surgiendo las corporaciones que no son otra cosa que -- agrupaciones para proteger de las contingencias que pudieran -- surgir en relación con sus oficios.

La Corporación reunía a todos los artesanos de una -- misma industria, caracterizándose por su estructura tripartita los maestros estaban a la cabeza, siendo el grado máximo dentro de la jerarquía corporativa; después seguían los compañeros subalternos de los maestros, los cuales no eran sino simples obreros, y por último, se encontraban los aprendices. Debido a los derechos y facultades exorbitantes de los maestros los compañeros trataron de emanciparse mediante la asociación originándose sistemas de asociación obrera semejantes a una sociedad de seguros mutuos. Como es fácil comprender, el seguro mutuo desempeño en las agrupaciones de compañeros una función

(19) Opus Cit. Pág. 14.

secundaria, pues la finalidad directora, fue la creación de una resistencia de clase.

Volviendo a la corporación, hemos de decir que en su reglamento se estipula la obligación para los maestros de atender a los obreros en casos de enfermedad, esto a pesar de que la corporación se preocupaba ante todo de la producción de la industria y de la defensa económica para los intereses de determinadas y escasas personas, siendo nulatoria la solidaridad que se pretextaba para su tolerancia por parte del gobierno, - pues el cuerpo corporativo, lejos de establecer la igualdad en el trabajo, se enseñoreó en la anarquía y en el monopolio. Esta anarquía corporativa hizo reaccionar a los compañeros, haciéndose menos eficaz la ayuda mutua y el socorro en los casos de enfermedades y accidentes ocurridos en el trabajo. Estas -- asociaciones de obreros tomaron importancia a partir del siglo XIV y Scelle ha visto en ellas el embrión a un informe de los grupos de clase, es decir, de los asalariados condenados a permanecer eternamente en el salariado. Sin embargo, dentro -- del punto que desarrollo en este trabajo, encontramos un bosquejo en estas asociaciones de compañeros, de los seguros obreros, pues, para los casos de enfermedades y accidentes, la propia Asociación suministraba los auxilios necesarios, o bien, - éstos eran otorgados por un organismo anexo a ella y al cual -

la misma sostenía. (10)

En general, la ayuda o socorro eran acordados en calidad de préstamos, debiendo reembolsarla el obrero cuando estuviera en aptitudes de ocupar su puesto. Mientras florecían las asociaciones de compañeros, la corporación conquistó una titánica fuerza que redundó en su decadencia.

Por su parte el maestro Mario de la Cueva señala al respecto:

"Las corporaciones aparecieron después del período de las invasiones y fueron conocidas en Francia con el nombre de Corps de Métier. En el siglo X se le encuentra en pleno funcionamiento; su apogeo corre de esos años a los siglos XV y -- XVI, en que principiaron a declinar por causa de las nuevas relaciones económicas. Tuvieron su período de grandeza, alcanzaron fuerza política considerable y contribuyeron al progreso de la cultura en las ciudades, bastando, para convencerse, con siderar las corporaciones de Florencia y Nuremberg. El proceso histórico les puso fin al romper los moldes que estorbaban el desarrollo del capital, de la manufactura y de la industria.

Las finalidades principales de la corporación eran:

(10) Agustín Pérez Leñero. "PRINCIPIOS DE SEGURIDAD SOCIAL"- Editorial Robledo. 1ra Edición. México 1960. Pág. 46.

Defender el mercado contra los extraños, impedir el trabajo a quienes no formaban parte de ella y evitar la libre concurrencia entre los maestros. Estas finalidades aclaran la diferencia esencial que existe con los sindicatos de trabajadores, pues mientras éstos son armas en la lucha de clases, tratan las corporaciones de establecer el monopolio de la producción y evitar la lucha dentro de la misma clase; funciones, sobre todo la primera, netamente patronales". (11)

Con lo anterior podemos observar que son antagónicas las asociaciones de trabajo es con las corporaciones las cuales procuraron un monopolio de la producción más que logro de mayores derechos sociales y de seguridad como si lo intentaran en esta fase histórica los sindicatos de los trabajadores haciendo frente con ello al capital.

Por otro lado hemos de señalar que dentro de las corporaciones, no solo se protegían en lo que respecta a la competencia mercantil sino que incluso se ayudaban cuando alguno de sus miembros sufría un percance, como lo son la muerte del maestro, en este caso la corporación ayudaba a la viuda y a sus hijos para que siguiera funcionando su taller, estas organizaciones también protegían a sus demás integrantes en el caso de enfermedad.

(11) Cueva de la Mario "DERECHO MEXICANO DEL TRABAJO". Tomo 1. Editorial Porrúa 1ra Edición. México 1970. Pág. 10.

Agrega el maestro de la Cueva que:

"... Para alcanzar sus fines, reglamentaban las corporaciones, mediante el consejo de los maestros, la forma de la producción, redactaban sus estatutos, fijaban los precios, vigilaban la compra de materiales, controlaban, en suma, la producción, así como lo relacionado a la ayuda que se prestaba a sus miembros.

Los gremios se encontraban perfectamente delimitados, sin que una persona pudiera pertenecer a dos o más, ni desempeñar trabajos que correspondieran a oficio distinto, ni tener más de un taller, ni ofrecerse a continuar el trabajo que otro hubiera comenzado; y la distinción era tan precisa, que un zapatero remendón no podía hacer zapatos nuevos, ni un herrero una llave.

Los compañeros trabajaban a jornal o por unidad de obra, con la obligación de proporcionar un producto de buena calidad. En este capítulo de la reglamentación se ha querido encuadrar el derecho del trabajo, recordando, entre otras disposiciones, las relativas al salario justo. Es evidente que existió un derecho del trabajo, pues las relaciones entre maestros, compañeros y aprendices eran de trabajo, pero, las reglas sobre el salario justo se dictaron no precisamente en atención a las necesidades de quienes lo recibían, sin que

quiera decirse que siempre fueran víctimas de una explotación despiadada, pues debe tenerse en cuenta que la Iglesia Católica, siguiendo las ideas de Santo Tomás de Aquino, pugna por -- que se pagara un salario suficiente a las necesidades del trabajador, sino con el fin de evitar la libre concurrencia que -- los maestros habrían podido hacerse a su arbitrio los salarios; no son reglas dictadas en beneficio de los asalariados, sino -- normas protectoras del interés de los maestros y del taller -- del que son propietarios". (12)

De lo anterior podemos deducir que aunque precarios los derechos de los trabajadores ya existían puesto que ya se les reconoce la obligación de pagarles un salario y de prestarles una ayuda para el caso de enfermedad.

En un principio la ayuda prestada a las personas fue por parte de los particulares y en especial por parte de las religiosas de la época, a este apoyo por parte de los particulares se le denominó Previsión Social, los religiosos contaban con casas hogar para niños desamparados, y auxiliando a la gente de escasos recursos, esto sin ningún interés solo por asistir el necesitado, cumpliendo con la ley de Dios que pregona--ban.

(12) Opus Cit. Pág. 11.

En definitiva estas fueron las primeras luces de lo que hoy en día conocemos como seguridad social, y que con los años se ha ido modificando tratando de que exista una repartición más justa de la riqueza en beneficio de las mayorías - desprotegidas.

En atención a lo antes citado nosotros consideramos que para que se de la seguridad social debe existir el ahorro y el cooperativismo, que en sí tienen muchas ventajas y producen beneficios sociales, aun que no son suficientes para cumplir con la finalidad de la seguridad social, ya que sus campos de acción no pueden abarcar con la amplitud necesaria toda la protección que justamente deben tener el trabajador y sus familiares, dentro de la vida civilizada y darle la tranquilidad necesaria para el momento que el infortunio llame a sus puertas.

Afortunadamente los Estados progresistas e industriales han tenido la gran preocupación de garantizar día a día en mayor escala la seguridad social y al efecto, se han tomado las medidas justas y necesarias para poder crear un nuevo sistema de relaciones entre los trabajadores y los patronos, teniendo el estado una intervención definitiva, necesaria y útil en beneficio de la clase débil que indiscutiblemente es el trabajador, lo cual abordaremos en el inciso siguiente.

1.4. - LA SEGURIDAD SOCIAL EN LA ERA MODERNA

Dentro de esta época moderna observamos que:

Las leyes de seguridad social fueron aprobadas en forma consecutiva y aplicada a la clase trabajadora, se inicia un movimiento de gran trascendencia para la vida de las naciones que adoptan el sistema, puesto que tiende a resolver en forma pacífica las fricciones y diferencias existentes entre la clase pudiente y la clase de los desprotegidos, a quienes protege haciendo que el producto de su trabajo no solo sea remunerado en efectivo sino en servicios y prestaciones que pongan al obrero al margen del riesgo y de la angustia provocada por la incertidumbre del futuro, hemos de mencionar los hechos que consideramos más importantes en la evolución de la seguridad social.

Paradójicamente la legislación del trabajo en Alemania estaba bastante atrasada en comparación con la de Inglaterra, en cambio en materia de seguridad social se encontraba como vanguardista, la legislación Alemana.

"Así tenemos que la ley del Seguro en Alemania establece contra la enfermedad aprobada en 1883 obligó a la creación de asociaciones locales para los fines administrativos,-

pues siendo obligatorio el seguro afilió, 4,500.000 derechos bientes.

El seguro estaba cubierto por aportaciones de obreros y patrones en proporción de 2/3 los primeros y 1/3 del -- total los segundos, teniendo ambos representación en la administración.

El seguro contra accidentes aprobado en 1884 daba derecho al trabajador a indemnización, independientemente de las circunstancias en que se recibiera el daño mientras trabajaba.

El costo íntegro de los pagos por este seguro estaba a cargo de los patrones". (13)

Con anterioridad a este seguro, el obrero estaba totalmente desamparado a este respecto, pues aunque se obligaba al patron a que indemnizara a sus empleados por accidentes de trabajo, el empleado tenía obligación de demostrar que el accidente había ocurrido por causas imputables a la empresa, lo que hacía que la obligación del patrono fuera relativa, al no contar el empleado con recursos para llevar a cabo, este tipo de demostraciones.

(13) William Beveridge "BASES DE LA SEGURIDAD SOCIAL". Traducción Editorial Fondo de Cultura Económica. 1ra Edición. México 1964. Pág. 121.

La ley del seguro contra la vejez e invalidez se -- aprobó en 1889 y era cubierta por patronos y obreros y subsidiada por el gobierno.

En 1911 la ley de unificación de seguro colocó a to dos los trabajadores bajo el mismo estatuto, y comprendía a trabajadores domésticos, trabajadores del campo, y obreros -- temporales, aparte de los obreros regulares.

En Alemania se habían establecido ya centros de hospitalización y servicios de farmacia para atención exclusiva de los asegurados, junto con su esposa e hijos, con atención a la etapa de maternidad para mujeres aseguradas, además existían auxilios económicos para servicios funebres y entierro. -- La ayuda a que tenían derecho los asegurados enfermos abarcaba un lapso de 26 semanas en 1911.

En Gran Bretaña, país en que la legislación del tra bajo iba a la cabeza de los países industriales, el sindica-- lismo había cobrado fuerza, y los trabajadores se habían agru pado formando el partido Laborista.

Las leyes de seguro social fueron adoptadas gradual mente por etapas, y ...

Y agrega el maestro William Veverdige que el seguro

contra accidente:

El seguro contra accidentes fue adoptado en 1897, - pero solo para algunos oficios peligrosos y solo en 1906 se - extendió a casi todos los trabajadores.

En 1908 se aprobó la ley de pensiones para la vejez

En 1911 el seguro contra la enfermedad pagado por - patrono, obrero y estado, utilizando como sistema de pagos, - el implantado en Alemania, consistente en ir llevando tarje- - tas con timbres de contribución.

En 1901 se implantó en Gante Bélgica por medio de - subsidios que se otorgaban a los sindicatos para aplicar a es- - tos fines y venían a reforzar el fondo de los trabajadores, - este seguro era voluntario.

En 1907 se estableció con estas bases en toda Bélgi- - ca, Francia, Noruega y Dinamarca.

"En Inglaterra se estableció en 1905 la "Ley de los - trabajadores parados" con objeto de combatir la miseria, ayu- - dando a todo que solicitara trabajos, en la siguiente forma:

1) Buscándole Trabajo

2) Ayudándole a Emigrar de Inglaterra o Trasládando lo a otra región del País.

3) Proporcionándole o Buscándole Trabajo Provisional". (14)

En Francia aún cuando se adoptaron las leyes de seguro social, no fueron efectivas por las restricciones que se les aplicaron no fue si no hasta 1928, en que se establece -- una legislación eficaz.

El problema obrero fue sumamente accidentado en el período que transcurrió entre las 2 guerras mundiales, al terminar la 1a. guerra, los obreros se vieron afectados por la depresión y promovieron huelgas, que fueron en general, dominadas por el gobierno, como la huelga de mineros en 1925 -- 1926 en Inglaterra, que después de reprimida ocasionó el establecimiento de la Ley de Conflictos Industriales y Sindicatos de 1927, en que se declararon ilegales las huelgas, dirigidas a coaccionar al gobierno y se prohibió a los empleados de gobierno, que se federaran con otros sindicatos.

El punto culminante de desocupación se alcanzó entre 1932 y 1933 en que hubo en Inglaterra 3 millones de deso-

(14) Opus. Cit. Pág. 131.

cupados, en Francia 1 millón y en Alemania alrededor de 6 millones, poniendo en crisis las economías de estas naciones.

Por lo tanto el fondo de seguro, fue insuficiente, para sufragar el egreso para cubrir las subvenciones a los obreros desocupados.

La experiencia de la depresión con la desocupación masiva de obreros que arruinó tantas vidas entre las dos guerras parece influir en un nuevo plan de seguro propuesto por Beveridge.

Este seguro abarca a todos los ciudadanos y no solo a quienes trabajen para patronos. Todo mundo estará asegurado por lo que todo el mundo necesita: pensiones de vejes, gastos de entierro, cuidados médicos etc., por medio de una contribución única semanal pagada mediante un timbre de seguro.

El asegurado pagaría solo una cuarta parte del valor total de las prestaciones las otras tres cuartas partes -- provendrán del estado y los patronos. Los subsidios a los hijos y la asistencia nacional sería sufragada en forma total -- por el estado, sin embargo todo esto quedo en un plan.

La ley del servicio sanitario nacional de 1946. Que puso el servicio médico a disposición de toda la población en

forma gratuita, con cargo a impuestos generales.

Los servicios se administraban en Hospitales y en servicios médicos y dependiendo del ministerio de salubridad, eran controlados por consejos locales, que inspeccionaba el servicio médico y farmacéutico. Por último la ley de asistencia nacional de 1948. Que describen la formación de un sistema de ayudas suplementarias, que atendían a casos especiales de individuos necesitados que no estuvieran plenamente incluidos en las otras disposiciones de seguros.

La institución ha madurado con la experiencia y la ampliación de prestaciones que han llevado a hacer de este sistema una de las bases del bienestar y equilibrio nacional.

Por lo tanto podemos concluir que la seguridad social era un conjunto de leyes aplicadas en forma preferente a los obreros poniendo a su disposición servicios y subsidios para momentos críticos, con lo cual se tendía incrementar el bienestar social.

En esos momentos la Seguridad Social no pasaba de ser un mero concepto sin que tuviera el sentido real que tiene en la actualidad pues de hecho el seguro amparaba solamente a un sector de la población, o sea de la sociedad, quizá en ese momento hubiera podido llamarse como tal Seguridad So

cial).

1.5.- LOS ANTECEDENTES DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MEXICO

En nuestro país la Seguridad Social empieza a darse en la época de la independencia en la cual el pensamiento social más avanzado entre los caudillos fue el de Don José Morelos, quien expresó sus ideas en el documento "Los sentimientos de la Nación" de 1813 en cuyo artículo 12 se estipula que "debe moderarse la opulencia y la indigencia y de tal suerte aumente el jornal del pobre, que mejore sus costumbres aleje la ignorancia, la rapiña y el hurto". (15)

Sin embargo, la independencia no se logró bajo las ideas de José Ma. Morelos y Pavón y las reformas hubieron de ser paulatinas todavía en 1856, Ponciano Arriaga afirmaba -- que... "la sociedad en su parte material, se ha quedado la -- misma; la tierra en pocas manos; los capitales acumulados; la circulación estancada..." (16)

(15) "LOS DERECHOS DEL PUEBLO MEXICANO", T. II, Cámara de - Diputados XLVI. 1^{ra} Edición. Legislatura del Congreso de la Unión. Pág. 286.

(16) Ibidem

El paso entre la colonia con el gobierno español y el gobierno propio fue difícil y los problemas por resolver - innumerables, el rechazo de la forma monárquica, ya fuera absoluta o constitucional, para adoptar en su lugar la forma republicana formó uno de los puntos de debate más enconados pero triunfó al fin, la tendencia hacia la modernidad, que desde esa época ha sido característica del pueblo mexicano pues ha tendido a adoptar legislaciones avanzadas.

Los intelectuales mexicanos de la primera mitad del siglo XIX fueron partidarios del desarrollo industrial sobre la base de liberalismo (dejar hacer dejar pasar).

José Ma. Luis Mora opinaba en un artículo periodístico publicado en el "Observador" del 3 de Marzo de 1830 "Sin la libertad de la Industria, la creación de capitales es muy lenta y tardía Solo la libertad económica, inseparable de las libertades políticas y civiles, puede conducirnos al bienestar". (17)

Por otro lado Tadeo Ortiz opinaba que el libre comercio era "la fuente de la actividad y movimiento de las empresas industriales". (18)

(17) Jesús Reyes Heróles. "EL LIBERALISMO MEXICANO". T. III 478. 1^{ra} Edición U.N.A.M., Pág. 459.

(18) Ibidem.

V observamos por lo tanto la masa de la población - estaba sumergida en la más espantosa miseria, 3/5 partes de la población eran indígenas, que sin propiedad territorial, - sin ningún género de industria sin siquiera la esperanza de tenerlo algún día, poblaban las haciendas, rancherías y minas de los grandes propietarios". (19)

Que el proletario mexicano era de tipo campesino básicamente pues la población industrial insignificante estaba diseminada por todo el país doblegada por su estado de atraso.

Uno de los autores de mayor influencia fue Ponciano Arriaga quien a lo largo de su existencia luchó por la mejora de la clase humilde.

En la ley del Estado de San Luis Potosí de 1847 estableció la "Procuraduría de los Pobres" para mejorar la desgracia y miserable condición de nuestro pueblo, atender a la modificación y reforma de sus costumbres y promover cuanto favorezca a su instrucción y mejor estar, rechaza a la situación existente como injusta al existir un pequeño grupo de privilegiados". (20)

(19) Ibidem. Pág. 563.

(20) Ibidem. Pág. 570.

En relación con la mayoría de ciudadanos sumergidos en la horrible degradación y miseria, y define su idea. ... "La pobreza es la esclavitud del siglo XIX, la protección a la -- clase desvalida es la protección a las mayorías y es tarea -- que concierne al gobierno, que, no podrá ser bueno sino cuando hace la felicidad proporcional del mayor número de los ciu-- dadanos que le obedecen". (21)

Sin embargo, la industrialización en México hasta - 1856 era de escasa importancia aún cuando hubo intentos bas-- tantes serios para encauzar el progreso de la Industria Nacio-- nal, Luis Chávez Orozco en su Historia Económica y Social de México señala que: "los episodios más importantes de la revo-- lución industrial antes de la reforma, son los siguientes: -- 1o. Proyecto de Godoy. 2o. Cración del Banco del Avío. 3o. -- Creación de la Dirección de Industrias". (22)

El problema del reparto de tierra quedó planteado - como solución para acabar con la miseria, para ello era nece-- sario en primer lugar la desamortización de los bienes de ma-- nos muertas abordado por medio de la ley de 25 de Junio de -- 1856.

[21] Ibidem. Pág. 571.

[22] Chavez Orozco Luis. "HISTORIA ECONOMICA Y SOCIAL DE -- MEXICO". Editorial Botas 1^{ra} Edición. México 1950. Pág. 127.

En el constituyente de 1856 y 1857 se abogó por el establecimiento de leyes protectoras para el niño, la mujer y el anciano y propuso soluciones; establecer un salario mínimo de subsistencia.

Abogaba por la participación del asalariado en las utilidades y postula: "la abundancia de alimentación, pues el ingreso del trabajador debe ser en ocho o diez horas de ocupación, suficiente para la subsistencia familiar".

El 24 de Septiembre de 1913 Venustiano Carranza pronunciaba un discurso ante el Ayuntamiento de Hermosillo, Sonora en donde expresó "Terminada la lucha armada a que convoca el plan de Guadalupe, tendrá que principiar formidable y majestuosa la lucha social, la lucha de clases, queremos o no queremos nosotros mismos y oponganse las fuerzas que se opongan, las nuevas ideas sociales tendrán que imponerse en nuestras masas nos faltan leyes que favorezcan al -- campesino y al obrero, pero estas serán promulgadas por ellos mismos, puesto que ellos serán los que triunfen en esta lucha reivindicadora y social". [23]

En 1914 se adicionó el Plan Guadalupe con el compo

[23] Quiroz Roberto. "EL PROBLEMA PROLETARIO EN MEXICO". -- Editorial PAC. México 1972. Pág. 61.

miso de expedir y poner en vigor disposiciones y medidas encauzadas a mejorar las condiciones de las clases proletarias, -- más tarde expidió la ley sobre salarios y garantías a los obreros.

En el discurso de 10. de Diciembre de 1916 ante el Congreso Constituyente, Venustiano Carranza insiste en que la Constitución debe lograr "que los agentes del poder público -- sean los que deben ser; instrumentos de seguridad social".

En la constitución de 1857 no se llegó a integrar -- un derecho constitucional del trabajo sin embargo el tema -- quedó esbozado a través de las discusiones en el congreso; todavía debería madurar el problema 60 años para ser abordado -- por los constituyentes de 1917.

El congreso de la Unión reunido para formular la -- constitución Mexicana abordó el problema de la legislación -- del trabajo habiéndose presentado un proyecto en la letra 48 ava sesión ordinario del 13 de enero de 1917 por una comisión integrada por Pastor Rouaix, Victorio R. Góngora, E.B. Calderón Luis Manuel Rojas, Dionisio Zavala, Rafael de los Ríos, -- Silvestre Dorador y Jesús de la Torre".

Después del dictamen sobre el proyecto y el debate, el texto del artículo 123 fue aprobado.

En la fracción XXIX se especificaba "Se considera de utilidad social; el establecimiento de caja de seguridad populares; de invalidez, de vida de cesión involuntaria de -- trabajo de accidentes y otros con fines análogos, por lo cual tanto el Gobierno Federal como el de cada estado, deberán fomentar la organización de instituciones de esta índole para -- infundir e inculcar la previsión popular".

Con ello se completaba la legislación que reglamentaba las condiciones de trabajo del obrero.

En el preámbulo del artículo se facultaba a las legislaturas de los estados para expedir leyes de trabajo sin -- contravenir las normas constitucionales establecidas.

A pesar de lo avanzado de la legislación del trabajo que se promulgó en 1917, la situación industrial del país, pasaba por un momento de decadencia debido al desorden económico provocado por las sangrientas luchas revolucionarias; -- los obreros a pesar de haber ayudado con su contingente militar a las fuerzas carrancistas no gozaban de gran preponderancia en el congreso pues solo dos diputados dirigentes obreros figuraban en él y los sindicatos contaban solamente con unos 20,000 afiliados.

La legislación del trabajo quedó condicionada a las

legislaturas estatales siendo inefectiva y heterogénea hasta 1931 en que fue promulgado el código del trabajo.

En 1931 se redactó el 1er. proyecto de Ley del Seguro Social por disposición de Alvaro Obregón quien desde 1915 se había mostrado partidario de la seguridad social habiendo ordenado en esa época que se iniciara un estudio acerca de -- estos problemas; en el proyecto intervinieron propagandistas de la doctrina cooperativista como lo fue Don Francisco Bracho quien se había destacado por sus intervenciones en favor del desarrollo social.

En el proyecto se proponía el descuento de 10% de -- los salarios para integrar un fondo destinado a cubrir las -- prestaciones de los trabajadores, aunque despertó interés no se puso en práctica; el general Obregón durante su campaña de 1928 se comprometió a promulgar la Ley del Seguro Social, -- siendo frustrado su propósito por la muerte.

Durante el régimen de Plutarco Elías Calles se expi -- dió la Ley General de Pensiones Civiles de Retiro que evolu -- cionó hasta transformarse en el "Instituto de Seguridad y Ser -- vicios Sociales de los Trabajadores del Estado".

Esta ley tenía antecedentes bastante remotos pues -- el gobierno de México trató desde los primeros días de su in --

dependencia de proteger al trabajador al servicio del estado, ya en 1824 se había promulgado una ley de pensiones para funcionarios del ejecutivo judicial y legislativo; en 1832 se había extendido el beneficio a las madres de los funcionarios, en 1834 se había establecido la pensión de vejez e invalidez a los cónsules mexicanos; en 1837 la pensión otorgada por vejez e invalidez se eleva al 100% del salario; en 1856 se concedía jubilación y derecho a compensaciones a los empleados de correos, sirviendo todo ello de base para la legislación establecida por el Sr. Plutarco Elías Calles.

En 1929 se reformó el artículo 123 en su preámbulo pues federalizó la legislación del trabajo y la fracción XXIX del mismo artículo que quedó enunciado en la siguiente forma. "Se considera de utilidad pública la expedición de la Ley del Seguro Social y ella comprenderá; Seguros de Invalidez, de Vida de cesación involuntaria del trabajo, de enfermedades y accidentes y otros con fines análogos".

En 1932 el Congreso de la Unión otorgó facultades extraordinarias para que se expidiera la Ley del Seguro Social obligatoria en un plazo de 8 meses; no se llevó a cabo, por el cambio de gobierno; que dejó pendiente el proyecto.

En el 1er. plan sexenal del partido Nacional Revolucionario se fijaba el propósito de integrar el sistema de se-

guros, pero fue sino hasta el 15 de Enero de 1943 en que apareció la Ley del Seguro Social en el Diario Oficial cuando -- quedó fundado el Seguro Social Mexicano habiendo sido definitivamente propuesto por el Departamento de Trabajo al frente del cual se encontraba el Lic. Ignacio García Telléz.

El Presidente Manuel Avila Camacho bajo cuyo gobierno no se estableció la Ley del Seguro Social había expresado en un mensaje al congreso: "no olvidemos que nuestros ideales de justicia colectiva están muy lejos de haberse logrado; el desempleo y los bajos salarios que existen en nuestro país reclaman las oportunidades de vivir dignamente; el hombre que tiene trabajo necesita la certidumbre de que los beneficios de sus contratos colectivos sean permanentes y por otra parte todos debemos unir desde luego, el propósito de que un día -- próximo las leyes del Seguro Social protejan a todos los mexicanos en las horas de adversidad, en la orfandad, en la viudez de las mujeres, en la enfermedad, en el desempleo, en la vejez, para substituir este régimen secular, en que por la pobreza de la nación hemos tenido que vivir".

La ley del Seguro Social obligatorio para todos los trabajadores comprenderá seguros para:

1.- Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales.

II .- Enfermedades no Profesionales y Maternidad.

III.- Invalidez, Vejez y Muerte.

IV.- Cesantía Involuntaria en Edad Avanzada.

De la cual nos ocuparemos en los capítulos siguientes con más profundidad.

1.6.- CONCLUSIONES

1.- Después de analizar los antecedentes históricos de la seguridad social; podemos afirmar que la seguridad social es un seguro contra eventualidades, que pudiera sufrir el trabajador, así como aquellos derechos que fueron logrados para los de su clase, como es la vivienda, la capacitación, -- etc.

2.- La necesidad de reconocer y de implantar estos derechos es evidente puesto que la riqueza se encuentra en -- unas cuantas manos, y la mayoría de la población se encuentra en situación económica precaria, es viable reconocer estos de rechos de justicia social a la clase trabajadora, ya que es -- ella quien crea el desarrollo de nuestra nación.

3.- La seguridad social es indispensable para tratar de equilibrar las fuerzas entre las diferentes clases sociales, por ende nuestra legislación debe ser y es protectora de las clases más desvalidas, denominándose este derecho Garantías Sociales.

4.- Las Garantías Sociales son derechos consagrados por nuestra constitución, ya que han sido logrados por la lucha de los trabajadores en el devenir histórico del mundo.

5.- Nuestro país, formado por la mezcla de dos culturas ha cruzado por una situación muy especial, ya que como pueblo conquistado tuvimos que adoptar parte de la idiosincrasia de otra nación, la cual rompía con sus propios principios, basta recordar que los españoles profesaban la religión católica, la cual establece la igualdad de los hombres y predica el respeto y el amor entre ellos, ejemplo claro de lo que sostenemos, lo encontramos en las condiciones inhumanas, en las cuales prestaban sus servicios los indígenas, los cuales materialmente eran esclavos.

6.- Sin embargo, no podemos sostener que todos los españoles eran injustos y arbitrarios ya que existían algunos que respetaban a los indígenas como seres humanos dándoles un trato justo por su parte, los religiosos, los evangelistas de nominados así porque venían a evangelizar a nuestro pueblo --

fueron quienes en un principio implantaron los primeros vestigios de la Seguridad Social, proporcionando asistencia médica y en cierta forma cultura a nuestro pueblo.

7.- La Seguridad Social es indispensable para las clases más desprotegidas ya que de lo contrario se encontrarían en un total estado de indefensión de desamparo entre la falta de recursos económicos y la desproporcional repartición de las riquezas, la Seguridad Social es un gran apoyo para la clase trabajadora, la cual busca elevar las condiciones de vida de la misma.

8.- En Inglaterra surgen con Thomas More los años de protección a las clases más desvalidas, por medio de la destrucción de la propiedad privada y haciendo una distribución más justa de las riquezas, así surge la figura de la Corporación que son agrupaciones de personas que buscan protegerse de contingencias.

9.- En Alemania existe ya como tal el seguro contra enfermedad así como el de vejez e invalidez, con lo que se dio un enorme paso a la seguridad social, reconociéndose la necesidad de estas instituciones en beneficio de la clase trabajadora.

10.- Alemania e Inglaterra fueron los pilares de lo

que hoy en día conoce con el nombre de seguridad social.

11.- En México la seguridad social la podemos concebir a partir de Don José María Morelos quien con su gran visión trata de dar una igualdad un medio de vida más digno al trabajador, mediante un sueldo más justo, situación que se perfeccionaria dando lugar al artículo 123 constitucional, en el cual se establecen todas las garantías de la clase trabajadora, lograndose por fin la obligatoriedad de la Seguridad Social por medio de seguros, como el de invalidez, vida y accidentes entre otras, con lo que se da origen a la ley Federal del Trabajo y la ley del Seguro Social.

C A P I T U L O I I

"MARCO JURIDICO DE LA SEGURIDAD SOCIAL EN MATERIA DE VIVIENDA"

1.1- PRELIMINARES

El Constituyente de 1917 decidió establecer en diversas normas, 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 culturales. -- Lo hizo viendo hacia el futuro, pero de acuerdo con las necesidades y los instrumentos de aquella época. Así, las disposiciones contenidas en el artículo 123 integran un conjunto -- de derechos mínimos en favor de los trabajadores que habrían de ser ampliados progresivamente.

Con el propósito de ofrecer medios de vida decoro-- sos de los trabajadores, se pensó entonces que bastaba estipular que en las negociaciones ubicadas fuera de las poblacio-- nes o dentro de ellas, cuando ocuparan un número de asalaria-- dos mayor de un ciento, los patrones tendrán la obligación de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas. Asimismo, se previó que éstos 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 habitacional 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 en sus -- apartados A y B.

Finalmente obtuvieron que se incluyera en la Ley Federal del Trabajo un capítulo reglamentario de la fracción X del Artículo 123 Constitucional, en la cual se consigna una -- fórmula que busca armonizar los derechos del trabajo con los del capital y objetivos del crecimiento económico con los de la justicia social.

Artículo 123. Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las -- cuales regirán.

X. El salario deberá pagarse precisamente en moneda de curso legal, no siendo permitido hacerlo efectivo con mercancías, ni con vales, fichas o cualquier otro signo respectivo con que se pretenda sustituir la moneda.

En la exposición de motivos de esa ley, se reconoce que el mandato constitucional que nos ocupa, a pesar de que sólo comprende a un número limitado de trabajadores, no ha tenido una realización satisfactoria durante su prolongada 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 los trabajadores.

En tal virtud, se establecieron diversas fórmulas a fin de resolver gradualmente ese problema. Según la legislación vigente y de acuerdo a la Constitución de 1917, y concretamente el Artículo 123, fracción XII, señala que las empresas que no dispusieran del número suficiente de casa para proporcionar a sus trabajadores, deberían celebrar con éstos, -- 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, éstos tendrían derecho a percibir una compensación mensual.

El sistema en vigor se apoya pues, preferentemente en las relaciones obrero-patronales y permite que el cumplimiento del precepto constitucional vaya haciéndose efectivo mediante acuerdos entre las partes.

El Gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurren a una más justa distribución del ingreso y a mejorar sustancialmente 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.

Por consiguiente se ha tenido que instaurar una serie de ordenamientos legales que surgen desde la Constitución Federal hasta la ley del INFONAVIT, los cuales reglamentan, a la vivienda como parte de la Seguridad Social.

A este marco jurídico, nos referiremos en los apartados siguientes:

2.- LA CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

La Carta Magna es el ordenamiento jurídico de mayor

jerarquía en nuestro país, el cual de acuerdo con la pirámide Kelseniana de la jerarquía de las leyes ocupa la cúspide, por tal motivo consideramos prudente hablar en un primer punto de nuestra Constitución.

Nuestra Legislación Constitucional consagra tanto - garantías individuales como sociales y respecto del tema que nos ocupa entramos respecto de las primeras el artículo 4 el cual señala, en sus párrafos 2o. y 4o. respectivamente lo con- cerniente.

"Toda persona tiene derecho a decidir de manera li- bre, responsable e informada sobre el número y el espaciamen- to de sus hijos".

"Toda familia tiene derecho a disfrutar de vivienda digna y decorosa. La ley establecerá los instrumentos y apo- yos necesarios a fin de alcanzar tal objetivo".

Por su parte el artículo 27 Constitucional, regula la propiedad de la tierra manifestando lo siguiente:

"Artículo 27: "La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, - corresponde originariamente a la Nación, la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los parti-

culares, constituyendo la propiedad privada".

V agrega. "La Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades, para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir un perjuicio de la sociedad".

Desafortunadamente el Estado no ha tenido la capaci

dad económica, ni la voluntad política de lograr el cumplimiento pleno de este precepto; el precepto en cita agrega:

"La capacidad para adquirir el dominio de las tierras y aguas de la Nación, se regirá por las siguientes prescripciones".

I. Sólo los mexicanos por nacimiento o por naturalización y las sociedades mexicanas tienen derecho para adquirir el dominio de las tierras, aguas y sus accesiones o para obtener concesiones de explotación de minas o aguas".

VII. Se reconoce la personalidad jurídica de los núcleos de población ejidales y comunales y se protege su propiedad sobre la tierra, tanto para el asentamiento humano como para actividades productivas.

La ley protegerá la integridad de las tierras de los grupos indígenas.

La ley considerando el respecto y fortalecimiento de la vida comunitaria de los ejidos y comunidades, protegerá la tierra para el asentamiento humano y regulará el aprovechamiento de tierras, bosques y aguas de uso común y la provisión de acciones de fomento necesarias para elevar el nivel de sus pobladores".

En este artículo se ve claramente como se regula lo relacionado con la propiedad del territorio nacional, así como la capacidad que le es otorgada por la Constitución a las personas para adquirir el dominio sobre las tierras, es claramente evidente que este artículo permite a los nacionales poder tener propiedad privada sobre determinadas zonas del territorio, facultad sin la cual no pudiera constituirse la certeza de propiedad sobre la vivienda.

Por su parte el artículo 73 Constitucional señala la facultad del congreso para legislar en materia de vivienda y ordena que:

Son facultad de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal las siguientes:

A) Dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno que, sin contravenir lo dispuesto por las leyes y decretos expedidos por el Congreso de la Unión para el Distrito Federal, tengan por objeto atender las necesidades que se manifiesten entre los habitantes del propio Distrito Federal, en materia de educación, salud y asistencia social; abasto y distribución de alimentos, mercados y rastros; establecimientos mercantiles; comercio en la vía pública; recreación, espectáculos públicos y deporte; seguridad pública; protección civil; servicios auxiliares a la administración de

justicia; prevención y readaptación social; uso del suelo; regularización de la tenencia de la tierra, establecimiento de reservas territoriales y vivienda; preservación del medio ambiente y protección ecológica, explotación de minas de arena y materiales pétreos; construcciones y edificaciones; agua y drenaje; recolección, disposición y tratamiento de basura; -- tratamiento de aguas; racionalización y seguridad en el uso de energéticos; vialidad y tránsito; transporte urbano y estacionamientos; alumbrado público; parques y jardines; agencias funerarias, cementerios y servicios conexos; fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario, turismo y servicios de alojamiento; trabajo no salariado y previsión social; y acción cultural".

Por último no debemos olvidar que el derecho a la vivienda es un derecho social logrado por la clase trabajadora, que no cuenta con los recursos económicos necesarios para poder satisfacer esa necesidad con el salario que devenga, -- por tal razón se hace necesario la creación de instituciones que proporcionen soluciones a este problema. Nuestra Constitución consagra los derechos sociales de los trabajadores en el artículo 123, haciendo una división entre los trabajadores al servicio del Estado y los que prestan su servicio a otros particulares.

Así el Artículo 123, señala en su parte relativa --

que: "Toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil; al efecto, se promoverán la creación de empleos y la organización social para el trabajo, conforme a la ley.

El Congreso de la Unión, sin contravenir a las bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

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

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

Además, en estos mismos centros de trabajo, cuando su población exceda de doscientos habitantes, deberá reservarse un espacio de terreno, que no será menor de cinco mil metros cuadrados, para el establecimiento de mercados públicos, instalación de edificios destinados a los servicios municipales y centros recreativos".

Y al citado Artículo 123, se agrega el apartado B, manda en su parte relativo que:

B) Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores:

F) Se proporcionarán a los trabajadores habitaciones baratas, en arrendamiento o venta, conforme a los programas previamente aprobados. Además, el Estado mediante las --

aportaciones que haga, establecerá un fondo nacional de la vivienda a fin de constituir depósitos en favor de dichos trabajadores y establecer un sistema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, o bien para constituir las, repararlas, mejorarlas o pagar pasivos adquiridos por estos conceptos.

Las aportaciones que se hagan a dicho fondo serán enteradas al organismo encargado de la seguridad social, regu^lándose en su ley y en las que correspondan, la forma y el -- procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

De esta forma se encuentra regulado en nuestra constitución lo concerniente a vivienda, la cual es un derecho establecido, sin embargo, como ya señalamos el Estado ha sido -- incapaz con los recursos que obtiene de las empresas, de dar cumplimiento a estas disposiciones fundamentales en razón -- principalmente a la gran demanda de vivienda existente en la República Mexicana, y los escasos recursos destinados a esto.

3.- LEY FEDERAL DEL TRABAJO

Esta es la ley reglamentaria del artículo 123 Constitucional, apartado A el cual establece la obligación de los

patrones de proporcionar vivienda a sus trabajadores, lo cual es regulado en el capítulo III del Artículo 136 al 153 inclusive de los cuales transcribiremos los más importantes.

El Artículo 136 señala: "Toda empresa agrícola, industrial, minera o de cualquier otra clase de trabajo, está obligada a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas. Para dar cumplimiento a esta obligación, las empresas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los salarios de los trabajadores a su servicio".

El Artículo 137: "El Fondo Nacional de la Vivienda tendrá por objeto crear sistemas de financiamiento que permitan a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para adquirir en propiedad habitaciones cómodas e higiénicas, para la construcción, reparación, o mejoras de sus casas-habitación y para el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos". Como se ve el financiamiento al trabajador es una de las fórmulas para ayudarle al trabajador para adquirir vivienda, o bien para que con ese financiamiento, haga reparaciones y tenga un lugar cómodo e higiénico para vivir.

El Artículo 138: "Los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda serán administrados por un organismo integrado en forma tripartita por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones".

Y Artículo 139: "La ley que cree dicho organismo regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales los trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener los créditos a que se refiere el artículo 137".

Y Artículo 140: "El organismo a que se refieren los artículos 138 y 139, tendrán a su cargo la coordinación y el financiamiento de los programas de construcción de casas-habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores".

Artículo 141: "Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda son gastos de previsión social de las empresas y de aplicarán en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores que se sujetarán a las bases siguientes:

I. En los casos de incapacidad total permanente, de incapacidad parcial permanente cuando ésta sea del 50% o más; de invalidez definitiva, en los términos de la Ley del Seguro Social; de jubilación; o de muerte del trabajador, se entregará el total de los depósitos constituidos, a él o sus beneficiarios, con una cantidad adicional igual a dichos depósitos, en los términos de la Ley, a que se refiere el Artículo 139.

II. Cuando el trabajador deje de estar sujeto a una

relación de trabajo y cuente con 50 o más años de edad, tendrá derecho a que se le haga entrega del total de los depósitos que se hubieren hecho a su favor, en los términos de la ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

III. En caso de que el trabajador hubiere recibido crédito del Instituto las cantidades a que tuviere derecho en los términos de las fracciones anteriores, se aplicarán a la amortización del crédito, salvo en los casos de incapacidad total permanente o de muerte, en los términos del artículo 145 si después de hacer la aplicación de dichas cantidades a la amortización del crédito quedare saldo a favor del trabajador se le entregará a éste el monto correspondiente.

Para la devolución de los depósitos y cantidades adicionales bastará que la solicitud por escrito se acompañe con las pruebas pertinentes".

Por otra parte el Artículo 142: "Cuando una empresa se componga de varios establecimientos, la obligación a que se refiere el artículo 136 de esta ley se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto".

Con la disposición de este Artículo, se busca que cada establecimiento, y la empresa en su conjunto, cumplan --

con esta obligación, lograndose con ello mayores recursos para el objetivo concreto.

El Artículo 143: "Para los efectos de este capítulo el salario a que se refiere el artículo 136 se integra con -- los pagos hechos en efectivo por cuota diaria; y las gratificaciones, percepciones, alimentación, primas, comisiones, --- prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por sus servicios; no se tomarán en cuenta dada su naturaleza, los siguientes conceptos:

a) Los instrumentos de trabajo, tales como herramientas, ropa y otros similares;

b) El ahorro, cuando se integre por un depósito de cantidad semanal o mensual igual del trabajador y de la empresa; y las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales o sindicales;

c) Las aportaciones al Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y participaciones en las utilidades de las empresas;

d) La alimentación y la habitación cuando no se proporcionen gratuitamente al trabajador, así como las despensas;

e) Los premios por asistencia;

f) Los pagos por tiempo extraordinario, salvo cuando este tipo de servicios esté pactado en forma de tiempo fijo;

g) Las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social a cargo del Trabajador que cubran las empresas.

El Artículo 144: "Se tendrá como salario máximo para el pago de las aportaciones el equivalente a diez veces el salario mínimo general del área geográfica de aplicación que corresponda".

El Artículo 145: "Los créditos que se otorguen por el organismo que administre el Fondo Nacional de la Vivienda, están cubiertos por un seguro, para los casos de incapacidad total permanente o de muerte, que libere al trabajador o a sus beneficiarios de las obligaciones, gravámenes o limitaciones de dominio a favor del citado organismo, derivadas de esos créditos..

Para tales efectos, se entenderá por incapacidad total permanente la pérdida de facultades o aptitudes de una persona, que la imposibiliten para desempeñar cualquier trabajo por el resto de su vida, cualquiera que sea la naturaleza -

del riesgo que la haya producido.

Tratándose de los casos de incapacidad parcial permanente, cuando esta sea del 50% o más, o invalidez definitiva, se liberará al trabajador acreditado del adeudo, los gravámenes o limitaciones de dominio a favor del Instituto, siempre y cuando no sea sujeto de una nueva relación de trabajo -- por un período de dos años, lapso durante el cual gozará de una prórroga sin causa de intereses, para el pago de su crédito. La existencia de cualquiera de estos supuestos deberá -- comprobarse ante el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, dentro del mes siguiente a la fecha en que se determinen".

El Artículo 146: "Los patrones no estarán obligados a pagar las aportaciones a que se refiere el artículo 136 de esta ley por lo que toca a los trabajadores domésticos".

Este precepto lo consideramos acorde a nuestra realidad social, toda vez que el patron del doméstico en términos generales con la capacidad económica para satisfacer este derecho hacia el trabajador, por ello seguramente y por el --- hecho de que el trabajador doméstico no es productivo, la ley libera al patron de esta obligación.

El Artículo 147: "El Ejecutivo Federal, previo es-

tudio y dictamen del organismo que se constituya para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, determinará las modalidades y fechas en que incorporarán al régimen establecido por este capítulo:

I. Los Deportistas Profesionales, y

II. Los Trabajadores a Domicilio"

Al Artículo 148: "El Ejecutivo Federal podrá establecer modalidades para facilitar la aportación de las empresas que tengan un capital o un ingreso inferior a los mínimos que el propio Ejecutivo determine. Estas resoluciones podrán revisarse total o parcialmente cuando a su juicio existan circunstancias que lo justifiquen".

Como se ve, se deja al Ejecutivo Federal la facultad de determinar cuando y de que manera se integraran a estos derechos los deportistas profesionales, y los trabajadores domésticos, dándose así relevancia a este derecho social. Toda vez que el Ejecutivo Federal en México, suele ser en la praxis, el individuo de mayor importancia, políticamente --- hablando.

V el Artículo 149: "El organismo que se cree para administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda, -

determinará las sumas que se asignarán al financiamiento de programas de casas-habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores y los que se aplicarán para la adquisición, construcción, reparación o mejoras de dichas casas, así como para el pago de pasivos adquiridos por estos -- conceptos."

Esta disposición establece que es responsabilidad del órgano que se cree para administrar los recursos del Fondo -- Nacional de la Vivienda determinar las sumas que se asignarán al logro de los objetivos planteados.

"... Al efectuar la aplicación de recursos, se distribuirán equitativamente entre las distintas regiones y localidades del país como entre las diversas empresas o grupos de -- trabajadores.

Para el otorgamiento individual de los créditos se procederá en caso necesario conforme a un sistema de sorteos, en los términos que establezca la ley a que se refiere el Artículo 139."

Artículo 139: "La ley que cree dicho organismo regulará los procedimientos y formas conforme a los cuales los -- trabajadores podrán adquirir en propiedad habitaciones y obtener los créditos a que se refiere el artículo 137."

El Artículo 150 manda: "Cuando las empresas proporcionen a sus trabajadores casa en comodato o arrendamiento no están exentas de contribuir al Fondo Nacional de la Vivienda en los términos del artículo 136. Tampoco quedarán exentas de esta aportación respecto de aquellos trabajadores que ---- hayan sido favorecidos por créditos de fondo".

Este artículo pretende evitar que las empresas dejen de aportar al Fondo Nacional para la Vivienda, recursos, sin embargo a nuestro parecer deberían darse a las empresas - otras alternativas para que de alguna manera estas pudieran - dar en comodato o arrendamiento, casas-habitación a sus trabajadores, ante la posibilidad de que estos, la tengan en propiedad.

El comodato y el arrendamiento social, o con opción a compra, son en nuestro concepto, alternativas viables en favor de la clase trabajadora, que es la que nos preocupa.

El Artículo 151: "Cuando las habitaciones se den en arrendamiento a los trabajadores la renta no podrá exceder -- del medio por ciento mensual del valor catastral de la finca y se observarán las normas siguientes:

1. Las empresas están obligadas a mantenerlas en - condiciones de habitabilidad y a hacer oportuna

mente las reparaciones necesarias y convenientes.

II. Los trabajadores tienen las obligaciones siguientes:

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

III. Está prohibido a los trabajadores:

- a) Usar la habitación para fines distintos de los señalados en este capítulo;
- b) Subarrendar las habitaciones".

Este precepto fortalece nuestro comentario al artículo que precede. Este artículo 151 se refiere a que si por

ejemplo, la habitación que la empresa da en arrendamiento a sus trabajadores, tiene un valor catastral de N\$ 60 000.00 la renta del mismo no podrá exceder del medio por ciento mensual de ese valor catastral, esto es en nuestro ejemplo no podrá ser de más de N\$ 300.00, y de esta manera se busca favorecer y -- proteger los ingresos del trabajador con rentas bajas; sin embargo las empresas en México no hacen este tipo de prestaciones, debería exigirse esto, sobre todo las empresas transnacionales que operan en México, ya que a la empresa nacional -- generalmente se le presiona mucho fiscalmente, lo que imposibilita la realización de esta y otras prestaciones que favorecerían mucho en la vida de los trabajadores.

El Artículo 152: "Los trabajadores tendrán derecho a ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones individuales y colectivas que deriven del incumplimiento de las obligaciones impuestas en este capítulo".

El Artículo 153: "Las empresas tendrán derecho a -- ejercitar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje, las acciones que les correspondan en contra de los trabajadores por incumplimiento de las obligaciones que les impone este capítulo".

En los artículos antes citados encontramos la regulación jurídica del derecho de los trabajadores para obtener vivienda, el cual forma parte de los derechos laborales y las -

causas son de Orden Público por lo que la misma ley les concede el carácter de irrenunciables.

4.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El fundamento legal, lo encontramos en la Constitución en su Artículo 26:

Artículo 26. El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la Nación.

Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinarán los objetivos de la planeación. La planeación será democrática. Mediante la participación de los diversos sectores sociales recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y los programas de desarrollo. Habrá un plan nacional de desarrollo al que se sujetarán obligatoriamente los programas de la Administración Pública Federal.

La ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática, y los criterios -

para la formulación, instrumentación, control y evaluación -- del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

En el sistema de planeación democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la ley.

Este plan es la obligación que tiene el Presidente de nuestro país para establecer la forma en que dará solución a los problemas en nuestra nación, el cual debe presentarse dentro de los primeros 6 meses de su administración.

Este plan tenderá a solucionar las necesidades de la población más necesitada, que generalmente es la más numerosa, tratando con esto de elevar el nivel de vida y procurando una igualdad en el reparto de la riqueza, cosa difícil de lograr, sin embargo, como hemos visto en el capítulo anterior, las condiciones bajo las cuales el hombre ha prestado sus servicios han mejorado con el tiempo, y así encontramos este -- Plan Nacional de Desarrollo, el cual busca dar solución a los grandes problemas sociales y nacionales y de esta forma en lo concerniente a nuestro tema manifiesta lo siguiente:

"Disponer de una morada digna y suficientemente provista de servicios de agua potable, energía eléctrica y drenaje sanitario es un componente esencial del bienestar social, tanto como disfrute de satisfactores básicos directos, como por el claro impacto que éstos tienen en la salud de la población. Todos los mexicanos deben tener acceso a estos servicios.

En este campo hay sensibles rezagos y desigualdades que deben ser aminorados y corregidos con un amplio esfuerzo de colaboración social, resultado de la conciencia y la responsabilidad compartidas. El Estado, en su activa función de contribuir al desarrollo social, promoverá la ampliación de la disponibilidad y el acceso a vivienda, agua potable, energía eléctrica, alcantarillado y saneamiento.

La ocupación legal, planificación y concertada en los espacios urbanos, y su uso adecuado es la base del crecimiento ordenado de las ciudades y punto de partida para el impulso habitacional. Por ello, la regularización de la tenencia de la tierra y la creación de reservas territoriales, que permitan dar certidumbre legal en el uso y tenencia del suelo y evitar la conformación de nuevos asentamientos irregulares, son propósitos prioritarios de las políticas urbanas y habitacional.

El Gobierno Federal, de manera coordinada con los gobiernos estatales y municipales, se propone emprender un programa nacional de suelo para vivienda y desarrollo urbano que incluya: tareas preventivas, orientadas a ampliar la oferta de tierra barata para la población de menores ingresos, a través de la constitución de reservas territoriales; acciones correctivas de regularización de la tenencia de la tierra y de dotación simultánea de servicios básicos, en programas de mejoramiento urbano integrado; así como acciones inductivas y de concertación, para promover el mejor uso del suelo ocioso y de la infraestructura urbanas.

Con esta orientación se pondrán en práctica, entre otras, las siguientes líneas de acción:

- . Constituir reservas territoriales en todas las ciudades mayores de 50 mil habitantes.
- . Precisar opciones para indemnizar con suelo urbanizado las expropiaciones de tierras ejidales;
- . Convenir la participación de los gobiernos locales en la regularización de la tenencia de la tierra ejidal, en programas de mejoramiento urbano integrado; y

- . Simplificar trámites mediante la descentralización a los gobiernos locales de la integración y gestión de los expedientes de tierras incorporadas a las zonas urbanas..." (24)

VIVIENDA

"... Existen graves rezagos en la disponibilidad de vivienda digna y adecuada. La construcción de vivienda, además de responder a una de las más sentidas demandas de la sociedad, permitirá fomentar la desconcentración y el arraigo, en concordancia con los criterios de la política regional. El esfuerzo en este sentido deberá ser enorme para corresponder a la magnitud del reto.

La generación de vivienda habrá de llevarse a cabo con la participación de la sociedad en su conjunto, a efecto de imprimir eficacia a los programas habitacionales de atención a los grupos de menores ingresos. Se buscará crear nuevas y mejores condiciones para la construcción, que permitan una mayor participación de la sociedad, mediante una intensa concertación con los sectores social y privado.

[24]. Salinas de Gortari, Carlos. "Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994". Editado por el Poder Ejecutivo Federal. 1a. Edición. México 1989. Pags. 112 a 114.

Bajo esta perspectiva, la política de vivienda del país se encauzará a lograr los siguientes objetivos:

- . Avanzar en el cumplimiento del precepto constitucional de que cada familia cuente con una vivienda digna y decorosa;
- . Convertir a la vivienda en un factor fundamental para el ordenamiento racional de los asentamientos humanos en el territorio nacional; y
- . Aprovechar el efecto multiplicador que tiene la vivienda en la actividad económica para reactivar el apartado productivo y promover el empleo.

Se consolidará el Sistema Nacional de Vivienda mediante el fortalecimiento de la coordinación institucional -- entre las dependencias federales, los organismos de vivienda y los gobiernos estatales y municipales; se alentará una mayor eficiencia en la utilización de los recursos disponibles; se fomentará la descentralización de las decisiones en materia habitacional; y se avanzará en la modernización de los organismos de vivienda.

En materia de financiamiento para los demandantes de ingresos medios se darán facilidades mediante plazos y con

diciones de pago apropiadas a su capacidad, a través de un uso más extenso de los esquemas de crédito ya existentes, que dan lugar a pagos proporcionales al salario. Estos esquemas tienen la virtud de hacer el crédito a la vivienda más accesible que las fórmulas tradicionales, reduciendo la necesidad del subsidio y permitiendo una recuperación adecuada de los créditos.

Existen demandantes potenciales de vivienda que, teniendo ingresos suficientes para cubrir los pagos de principal e intereses de los créditos, no pueden hacer frente a los fuertes pagos iniciales, como el enganche, la escrituración y los derechos. Se promoverán acciones para dar facilidades y, en su caso, abatir el costo de estas erogaciones. Una de las formas será la institución de mecanismos de ahorro vinculados al costo de la vivienda; otra, la creación de instrumentos de captación de largo plazo, como el bono bancario para vivienda. Estos instrumentos podrán asegurar un rendimiento real y servir para el financiamiento de créditos, con plazos extendidos como los que requiere el financiamiento de la vivienda.

Mediante el impulso a la densificación urbana, y al mejoramiento y rehabilitación de la vivienda, se estará en condiciones de utilizar plenamente la infraestructura y el equipamiento urbano existentes. Para ello se promoverá la

utilización de predios baldíos inaurados, se fomentará la rehabilitación de los edificios de los centros históricos de las ciudades, se ampliarán los esquemas institucionales para el mejoramiento de vivienda e introducción de servicios básicos y se reforzará las líneas de crédito individual destinadas a estos fines.

Mediante un mayor apoyo a la autoconstrucción, se estimulará el aprovechamiento del enorme potencial que representa la capacidad de la sociedad, en cuanto a ahorro y trabajo, para la solución al problema habitacional. Para tal fin se establecerán líneas de crédito "a la palabra", que consistirán en financiamientos individuales de monto reducido y carácter revolvente, destinados a la adquisición de insumos básicos, y se promoverá el establecimiento de centros de venta en fraccionamientos populares.

Se impulsará la construcción de vivienda para arrendamiento. Para ello, se mantendrán los programas oficiales de financiamiento para este fin; se promoverá, en concertación con los sectores social y privado, la revisión de marco jurídico que influye en la construcción de vivienda para arrendamiento; se fomentará la participación de recursos del sector privado en la construcción de vivienda de interés social y de nivel medio, así como de vivienda para renta; se operarán programas para la adquisición de edificios de viviendas, muchas

de ellas con renta congelada, (SIC) (Abrogada hoy en día), --- transformando a los actuales inquilinos en propietarios; y se promoverá la actualización de los códigos y procedimientos civiles para que la Procuraduría Federal del Consumidor intervenga en la solución de los problemas inquilinarios.

Se intensificará también la regulación de la tenencia del suelo, articulándola con la dotación de servicios básicos a través de programas de mejoramiento urbano integrado; se impulsará la formación de reservas territoriales con fines de vivienda y crecimiento urbano; y se establecerán nuevos mecanismos para cubrir las indemnizaciones de expropiaciones ejidales.

Para el fomento de la vivienda en el campo, se fortalecerá el Fondo Nacional para la Vivienda Rural; se impulsarán los programas de vivienda transitoria para los jornaleros agrícolas temporales; se otorgará capacitación en las técnicas de autoconstrucción y de producción de materiales, y se apoyará a la población de las zonas rurales marginadas. En el impulso a la vivienda rural, así como en el medio urbano marginado, las acciones se llevarán a cabo en concordancia, donde corresponda. -- Con las políticas de erradicación de la pobreza extrema que -- promueva el Programa Nacional de Solidaridad.

Se contribuirá a reducir el costo de la construcción

con medidas tendientes a garantizar el abasto oportuno, suficiente y barato de materiales. En este sentido, se continuará la concertación con las cámaras y asociaciones de industriales para la obtención de precios preferenciales a favor de los programas institucionales de vivienda; y se ampliará la cobertura de los sistemas de información de precios de materiales para construcción.

Con el establecimiento y desarrollo de normas y tecnología constructiva se enfrentará el reto de la vivienda sin demérito de las condiciones mínimas de calidad. Para ello, se fomentará la actualización de los reglamentos estatales de construcción y el establecimiento de normas y especificaciones técnicas; se impulsará la generación de proyectos normalizados de vivienda con base en componentes capaces de ser industrializados; se promoverá el uso de ecotécnicas en los programas de vivienda; y se utilizarán los lineamientos normativos pertinentes en los estudios de impacto ambiental.

Una profunda simplificación administrativa de las gestiones de la construcción facilitará abatir los tiempos y costos en la construcción de vivienda. A este respecto, se continuará con la instalación y operación de oficinas únicas municipales de trámites estatales la desconcentración de las facultades necesarias para que los ayuntamientos puedan expedir permisos y licencias para la construcción de vivienda; se im-

pulsará la reducción de los impuestos causados por escritura-ción, traslado de dominio y registro de hipotecas; y se fomentará ante los gobiernos locales la revisión de sus legislaciones en materia de condominios para su actualización y homogeneización.

Se apoyará la investigación y capacitación en materia de vivienda, aprovechando la infraestructura de capacitación existente en materia de diseño, construcción, conservación y administración; se concertará con el sector privado, así como con organismos nacionales e internacionales, la obtención de apoyos para la investigación de vivienda y se integrará un programa de capacitación y apoyo a las organizaciones sociales". (25)

Como puede apreciarse de la transcripción anterior, para cumplir con la satisfacción del problema de vivienda que nos ocupa bastaría que lo establecido hermosamente en el documento señalado, se cumpliera, sin embargo lo anterior no es posible, en razón a que:

1) No existen en la realidad "Reservas Territoriales", ni a nivel federal, ni estatal y mucho menos a un nivel municipal.

(25). IBIDEM.

La reserva territorial consiste en un espacio de tierra determinado, el cual esta destinado a un fin concreto, por ejemplo la creación de fraccionamiento habitacional, esto es por el hecho de que en la Ciudad de México los asentamientos humanos, no han sido en su gran mayoría fraccionamientos planeados, más bien han sido asentamientos humanos anárquicos --- irregulares, y además dispersos lo que complica contar con las "Reservas Territoriales Libres".

2) Los apoyos a los "Arrendamientos" de los que se habla, tampoco son significativos, al grado de que presionan aún más a los particulares y ya no a los patrones en el Distrito Federal se modifico completamente el capítulo del Código Civil para el Distrito Federal en lo relativo al Arrendamiento de fincas urbanas, destinadas a la habitación, disponiendose en el Artículo 2448 del Código Civil para el Distrito Federal lo siguiente:

Artículo 2448.- Las disposiciones de este capítulo son de orden público e interés social. Por tanto son irrenunciables y en consecuencia, cualquier estipulación en contrario se tendrá por no puesta.

Artículo 2448 A.- No deberá darse en arrendamiento una localidad que no reúna las condiciones de higiene y salubridad exigidas por la ley de la materia.

Artículo 2448 B.- El arrendador que no haga las obras que ordene la autoridad sanitaria correspondiente como necesarias para que una localidad sea habitable e higiénica, es responsable de los daños y perjuicios que los inquilinos sufran por esa causa.

Artículo 2448 C.- La duración mínima de todo contrato de arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación será de un año forzoso para arrendador y arrendatario, -- que será prorrogable, a voluntad del arrendatario, hasta por dos años más siempre y cuando se encuentre al corriente en el pago de las rentas.

Artículo 2448 D.- Para los efectos de este capítulo la renta deberá estipularse en moneda nacional.

La renta sólo no podrá exceder del 85 por ciento del incremento porcentual, fijado al salario mínimo general del Distrito Federal, en el año en el que el contrato se renueve o se prorrogue.

Artículo 2448 E.- La renta debe pagarse en los plazos convenidos y a falta de convenio, por meses vencidos.

El arrendatario no está obligado a pagar la renta -- sino desde el día en que reciba el inmueble objeto del contrato.

Artículo 2448 F.- Para los efectos de este capítulo el contrato de arrendamiento debe otorgarse por escrito, la -- falta de esta formalidad se imputará al arrendador.

El contrato deberá contener, cuando menos las si--- guientes estipulaciones:

I. Nombres del arrendador y arrendatario.

II. La ubicación del inmueble.

III.- Descripción detallada del inmueble objeto del contrato y de las instalaciones y accesorios con que cuenta pa ra el uso y goce del mismo, así como el estado que guardan.

IV. El monto de la renta.

V. La garantía, en su caso.

VI. La mención expresa del destino habitacional del inmueble arrendado.

VII. El término del contrato.

VIII. Las obligaciones que arrendador y arrendatario contraigan adicionalmente a las establecidas en la ley.

Artículo 2448 G.- El arrendador deberá registrar el contrato de arrendamiento ante la autoridad competente del Departamento del Distrito Federal. Una vez cumplido este requisito, entregará al arrendatario una copia registrada del contrato.

El arrendatario tendrá acción para demandar el registro mencionado y la entrega de la copia del contrato.

Igualmente el arrendatario tendrá derecho para registrar su copia de contrato de arrendamiento ante la autoridad competente del Departamento del Distrito Federal.

Artículo 2448 H.- El arrendamiento de fincas urbanas destinadas a la habitación no termina por la muerte del arrendador ni por la del arrendatario, sino sólo por los motivos establecidos en las leyes.

Con exclusión de cualquier otra persona, el cónyuge, el o la concubina, los hijos, los ascendientes en línea consanguínea o por afinidad del arrendatario fallecido se subrogarán en los derechos y obligaciones de éste, en los mismos términos del contrato, siempre y cuando hubieran habitado real y permanentemente el inmueble en vida del arrendatario.

No es aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior

a las personas que ocupen el inmueble como subarrendatarias, - cesionarias o por otro título semejante que no sea la situa--- ción prevista en este artículo.

Artículo 2448 I.- Para los efectos de este capítulo el arrendatario, si está al corriente en el pago de la renta - tendrá derecho a que, en igualdad de condiciones, se le prefie--- re a otro interesado en el nuevo arrendamiento del inmueble.

Asimismo, tendrá el derecho del tanto en caso de que el propietario quiera vender la finca arrendada.

Artículo 2448 J.- El ejercicio del derecho del tan- to se sujetará a las siguientes reglas:

I. En todos los casos el propietario deberá dar avi- so en forma indubitable al arrendatario de su deseo de vender el inmueble, precisando el precio, términos, condiciones y mo- dalidades de la compra-venta.

II. El o los arrendatarios dispondrán de quince días para notificar en forma indubitable al arrendador su voluntad de ejercitar el derecho del tanto en los términos y condicio- nes de la oferta.

III.- En el caso de que el arrendador cambie cual--- quiera de los términos de la oferta inicial estará obligado a

dar un nuevo aviso en forma indubitable al arrendatario, quien a partir de ese momento dispondrá de un nuevo plazo de quince días para los efectos del párrafo anterior. Si el cambio se refiere al precio, el arrendador sólo está obligado a dar este nuevo aviso cuando el incremento o decremento del mismo sea de más de diez por ciento.

IV. Tratándose de bienes sujetos al régimen de propiedad en condominio, se aplicarán las disposiciones de la ley de la materia.

V. Los notarios deberán cerciorarse del cumplimiento de este artículo previamente a la autorización de la escritura de compra-venta.

VI. La compra-venta y su escrituración realizadas en contravención de lo dispuesto en este artículo serán nulas de pleno derecho y los notarios incurrirán en responsabilidad en los términos de la ley de la materia. La acción de nulidad a que se refiere esta fracción prescribe a los seis meses contados a partir de que el arrendatario tuvo conocimiento de la realización del contrato.

En caso de que el arrendatario no dé el aviso a que se refieren las fracciones II y III de este artículo precluirá su derecho.

Artículo 2448 K.- El propietario no puede rehusar como fiador a una persona que reúna los requisitos exigidos -- por la ley para que sea fiador.

Tratándose del arrendamiento de vivienda de interés social es protestativo para el arrendatario dar fianza o sustituir esa garantía con el depósito de un mes de renta.

Artículo 2448 L.- En todo contrato de arrendamiento para habitación deberán transcribirse íntegras las disposiciones de este capítulo.

Las disposiciones de este capítulo son de orden público, e interés social, por tanto son irrenunciables, y en consecuencia, cualquier estipulación en contrario se tendrá por no puesta. Sin embargo en la práctica los particulares ya no están interesados en dar en arrendamiento sus fincas, lo que agrava el problema de vivienda. Esto en razón a que se quiere que el particular satisfaga en parte la obligación que es de otros y no de él.

Por otro lado, por lo que respecta a los apoyos en arrendamiento a las empresas, también no es una realidad palpable.

3.- El programa "Solidaridad", es un programa de la

actual administración del gobierno lo que es "Sexenal y pasaje ro" con fines políticos electorales.

4.- Los programas para la construcción de viviendas no son acordes a las familias mexicanas, toda vez que los departamentos que se construyen son pequeños, en espacios sumamente reducidos y no cuentan con las habitaciones promedio para una familia, estimulando con ello la promiscuidad e incluso el incesto.

5.- El poco presupuesto a la implantación de servicios aunado al compadrasgo y al soborno impiden que exista -- una vivienda digna, ya que existen colonias de las llamadas -- ciudades perdidas, que no cuentan con los mínimos servicios y que albergan gente trabajadora, a lo cual se le pide dinero para poder adquirir un crédito del INFONAVIT, salvo que sean parientes o amigos de algún funcionario de la institución.

5.- LA LEY DEL INFONAVIT

Esta ley fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 24 de abril de 1972, y en ella se reglamentan las bases de la Institución INFONAVIT, de acuerdo a lo establecido por el Artículo 123 apartado "A" de nuestra Constitución y de la Ley Federal del Trabajo. En su artículo 136 y capítulo 111

consta de 68 artículos más los transitorios, los cuales comentaremos en forma breve, ya que serán motivo de análisis más a profundidad en el capítulo siguiente:

Artículo 1.- Aquí se habla de la observación de la ley.

Artículo 2.- Este artículo se refiere a la naturaleza jurídica de la institución.

Artículo 3.- El presente señala el objeto de la institución, señalando.

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

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

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

b) La construcción, reparación, -

ampliación o mejoramiento de sus habitaciones.

c) El pago de pasivos contraídos por los conceptos anteriores.

III.- Coordinar y financiar programas de -- construcción de habitaciones destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

IV.- En general a cumplir con lo señalado en la constitución y en la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 4.- Señala la forma de cumplir sus objetivos.

Artículo 5.- Contiene lo que constituye el patrimonio del INFONAVIT.

Artículo 6.- Establece los Organos del Instituto.

Del Artículo 7 al 27 inclusive se explica de manera más amplia las facultades de los organos internos de la institución, así como el número de personas que los integran, sus -

funciones y la manera de adquirir los nombramientos en estos -
cargos, los organos a que hacen referencia estos articulos son:

La Asamblea General

El Consejo de Administración

La Comisión de Vigilancia

El Director General

Los Directores Sectoriales

La Comisión de Inconformidades y de Evaluación

Las Comisiones Consultivas Regionales

También se establece la forma en que deberán rendir
cuenta de las labores desempeñadas como de sus logros, así ---
también la forma de sesionar.

Artículo 28.- Se establece la forma de votación de -
la trilogía que forma al instituto.

Artículo 29.- Menciona las obligaciones del patrón -
con el INFONAVIT.

Artículo 30.- Este artículo establece la Autonomía -
Fiscal de la Institución así como su -
Autonomía Fiscal.

Artículo 31.- Aquí encontramos las bases para la ins-
cripción de patrones y trabajadores, -
con lo cual se formaran los padrones co
rrespondientes.

Artículo 32.- Regula la posibilidad de inscribirse a
los trabajadores cuando los patrones -
no lo quieran hacer.

Artículo 33.- Contiene la Autonomía del instituto pa
ra registrar a trabajadores sin ges---
tión de ellos.

Artículo 34.- Señala la facultad de solicitar infor-
mación en todo momento por parte del -
trabajador en relación con su situa---
ción ante el INFONAVIT.

Artículo 35.- Establece las formas y periodos de rea
lizar las cotizaciones.

Artículo 36.- Exenta de impuestos a los depósitos a
favor de los trabajadores.

Artículo 37.- Dice lo relativo a la caducidad de los derechos de los trabajadores titulares o de sus causahabientes, dando un plazo de 5 años.

Artículo 38.- La acreditación de las aportaciones ante el instituto será a través de los comprobantes respectivos.

Artículo 39.- Señala dónde deben entregarse las aportaciones y en correlación con el artículo 29 el plazo en que deberán hacerlo.

Artículo 40.- Regula la entrega de las aportaciones del instituto, que se harán al trabajador o sus beneficiarios en los casos que procedan.

Artículo 41.- Regula la situación cuando el trabajador deja de prestar sus servicios o -- cuando la terminación de la relación global esta pendiente de resolver por parte de las Juntas de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 42.- Establece el destino de los recursos -
del INFONAVIT.

Artículo 43.- Dispone la concerniente a la inversión
y manejo de los fondos.

Artículo 44.- Se regula el interés del 4% cobrad -
en forma anual sobre la deuda de los
trabajadores en un plazo de 10 a 20 -
años.

Artículo 45.- Prevee la asignación de créditos fijan
do los criterios para ello.

Artículo 46.- Toma en consideración los factores ---
inherentes para poder realizar su obje
tivo, cumpliendo con el Plan Nacional -
de Desarrollo.

Artículo 47.- Toma en consideración las necesidades
de los trabajadores para asignar los -
créditos respectivos.

Artículo 48.- Señala que el Consejo de Administra---
ción establecerá los montos máximos de
los créditos y la forma de garantizar--
los.

Artículo 49.- Se mencionan los casos en que se da -- por vencidos anticipadamente los créditos, país como los casos en que se puede rescindir el contrato por el cual - otorga créditos.

Artículo 50.- El instituto vigilará que los créditos y financiamiento sean destinados para el fin propuesto.

Artículo 51.- Regula lo relacionado con los casos en que el trabajador tiene alguna incapacidad permanente parcial o total o --- bien por muerte.

Artículo 52.- Señala la competencia del instituto para conocer de los recursos de inconformidad interpuesto ante el.

Artículo 53.- Señala que las controversias suscitadas entre la institución y sus trabajadores, será resuelta por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje.

Artículo 54.- Las controversias entre los patrones - y el INFONAVIT se resolverán por el -- Tribunal Fiscal de la Federación.

- Artículo 55.-** Establece los montos de las multas que podrán imponerse y podrán ser de 15 a 315 veces al salario mínimo general.
- Artículo 56.-** Señala los recargos en que incurren -- los patrones por no enterar puntualmente las aportaciones.
- Artículo 58.-** De acuerdo con este artículo comete delito de fraude quien reciba crédito -- sin tener derecho a ello.
- Artículo 59.-** Los trabajadores que cuenten con más -- de 50 años y dejen de estar sujetos a una relación laboral tiene derecho a -- continuar en un régimen voluntario para contar con los beneficios de la institución.
- Artículo 60.-** Contiene las formas en que se da por -- terminada la continuación voluntaria.
- Artículo 61.-** El trabajador jubilado puede optar por la devolución de las aportaciones o -- por incorporarse al régimen voluntario.

Artículo 62.- La ley competente en las controversias laborales.

Artículo 63.- La libertad de impuestos al instituto por remates que realice.

Artículo 64.- El instituto podrá intervenir en la administración de los conjuntos habitacionales.

Artículo 65.- Las inversiones deberán ser sobre los inmuebles estrictamente necesarios.

Artículo 66.- Establece facultades a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión Nacional de Bancos y Seguros, por parte del Gobierno Federal, para cumplir con los fines de la institución.

Artículo 67.- Señala que no podrán ser embargadas las aportaciones hechas ante el instituto.

Artículo 68.- Se le acredita solvencia al instituto.

Sin embargo, nosotros consideramos que respecto al -- Artículo 30. los objetivos han sido malversados, por el compadrasgo existente el cual consiste en autorizar créditos a familiares; así también la corrupción de la cual es presa fácil -- los trabajadores a quienes se les promete un crédito si pagan -- por debajo del agua cantidad que fluctúan entre los cinco y diez mil nuevos pesos, esto aunado al pésimo servicio otorgado por quienes atienden al público, personas despoticas y prepotentes que sólo entorpecen el funcionamiento de la institución; son quienes no permiten el cabal cumplimiento del INFONAVIT.

6.- DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores, cuenta con diversos reglamentos los cuales es recomendable conocer, y aunque el presente capítulo es el marco jurídico sólo haremos leve mención de ellos, en razón de -- que los mismos no hacen otra cosa que procurar la debida aplicación de la ley comentada anteriormente.

A).- Reglamento interior del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En este reglamento encontramos más a detalle como se

integran sus órganos internos así como el personal que los integra sus funciones y sus designaciones.

B).- Reglamento de la Asamblea General del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

En este reglamento encontramos, el modo de integración, iniciación de período, las sesiones ordinarias, y extraordinarias, la convocatoria, los asuntos que se ventilarán las sesiones permanentes, el Quórum necesario, asistencia e inasistencia en las sesiones, modo de efectuarse las votaciones, forma en que serán presididas las sesiones, los debates, dirección del secretario, duración y funciones.

C).- Reglamento del Consejo de Administración del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

En él se contempla la integración del consejo, lo relativo a sus sesiones ordinaria y extraordinarias, lugar en que se celebrarán, las órdenes del día, Quorum necesario para sesionar, suspensión y levantamiento de sesiones, forma de computar y orden de las votaciones, rotación de la Presidencia, Auxiliar del Presidente, designación del Secretario Auxiliar y su Suplente, sus facultades y obligaciones.

D).- Reglamento de la Comisión de Inconformidades y de Evaluación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

Aquí se contempla la integración de la comisión, la rotación bimestral de su Presidente, sus atribuciones de inconformidad o controversia sobre evaluación y personalidad del -- promovente, reglas para obtener la suspensión definitiva del -- procedimiento de ejecución, todo lo relativo al recurso de -- inconformidad, todo lo relacionado con las controversias de -- evaluación, los dictámenes y resoluciones de los recursos e in conformidades.

E).- Reglamento de las comisiones consultivas regionales y de las Delegaciones Regionales del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Regula el establecimiento de las comisiones, su integración, los requisitos para ser miembro, atribuciones y funciones, las sesiones ordinarias y extraordinarias así como su Quórum, el nombramiento de los Delegados Regionales requisitos, funciones, atribuciones, así como su ausencia temporal.

F).- Reglamento para efectuar y enterar descuentos al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

G).- Reglamento para la imposición de Sanciones Administrativas por violaciones a las normas de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y a sus Disposiciones Reglamentarias.

Contiene la obligatoriedad y objeto del reglamento, autoridad a la que corresponde la aplicación del reglamento en casos de violación a la ley del INFONAVIT, autoridad competente para consignar lo relativo al emplazamiento para comparecer a audiencia, reglas para acreditar personalidad, ofrecimiento de pruebas sus reglas de admisión y momento para ofrecerlas, - las resoluciones cuantías de las multas, reglas para aplicar-- las y sus montos, cumplimiento forzoso de los actos que originaron la multa, denuncia al Ministerio Público Federal, así como todo lo concerniente a las notificaciones.

H).- Reglamento para la continuación voluntaria dentro del régimen del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

En este reglamento se encuentra contemplada la posibilidad de que el trabajador jubilado, pueda en el régimen voluntario, así como los requisitos que deberán satisfacer, la presentación de la solicitud y su declaración, la resolución que le recaiga, el monto de las aportaciones que deberá cubrir, sus obligaciones, causas de terminación, sus derechos.

1).- Reglamento sobre Administración, Operación y mantenimiento de los Conjuntos Habitacionales Financiados por el Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores.

Este reglamento es pequeño y señala la forma de la administración, entrega de cuotas así como sus plazos, Institución que puede encargarse de la operación de los fondos, de las organizaciones y asociaciones y facultades para recibir cuotas, formas en que cubrirán su cuota los trabajadores, que deben de estar sujetos a una relación laboral.

De esta forma hemos mencionado los reglamentos más importantes que rigen el cumplimiento y organización del INFONAVIT señalando todas las leyes y ordenamientos legales que tienen relación con la institución.

Por lo que consideramos que el marco jurídico regulador, relativo al INFONAVIT, y en relación a la vivienda, está completo.

7.- CONCLUSIONES

El INFONAVIT es un organismo que surge de los derechos logrados por la clase trabajadora, y reconocidos por el estado en busca de lograr una compensación en la distribución de la riqueza.

Procurando que todo individuo que presta la fuerza de su trabajo por una remuneración goce de una vivienda digna y decorosa.

Debido a que de acuerdo con los ingresos del grueso de la población sería casi imposible el adquirir una vivienda de contado, por lo que surge esta institución como una forma de Justicia Social.

C A P I T U L O I I I

"EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL PARA LA VIVIENDA DE LOS TRABAJADORES"

3.1. _ PRELIMINARES

El Derecho del trabajo tiene como fin regular la relación entre los factores de la producción -trabajadores y patrones-, y las disposiciones relativas a la vivienda de los --trabajadores es parte del Derecho del Trabajo.

El actual Artículo 123 Constitucional y la Ley Federal del Trabajo constituyen los lineamientos legales más importantes que determinan los derechos esenciales de los trabajadores, tendientes a lograr un equilibrio entre el capital y el trabajo.

Los principios fundamentales del Derecho Laboral implícitamente tienen como fin dignificar a la Clase Trabajadora, que tradicionalmente se le ha considerado como la parte más débil en esa relación.

El Derecho a la Vivienda como parte de las garantías sociales, nace con el fin de conceder un medio decoroso de vida para una Clase Social, explotada por la burguesía.

De ahí que en este capítulo nos interese indagar si la ley del INFONAVIT, en vigor realmente permita esta protección, referida por el Artículo 123 Constitucional o es otra la realidad que se vive en nuestro actual Estado Mexicano.

3.2.- CREACION DEL INFONAVIT

La obligación patronal de proporcionar habitaciones a sus trabajadores, bajo las condiciones específicas, implicaba una carga de trascendencia para los patrones, por lo que se consideró conveniente la creación de un organismo integrado -- por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los patrones, que administraran los recursos del FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA.

La necesidad de conformar una institución que organizara los recursos destinados para la construcción de las viviendas fue el poco tino de los patrones para cumplir su obligación de proporcionar habitaciones a los trabajadores, pues a pesar de que esa obligación fue planeada en el Artículo 123 de Nuestra Constitución Federal y conformada por el Constituyente de 1917, no existió un cumplimiento cabal de tal obligación. Tuvieron que transcurrir 55 años para que existiera un organismo que se encargara de administrar y coordinar el cumplimiento de la garantía social a la habitación.

La fracción XII del Artículo 123 de la Constitución Federal, hasta antes de la reforma mediante Decreto de 8 de febrero de 1972, establecía que las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas, cuando ocuparan un número de asalariados mayor del ciento, los patrones tendrían la obligación de proporcionarles habitaciones cómodas e higiénicas. Asimismo, se previó que éstos podrían cobrar las rentas respectivas, siempre que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las viviendas.

La exposición de motivos del Decreto de Reforma al Artículo 123, fracción XII señalado, estableció la causa de la reforma la creación del INFONAVIT, según lo siguiente:

"El sistema en vigor se apoya, pues, preferentemente, en las relaciones obrero-patronales y permite que el cumplimiento del precepto constitucional vaya haciéndose efectivo mediante acuerdos entre las partes. Dentro de la redacción actual de la fracción XII del apartado A del Artículo 123 pareció conveniente esta solución, en vez del establecimiento de normas más rígidas que difícilmente hubiesen podido llevarse a la práctica.

El Gobierno de la República ha insistido reiteradamente en la necesidad de acelerar todos los procesos que concurren a una más justa distribución del ingreso y a mejorar sus-

tancialmente el bienestar de la población. Por esta razón con sidera indispensable afrontar globalmente el problema de la vivienda e incorporar en los beneficios de una política habita-- cional a la totalidad de la clase trabajadora, independien-- mente de la dimensión de las empresas en que sus miembros laboran o de su ubicación geográfica.

Ello sólo es factible si se establece un sistema más amplio de solidaridad social en el que la obligación que ac--- tualmente tienen los patrones respecto de sus propios trabaja-- dores sirva de base a un mecanismo institucional de financia-- miento e inversión, de carácter nacional. Así será posible sa tisfacer, en el volumen y con intensidad que se requiere, las demandas de habitación y facilitar al mismo tiempo el cumpli-- miento de las obligaciones a cargo de las empresas. Obviamen-- te que no se ha logrado, ni en una mínima parte el objetivo -- marcado anteriormente.

Debe entenderse que al amparo del texto original de la fracción XII en cita, sólo tenían obligación de proporcio-- nar habitación a sus trabajadores, aquellos patrones que tuvie ran más de 100 trabajadores y aquellas empresas que se encon-- traran fuera de las poblaciones, obligación no exigible a --- quien no se encontrara en tales supuestos y con el consecuente menoscabo de los derechos de los trabajadores que no pertene-- cieran a empresas de tales características, tal como la exposi

ción de motivos lo estableció, al señalar que:

"Con esto se eliminara, además, la limitación por la que solamente están obligadas, en el interior de las poblaciones, las empresas de más de cien trabajadores a proporcionar a éstos habitaciones. No parece, en efecto, congruente con la política de empleo que se ha trazado el Gobierno de la República, al hacer recaer mayores cargas precisamente en aquellas negociaciones que absorben volúmenes más cuantiosos de mano de obra.

La operación de un fondo nacional no sólo permitirá cumplir el objetivo que se propuso el Constituyente en 1917, sino que además facilitará a los trabajadores la adquisición - en propiedad de sus habitaciones y la integración de su patrimonio familiar; los mantendrá al margen de las contingencias inherentes a la situación económica de una empresa determinada o al cambio de patrón y ampliará considerablemente el número de las personas beneficiadas".

Agregando:

"... 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 activida-

des económicas, en particular las que se relacionan con la industria de la construcción", añadiendo:

"...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 confiar se 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..."

Así, el ejecutivo en su iniciativa señalaba:

"...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, una 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.

Se ha considerado conveniente declarar 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. Así se afirmará, en una -- Institución tan importante como la que se pretende crear, el -- espíritu de nuestra legislación laboral que busca la participación conjunta de las empresas y los trabajadores en las cuestiones que vitalmente les atañen..."

La exposición concluye de la forma siguiente:

"...Finalmente, se habrá encontrado una fórmula de crecimiento económico que amplie automáticamente la redistribución de los beneficios de la riqueza y creado una institución perdurable y de grandes alcances, capaz de hacer frente a los requerimientos del porvenir".

La reforma citada modificó únicamente los dos primeros párrafos de la fracción referida, para quedar como sigue:

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

hagan a 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 adquirieran 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", y de esta forma el legislador se preocupaba porque el trabajador adquiriera en propiedad una vivienda digna.

Al ser la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado A del Artículo 123 Constitucional, regulaba el cumplimiento de la obligación de proporcionar habitaciones, a cargo de los patrones, en los Artículos 97, 110, 136 al 151 y 782, los que de igual forma se reformaron para adecuarlos a la modificación de la fracción XII del Artículo 123 Constitucional en su apartado A, según el argumento siguiente expresado en la exposición de motivos:

"La Reforma a la Fracción XII del apartado A del Artículo 123 de la Constitución que con esta misma fecha he ini-

ciado, en caso de ser aprobada, vendría a modificar tanto a la naturaleza de las obligaciones que los patrones tienen respecto de sus trabajadores en materia de vivienda, como a extender a la totalidad de las personas sujetas a una relación de trabajo los beneficios que se derivan de tales obligaciones.

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

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

Ella pretende facilitar el cumplimiento de la reforma constitucional que he propuesto por el establecimiento de normas claras, de carácter sustantivo, que fijen los derechos y las obligaciones que a las partes corresponden, previendo que las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento --

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", y de esta forma el legislador se preocupaba porque el trabajador adquiriera en propiedad una vivienda digna.

Al ser la Ley Federal del Trabajo reglamentaria del apartado A del Artículo 123 Constitucional, regulaba el cumplimiento de la obligación de proporcionar habitaciones, a cargo de los patrones, en los Artículos 97, 110, 136 al 151 y 182, los que de igual forma se reformaron para adecuarlos a la modificación de la fracción XII del Artículo 123 Constitucional en su apartado A, según el argumento siguiente expresado en la exposición de motivos:

"La Reforma a la Fracción XII del apartado A del Artículo 123 de la Constitución que con esta misma fecha he ini-

ciado, en caso de ser aprobada, vendría a modificar tanto a la naturaleza de las obligaciones que los patrones tienen respecto de sus trabajadores en materia de vivienda, como a extender a la totalidad de las personas sujetas a una relación de trabajo los beneficios que se derivan de tales obligaciones.

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

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

Ella pretende facilitar el cumplimiento de la reforma constitucional que he propuesto por el establecimiento de -- normas claras, de carácter sustantivo, que fijen los derechos y las obligaciones que a las partes corresponden, previendo que -- las cuestiones relativas a la organización y funcionamiento --

del fondo, se precisen en una ley específica". Así lo señalaba el ejecutivo federal en su iniciativa.

La Reforma a la Ley Laboral tuvo como fin fundamental hacer extensivo el derecho a que se les proporcione habitaciones a los trabajadores temporales y eventuales, que antes de la reforma solo gozaban de él trabajadores de planta, con una antigüedad mínima de un año: la totalidad de las aportaciones que hagan las empresas al Fondo Nacional de la Vivienda se destinará a la constitución de depósitos en favor de los trabajadores, asimismo; los trabajadores dispondrán de una aportación fija y permanente que las empresas harán a su favor y tendrán acceso a créditos que les serán otorgados por el organismo que administre los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda; todos los patrones estarán obligados a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, cuya obligación se cumplirá apartando al Fondo Nacional de la Vivienda un 5% del monto de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio, excluyéndose a trabajadores domésticos y algunos trabajos especiales que serían motivo de un tratamiento especial.

Se establece también un tope máximo de 10 salarios mínimos para el pago de las aportaciones.

Los Artículos 137 a 140 de la Ley, sentarían los lineamientos generales de organización y funcionamiento del Fon-

do Nacional de la Vivienda, lo que será motivo de un análisis detallado en incisos posteriores de este Capítulo.

Como medio de imparcialidad en el otorgamiento de -- los Créditos se constempla la posibilidad de que el fincamien- to sea por medio de sorteo.

Las iniciativas de reformas y adiciones a la consti- tución y a la Ley Federal del Trabajo, así como la iniciativa - de la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda pa- ra los trabajadores, fueron tratados en la misma sesión extraor- dinaria del Congreso de la Unión, los que fueron aprobados y - publicados en el Diario Oficial correspondiente al 24 de abril de 1972, ley esta última que correspondía al fin propio de ta- les reformas, la creación del INFONAVIT.

3.3.- NATURALEZA JURIDICA DEL INFONAVIT

Como es de todos sabido la Administración Pública - Federal, esta dividida en dos grandes ramas, la primera de --- ellas es la denominada Centralizada, la segunda es llamada Pa- raestatal, o Descentralizada.

Es de recordar que la Administración Pública Federal esta a cargo del titular del Poder Ejecutivo, debido a la am--

plitud de funciones que tiene que cumplir el Presidente de la República, es necesario delegar algunas de ellas y para ello - se auxilia de las formas en que se ejerce la Administración pública.

¿Ahora bien cómo se integra la Administración Pública Centralizada? Ésta se integra por las Secretarías de Estados, Departamento Administrativo, la Presidencia de la República y la Procuraduría General de la República.

La Administración Pública Paraestatal está integrada por organismos Descentralizados y Empresas de participación - Estatal, Instituciones Nacionales de Crédito, Organizaciones - Auxiliares Nacionales de Crédito e Instituciones Nacionales de Seguros y de Fianzas; Fideicomisos.

Existen 4 formas distintas de Organización Administrativa; y

"La Centralización es la forma de Organización Administrativa en la cual, las unidades, Organos de la Administración Pública, se acomodan y ordenan articulándose bajo un orden jerárquico a partir del Presidente de la República, con el objeto de unificar las decisiones, el mando, la acción y la ejecución.

La Centralización Administrativa implica la unidad - de los diferentes órganos que la componen y entre ellos existe un acomodo jerárquico, de subordinación frente al titular del Poder Ejecutivo, de Coordinación entre las Secretarías, del Departamento de Estado y Procuraduría General de la República y de Subordinación, en el orden interno por lo que respecta a los órganos de cada Secretaría, Departamento de Estado y Procuraduría". (26)

Por su parte el Maestro Gabino Fraga señala:

"La Centralización Administrativa existe cuando los - órganos se encuentran colocados en diversos niveles pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a - la cúspide en que se encuentra el Jefe Supremo de la Administración Pública". (27)

La Descentralización es definida como una forma de - organización que adopta la Administración Pública para desarrollar: actividades que por su naturaleza competen al Estado o - bien, actividades que son de interés general creando para esos efectos, organismos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propios. Como ejemplo de organismos descentralizados

(26). Acosta Romero Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1988. Octava Edición. Pag. 116.

(27). Fraga Gabino. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. México 1988. Vigésima Séptima Edición. Pag. 165.

se pueden citar a Petróleos Mexicanos, entre otros.

Otro tipo de organización pública, lo forman las -- Empresas de Estado y las Empresas de Participación Estatal. Como ejemplo de las primeras tenemos al Banco de México, S.A., y de las segundas a la Aseguradora Mexicana, S.A. La diferencia de este tipo de Empresas radica fundamentalmente, en que en el caso de las Empresas de Estado, el gobierno es propietario del 100% de su capital, a diferencia de las otras en que sólo participa de una parte.

Cuando la participación del Estado es mayor del 50% estaremos en presencia de Empresas de participación mayoritaria: en relación a la aportación, cuando la participación del Estado sea menor del 50% al 25% estaremos frente a una empresa de participación minoritaria.

"La Desconcentración es una forma de organización Administrativa, en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión limitadas a un manejo autónomo de su presupuesto o de su patrimonio sin dejar de -- existir el nexo de jerarquía". (28)

(28). Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo. Editorial Porrúa. 8a. Edición. México 1988. Pag. 312.

Es precisamente en esta última forma de organización en la que cae el Instituto del Fondo. Es decir, se le ha considerado como un órgano "desconcentrado" del Estado, dependiendo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Por lo que respecta a esto el Maestro Miguel Acosta señala:

"La Desconcentración consiste en una forma de organización administrativa en la cual se otorgan al órgano desconcentrado determinadas facultades de decisión y ejecución, limitadas por medio de diferentes normas legales que le permiten actuar con mayor rapidez, eficacia y flexibilidad, así como el tener un manejo autónomo de su presupuesto, o de su patrimonio, sin dejar de existir el nexo de jerarquía. Ejemplo: En los órganos centralizados vemos que hay una jerarquía definida, un manejo centralizado de los ingresos y egresos del Estado, esa jerarquía impone a veces retardos en la Administración Pública y en la prestación de los servicios, etcétera, entonces, se ha pensado en la conveniencia de dar a ciertos órganos facultades de decisión, sin necesidad de acudir al órgano superior, más que en ciertos casos trascendentes o importantes; y mediante esa facultad de decisión el órgano inferior, el órgano desconcentrado, puede manejarse más ágilmente; no tendrán que acudir semanalmente, pedir una serie de documentos, de acuerdos, de relaciones, etcétera. Por ello, los Estados han creado es-

tos organismos, para obtener una mayor eficacia Administrativa". (29)

Por lo antes expuesto y en relación con el Artículo segundo de la ley del IFONAVIT, y como lo señala El Maestro -- Acosta Romero se puede considerar al Instituto como un Órgano Descentralizado.

A mayor abundamiento el Artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal señala: "Son organismos descentralizados las entidades creadas por Ley o Decreto del Congreso de la Unión o por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten".

Por tal motivo el INFONAVIT, es un organismo descentralizado puesto que es creado por Decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad y patrimonio propios.

3.4.- ORGANIZACION INTERNA DEL INFONAVIT

En cuanto a la organización interna del INFONAVIT, - de acuerdo con su ley cuenta con los siguientes órganos:

(29). Acosta Romero, Miguel. "Derecho Bancario". Editorial Porrúa. México 1991. Cuarta Edición. Pag. 188

Asamblea General

Consejo de Administración

Comisión de Vigilancia

Director General

Directores Sectoriales

Comisión de Inconformidades y de Valuación

Comisiones Consultivas Regionales

De estos órganos, los más importantes son la Asamblea General y el Consejo de Administración, por ello citamos sus funciones más importantes:

3.5.- FUNCIONES DE ALGUNOS ORGANOS INTERNOS DEL INFONAVIT

La Asamblea General es el órgano supremo y estará integrada por 15 miembros por cada una de las partes que conforman la Institución, aprobará los presupuestos de ingresos, y egresos, los planes de labores y de financiamiento del Instituto para el año siguiente.

Aprobará los estados financieros que resulten de la operación en el último ejercicio, así como los dictámenes de la Comisión de Vigilancia y el informe de actividades de la Institución.

Señalar lo relativo a la jurisdicción de las Comisiones Consultivas Regionales del Instituto, así como expedir los reglamentos del mismo, las necesarias para cumplir los fines del Instituto que no estén otorgadas a otro órgano.

El Consejo de Administración se integra por 15 miembros 5 por cada sector que conforma al Instituto, decidirá sobre las inversiones de los fondos y los funcionamientos del Instituto.

Resolverá operaciones del Instituto cuando por acuerdo no correspondan a la Asamblea General, y propondrá a esta lo relacionado a las Comisiones Consultivas Regionales, aprobará, los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de labores y de financiamiento así como los estados financieros que serán presentados a la Asamblea General, así como el Informe del Director General.

Presentará para aprobación los reglamentos del Instituto, aprobará los nombramientos del personal directivo y de los delegados regionales que se le propongan, los tabuladores

y prestaciones del personal, establecerá las reglas para el otorgamiento de Créditos, y determinará las reservas para asegurar las operaciones de la Institución.

3.6.- AUTONOMIA FISCAL DEL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA

Esta Autonomía Fiscal consiste en la facultad que le otorga el Código Fiscal de la Federación de acuerdo con lo establecido en su Artículo Segundo Fracción II penúltimo párrafo, que a la letra dice:

Asimismo es relacionado con el Artículo 30 de la Ley del INFONAVIT, la Institución en caso de incumplimiento, establecerá el monto de las aportaciones así como sus recargos, señalando las bases para liquidarlos.

Para lo anterior, el Instituto se auxiliará de su personal, para realiza inspecciones y auditorias, sujetándose a las reglas establecidas para tal efecto por el Código Fiscal en términos de su Artículo 42.

Artículo 42.- Los recursos del Instituto se destinan:

1. Al otorgamiento de créditos a los trabajadores --

que sean titulares de depósito constituidos a su favor en el Instituto. El importe de estos créditos deberán aplicarse:

- a) A la adquisición de propiedad de habitaciones,
- b) A la construcción, reparación, ampliación o mejoras, de habitaciones, y
- c) Al pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores;

Asimismo, el Instituto podrá descontar con la responsabilidad de las instituciones de crédito, créditos que éstas hayan otorgado para aplicarse a los conceptos señalados en los incisos anteriores.

II. Al financiamiento de la construcción de conjuntos de habitaciones para ser adquiridas por los trabajadores, mediante créditos que les otorgue el Instituto.

Estos financiamientos sólo se concederán por concurso tratándose de programas habitacionales aprobados por el Instituto y que se ajusten a las disposiciones aplicables en materia de construcción.

Asimismo, el Instituto podrá descontar con la responsabilidad de las instituciones de crédito, financiamientos que éstas hayan otorgado para la construcción de conjuntos habitacionales para los trabajadores.

En cuanto al pago el obligado lo tendrá que realizar en las Instituciones de crédito autorizadas.

En lo respectivo al cobro y su ejecución éste lo determinará el Instituto y será llevado a cabo por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así también podrá resolver sobre las solicitudes de prescripción y caducidad planteadas por los patrones.

De vital importancia resultan las anteriores facultades otorgadas al INFONAVIT ya que la Institución es quien se encarga de determinar los recargos de las aportaciones omitidas, ya que si fuera por medio de la S.H.C.P., el trámite sería más engorroso y recargaría a un más el cúmulo de trabajo que tiene esta Secretaría, por lo tanto en caso de que el trabajador dejara de hacer las aportaciones respectivas, a el INFONAVIT, éste procederá en su contra a llevar a cabo el embargo de ejecución fiscal, previo procedimiento de ejecución.

3.7.- ADMINISTRACION DE LOS RECURSOS

Debemos entender a la administración como el método o técnica por virtud del cual se controla la utilización de los recursos con que cuenta una persona, ya sea física o moral, privada o pública, para cumplir los fines en cada ámbito. Verbigracia la distribución de los recursos en un hogar para satisfacer las necesidades de la familia; el cumplimiento de los servicios públicos a cargo del Estado, son de acuerdo a la disponibilidad de efecto.

El Instituto obtiene sus recursos por medio de las aportaciones patronales y las del Gobierno Federal y excepcionalmente en el régimen voluntario con las aportaciones de los particulares así incorporados, y los dividendos por la inversión de los anteriores.

Dichos recursos son motivo de una administración a efecto de que se cumplan con las funciones y fines propios del INFONAVIT. El Artículo 3o. de la Ley del Instituto establece que el mismo tiene por objeto, "Administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda", según la Fracción I; internamente corresponde a la Asamblea General aprobar el presupuesto de ingresos y egresos del Instituto, es decir lo recaudado y lo que se ha de gastar para cumplir con sus fines.

El INFONAVIT cuenta con un órgano interno denominado Consejo de Administración, al que corresponde decidir sobre inversiones, examinar y aprobar los presupuestos de ingresos y egresos, los planes de financiamiento, los estados financieros, el presupuesto de gastos de administración, los tabuladores y prestaciones a trabajadores y las reglas para el otorgamiento de créditos; determinar reservas para asegurar la operación del Instituto, según el Artículo 16 de la Ley del INFONAVIT.

La Comisión de Vigilancia, del propio organismo -- tiene como atribución y función vigilar que la administra-- ción de los recursos y los gastos, así como que las operacio-- nes se hagan de acuerdo a las disposiciones de la ley, y --- practicar auditoria de Estados Financieros según el Artículo 18 de la Ley del INFONAVIT.

En tanto al Director General, corresponde presentar al Consejo de Administración los programas de lineamientos y Créditos en efectivo para construcción de Vivienda, y cons-- trucción de unidades habitacionales.

Los recursos del INFONAVIT serán destinados para - otorgar créditos en efectivo a trabajadores, para ser desti-- nados a la adquisición de habitaciones, en propiedad; a la - construcción, reparación, ampliación o mejoramiento de habi-- taciones y al pago de adeudos contraídos por cualquiera de -

los anteriores conceptos. Asimismo para financiar la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por trabajadores; para el pago de capital e intereses de la subcuenta de Vivienda; para cubrir gastos de administración, operación y vigilancia del Instituto y para la adquisición de inmuebles y muebles para sus oficinas; estrictamente indispensables para cumplir con sus fines, de acuerdo a lo previsto por el Artículo 42 de la Ley mencionada.

Como se ha señalado, los recursos del INFONAVIT deben ser destinados fundamentalmente para hacer efectiva la garantía constitucional de todo trabajador para gozar de una vivienda digna y decorosa.

3.8.- OTORGAMIENTO DE CREDITOS

Particularmente nosotros consideramos como "Créditos" a la cantidad en efectivo que el INFONAVIT presta a los trabajadores, para que éstos escojan su vivienda de acuerdo a su gusto y el capital que la Institución otorga como préstamo, también consideramos como "crédito" a la vivienda que la Institución construye para los trabajadores ya que ésta no se da en propiedad hasta que es pagada totalmente.

Ahora bien para su otorgamiento se requiere que el patrón haya realizado las aportaciones correspondientes al -

trabajador, y en virtud de que los créditos que habrá de conceder el Instituto, no permita satisfacer la demanda de vivienda, el Consejo de Administración para asignarlos se apegará a los siguientes criterios:

- a).- El nivel de ingresos de los trabajadores, dando siempre preferencia a los de más bajos salarios.
- b).- El grado de necesidad de vivienda de los propios trabajadores.
- c).- El número de aportaciones realizadas al INFONAVIT por parte de los patrones, o bien por parte del trabajador cuando este sujeto al régimen voluntario.
- d).- El número de dependientes económicos de los trabajadores que viven en el mismo domicilio.
- e).- El salario, y si hay otro ingreso, como podría ser que su esposa también trabajara.
- f).- Las características y precios de venta de las habitaciones disponibles.

- g).- La ubicación de la vivienda y la cercanía con el centro de trabajo.
- h).- En el caso de grupos de trabajadores que se pudieran clasificar en forma semejante, y ya que todos tienen el mismo derecho, se asignará dentro de éstos los créditos disponibles, y para el caso de que no fueran suficientes para todos se sortearán.

Por último mencionaremos que para el otorgamiento de créditos en efectivo y no en especie, se tomará en cuenta los incisos a), b), c), d), e), que se señalaron en el párrafo anterior ya que el trabajador buscará una vivienda de su gusto, a su alcance, y en la zona que considere que mejor le conviene, sin embargo estos criterios actualmente en la práctica no se llevan a cabo.

3.9.- PROCEDIMIENTO PARA EL OTORGAMIENTO DE CREDITOS

A este respecto la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores en su Artículo 47 señala:

"El Consejo de Administración expedirá las reglas

conforme a los cuales se otorgarán en forma inmediata y sin exigir más requisitos que los previstos en las propias reglas los créditos a que se refiere la Fracción I del Artículo 92.

Las reglas antes citadas tomarán en cuenta entre otros factores la oferta y demanda regional de vivienda, el número de miembros de la familia de los trabajadores, los saldos de la subcuenta de vivienda del trabajador de que se trate y el tiempo durante el cual se han efectuado las aportaciones a la misma, si el trabajador es propietario o no de su vivienda, así como su salario o el ingreso conyugal y si hay acuerdo de los interesados.

Por tal motivo los trabajadores deberán llenar en forma personal una tarjeta de información, la cual permitirá al Instituto conocer el nivel de ingresos y las necesidades de habitación del trabajador, las cuales entrarán a un sistema de cómputo y mediante el cual se asignará el crédito a los trabajadores tratando con esto de crear un sistema de equidad, siendo esto el único procedimiento que se realiza en cuanto al otorgamiento de créditos.

3.10.- CONCLUSIONES

EL INFONAVIT es un órgano desconcentrado de la --

Administración Pública Federal, el cual se encarga de la prestación de seguridad social por lo que hace a la vivienda, y respecto a los trabajadores regulados por el apartado A del Artículo 123 Constitucional, para esto cuenta con órganos internos que aunados a la Autonomía Fiscal, y con los recursos con los que cuenta, trata de satisfacer las necesidades de vivienda de sus agremiados, mediante el otorgamiento de créditos, los cuales se sujetará a las bases establecidas por la propia Institución.

A nuestro parecer el Instituto debería de contar con una más amplia Autonomía Fiscal, para que él mismo pudiera resolver en cuanto a la negativa de aportar lo correspondiente por parte del patrón, realizando el procedimiento de Ejecución debida.

C A P I T U L O I V

"OBLIGACIONES DEL PATRÓN, DEL TRABAJADOR Y DEL PROPIO INFONAVIT"

4.1.- PRELIMINARES

Desde las propias normas jurídicas, se establece la bilateralidad, la cual consiste según el Maestro Eduardo García Maynez en:

"Imponer deberes correlativos de facultades o conceder derechos correlativos de obligaciones." (30)

Ahora bien esta bilateralidad de las normas jurídicas debe trasladarse al campo de la relación laboral entre el trabajador y el patrón; en tal virtud el patrón tendrá derechos y obligaciones respecto del trabajador y viceversa, sin olvidar que el derecho laboral es un derecho social, es decir protector de la clase trabajadora, puesto que no podemos considerar que un trabajador, este en un plano de igualdad ante un patrón ya que este último cuenta con los medios económicos,

[30]. García Maynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del - Derecho". Editorial Porrúa S.A. México 1985. Pag. 15.

y el trabajador solo cuenta con su fuerza de trabajo, para subsistir él y su familia, y ante esta necesidad se hace indispensable una ley que proteja a los trabajadores, siendo más favorables para ellos, pero sin romper con la legalidad, de tal forma que imponga derechos y obligaciones a los patrones y trabajadores.

En este orden de ideas las normas jurídicas son bilaterales, por consiguientes, las normas que establecen los procedimientos, los actos, formas relacionadas con el INFONAVIT, los patrones y los trabajadores, contienen derechos y obligaciones para las partes.

A continuación entraremos al estudio de los deberes y obligaciones de la trilogía que conforma a la Institución denominada INFONAVIT.

4.2.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL PATRON EN MATERIA DE VIVIENDA

En principio mencionaremos, como hemos dejado asentado en el Capítulo II de este trabajo, que la Constitución Federal en su Artículo 123 en sus apartados A y B establecen la obligación del Patrón de a sus trabajadores, de acuerdo a lo que establezcan las leyes reglamentarias, de proporcionar vi-

viendas cómodas e higiénicas a sus trabajadores.

Ante esta disposición Constitucional, la Ley Federal del Trabajo y la Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y la Ley del Seguro Social, establecen los siguientes derechos y obligaciones del patrón.

4.2.1 OBLIGACIONES DEL PATRON EN MATERIA DE VIVIENDA Y DEL S.A.R. 1 DE JULIO DEL 93

En primer término inscribir al trabajador en el INFONAVIT, con las formas proporcionadas por el banco ante las nuevas reformas del Sistema de Ahorro para el Retiro, ahora - bien serán inscritos los trabajadores, que presten un servicio personal subordinado a una persona física o moral, cuando tal relación esté regulada por la Ley Federal del Trabajo, - sin considerar si son sindicalizados o no, de planta, eventuals o de confianza. El régimen INFONAVIT señala algunas excepciones, como es el caso de los trabajadores domésticos y, por ahora, los deportistas profesionales y trabajadores a domicilio.

La aportación del 5% que cada patrón debe realizar en favor de sus trabajadores, se efectuará utilizando la forma correspondiente en el que se anotará el número de Registro

Federal de Causantes y nombre del trabajador, fechas de alta, modificaciones de salarios y monto de éstos en el bimestre; - así como el monto total de la aportación a enterar, y en su caso la baja.

Las aportaciones patronales al INFONAVIT se deberán informar en las Oficinas Recaudadoras de Hacienda o en los -- Bancos autorizados para tal efecto por la Secretaría de ---- Hacienda y Crédito Público, durante los primeros quince días de los bimestres.

Conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación, se aplicará un recargo del 2% mensual sobre el -- total de los adeudos, y en su caso, los gastos de ejecución, al empresario que no entere oportunamente las aportaciones -- del salario ordinario de sus trabajadores o los descuentos -- por créditos otorgados a éstos.

Los patrones de trabajadores eventuales, tienen -- obligación de aportar por éstos al INFONAVIT, con base en el salario ordinario percibido durante el bimestre correspondiente.

Por salario ordinario se entenderá la cantidad que percibe el trabajador en efectivo y por cuota diaria.

Las empresas tendrán obligación de aportar a favor

de sus trabajadores por unidad de obra. Para tal efecto, la aportación se calculará teniendo como base las cantidades percibidas por los trabajadores durante el bimestre correspondiente.

Las empresas están obligadas a aportar por sus trabajadores comisionistas. Para tal efecto, calcularán la aportación teniendo en cuenta el salario de garantía, más las cantidades que los trabajadores perciban por concepto de comisión en el bimestre.

Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda, son una ventaja económica establecida en favor de los trabajadores a cambio de la prestación de sus servicios, toda vez que con las mismas se constituyen depósitos a su favor de acuerdo con la Ley del INFONAVIT. Por tal motivo, las aportaciones quedan comprendidas en el concepto genérico de salario atento a lo dispuesto en los Artículos 82 y 84 de la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 82. Salario es la retribución que debe pagar el patrón al trabajador por su trabajo.

COMENTARIO: El salario (cuota diaria) puede ser fijo, variable y mixto. El promedio de total debe servir de base para pagos por séptimos días, días de descanso obligatorio,

vacaciones, aguinaldo, etc.

Artículo 84. El salario se integra con los pagos hechos en efectivo por cuota diaria, gratificaciones, percepciones, habitación, primas, somisiones, prestaciones en especie y cualquiera otra cantidad o prestación que se entregue al trabajador por su trabajo.

COMENTARIO: La integración sólo tiene efectos para indemnizaciones. En nuestro concepto, dada la amplitud del precepto, cualquier ventaja en favor del trabajador forma parte del salario cuando esta ventaja deriva directamente del trabajo; y no cuando es un medio para realizarlo. Así, los viáticos no forman parte del salario, pero sí el 5% del INFONAVIT que es un salario de pago diferido del que es depositaría esta Institución por ser entregado al trabajador bajo los supuestos de la Ley que regula su funcionamiento. Sin embargo, en algunas sentencias dictadas en Juicios de Amparo que se han interpuesto por los trabajadores, se ha dicho que la aportación al al INFONAVIT no integra ni forma parte del salario para efecto del pago de las indemnizaciones.

Con base en lo antes expuesto, la obligación de pagar aportaciones, subsiste por todo el tiempo que dure la relación de trabajo y exista, por tanto, el deber de cubrir salarios. Así, en los casos de suspensión de las relaciones de

trabajo, previstos en los Artículos 42 y 427 de la Ley Federal del Trabajo, no habrá obligación de pagar aportaciones, pues el patrón queda exceptuado de pagar salarios, y dentro de este concepto se encuentran las mencionadas aportaciones.

Artículo 42. Son causas de suspensión temporal de las obligaciones de prestar el servicio y pagar el salario, sin responsabilidad para el trabajador y el patrón:

I. La enfermedad contagiosa del trabajador;

II. La incapacidad temporal ocasionada por un accidente o enfermedad que no constituya un riesgo de trabajo;

III. La prisión preventiva del trabajador seguida de sentencia absolutoria. Si el trabajador obró en defensa de la persona o de los intereses del patrón, tendrá éste la obligación de pagar los salarios que hubiese dejado de percibir aquél;

IV. El arresto del trabajador;

V. El cumplimiento de los servicios y el desempeño de los cargos mencionados en el artículo 50. de la Constitución, y de las obligaciones consignadas en el artículo 31, fracción II, de la misma Constitución;

VI. La designación de los trabajadores como representantes ante los organismos estatales, Juntas de Conciliación, Conciliación y Arbitraje, Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas y otros semejantes ; y

VII. La falta de los documentos que exijan las leyes y reglamentos, necesarios para la prestación del servicio, cuando sea imputable al trabajador.

Artículo 427. Son causas de suspensión temporal de las relaciones del trabajo en una empresa o establecimiento:

I. La fuerza mayor o el caso fortuito no imputable al patrón o su incapacidad física o mental o su muerte, que produzca como consecuencia necesaria, inmediata y directa, la suspensión de los trabajos;

II. La falta de materia prima, no imputable al patrón;

III. El exceso de producción con relación a sus condiciones económicas y a las circunstancias del mercado;

IV. La inconstabilidad, de naturaleza temporal, -

notoria y manifiesta de la explotación;

V. La falta de fondos y la imposibilidad de obtenerlos para la prosecución normal de los trabajos, si se comprueba plenamente por el patrón; y

VI. La falta de ministración por parte del Estado de las cantidades que se hayan obligado a entregar a las empresas, con las que hubiesen contratado trabajos o servicios, siempre que aquellas sean indispensables.

En el caso de la incapacidad temporal por riesgo -- profesional, o en el de los descansos pre y postnatales, no -- hay suspensión de la relación de trabajo, pues aunque no hay obligación de laborar por parte del trabajador o la trabajadora, si hay obligación del patrón de pagar salario por dichos períodos, según los Artículos 491 y 170 de la Ley Federal del Trabajo, respectivamente. Por tanto, es estos casos, el patrón está obligado a continuar cubriendo aportaciones.

Artículo 491. Si el riesgo produce al trabajador -- una incapacidad temporal la indemnización consistirá en el pago íntegro del salario que deje de percibir mientras que subsista la imposibilidad de trabajar. Este pago se hará desde el primer día de la incapacidad.

Si a los tres meses de iniciada una incapacidad no --

está el trabajador en aptitudes de volver al trabajo, el mismo o el patrón podrá pedir, en vista de los certificados médicos respectivos, de los dictámenes que se rindan y de las pruebas conducentes, se resuelva si seguir sometido al mismo tratamiento médico y gozar de igual indemnización o procede declarar su incapacidad permanente con la indemnización a que tenga derecho. Estos exámenes podrán repetirse cada tres meses. El trabajador percibirá su salario hasta que se declare su incapacidad permanente y se determine la indemnización a que tenga derecho.

Artículo 170. Las madres trabajadoras tendrán los siguientes derechos:

I. Durante el período del embarazo, no realizarán trabajos que exijan esfuerzos considerables y signifiquen un peligro para su salud en relación con la gestación, tales como levantar, tirar o empujar grandes pesos, que produzcan trepidación, estar de pie durante largo tiempo o que actúen o puedan alterar su estado psíquico o nervioso;

II. Disfrutarán de un descanso de seis semanas anteriores y seis semanas posteriores al parto;

III. Los períodos de descanso a que se refiere la fracción anterior se prorrogarán por el tiempo necesario en -

el caso de que se encuentren imposibilitadas para trabajar a causa del embarazo o del parto;

IV. En período de lactancia tendrán dos reposos extraordinarios por día, de media hora cada uno, para alimentar a sus hijos, en el lugar adecuado e higiénico que designe la empresa.

V. Durante los períodos de descanso a que se refiere la fracción II, percibirán su salario íntegro. En los casos de prórroga mencionados en la fracción III, tendrán derecho al cincuenta por ciento de su salario por un período no mayor de sesenta días;

VI. A regresar al puesto que desempeñaban, siempre que no haya transcurrido más de un año de la fecha del parto; y

VII. A que se computen en su antigüedad los períodos pre y postnatales.

Por otra parte, según el principio que se deriva de los Artículos 70., 60 y 111 de la Ley del Seguro Social, los patrones sólo quedan relevados de cumplir sus obligaciones laborales en la medida en que las mismas queden cubiertas por el régimen del Seguro Social. Así, cuando las obligaciones -

no se encuentren cubiertas por dicho régimen o sean superiores al mismo, el patrón queda obligado a cumplirlas directamente en su totalidad o en la medida en que sean superiores a las prestaciones del Seguro Social.

De acuerdo con los Artículo 65 Fracción 1 y 109 de la Ley del Seguro Social, las prestaciones en dinero que se otorgan por el IMSS a los trabajadores incapacitados temporalmente por riesgo profesional o a las trabajadoras durante los descansos pre y postnatales, equivalen al 100% de su salario de cotización o de su salario promedio de cotización, respectivamente; pero no incluyen el pago de aportaciones al INFONAVIT ni cantidad equivalente, pues en el inciso c) del Artículo 32 de dicha Ley se excluye del salario de cotización las aportaciones al INFONAVIT. Confirma lo aquí expresado la circunstancia de que ninguna disposición de la Ley del Seguro Social obliga al IMSS a pagar al INFONAVIT las aportaciones correspondientes a los trabajadores o trabajadoras que disfrutan de subsidios por incapacidad profesional o por maternidad.

4.2.2. DERECHOS DEL PATRON, EN MATERIA DE VIVIENDA

Uno de los principales derechos y tal vez el de mayor importancia es el de que los empresarios del país están representados, paritariamente, en todos los órganos colegia-

dos del Instituto, tales como la Asamblea General, Consejo de Administración, Comisión de Vigilancia, Comisión de Inconformidades y de Valuación y Comisiones Consultivas Regionales.

Además, existe un Director Sectorial Empresarial, - cuyas funciones de enlace y coordinación entre el sector respectivo y la Dirección General, contribuyen a dar unidad y - - fluidez a las decisiones del Instituto.

Los empresarios locales están representados en las Comisiones Consultivas Regionales del INFONAVIT. Estos órganos son de integración tripartita y existe uno cuando menos - en cada Entidad Federativa de la República.

Sus funciones son, entre otras, las de sugerir los mejores terrenos para la construcción de viviendas de trabajadores, las características que regionalmente deben tener éstas, así como participar en los procesos de otorgamiento de - créditos.

Las sugerencias de los empresarios locales al INFONAVIT, podrán canalizarse a través de las mismas Comisiones - Consultivas Regionales, de la Dirección Sectorial Empresarial o de las Oficinas de Orientación Delegacionales.

Descontar del salario de sus trabajadores, los abo-

nos correspondientes al pago del crédito que les haya otorgado el INFONAVIT y enterarlos al propio Instituto;

Los patrones no tendrán obligación de inscribir al INFONAVIT a los siguientes trabajadores, por tener éstos otra modalidad en cuanto a su Institución que proporciona este derecho.

Los que prestan sus servicios al Gobierno Federal y a los Gobiernos del Distrito.

Los trabajadores de organismos descentralizados y empresas de participación estatal, cuando no rijan su relación obrero-patronal por la Ley Federal del Trabajo.

Los socios de cooperativas de producción o de consumo.

Los trabajadores al servicio de Gobiernos Estatales o Municipales.

Los patrones de trabajadores domésticos no están obligados a inscribirse ni aportar por ellos al INFONAVIT.

Por ahora, en tanto el Ejecutivo Federal reglamenta su situación, los patrones de trabajadores a domicilio y de

portistas profesionales, tampoco tienen obligación de inscribirlos y dar a conocer las aportaciones correspondientes.

La Ley establece como límite máximo para la aportación al Fondo Nacional de la Vivienda, el equivalente a diez veces el salario mínimo general, vigente en la zona de que se trate. Sobre la cual se hará el descuento correspondiente.

La empresa que haya aportado en exceso, deberá dirigirse a la Subdirección Jurídica del Instituto; a fin de que resuelva lo que corresponda y en su caso ordene la devolución de lo aportado en exceso, según los siguientes casos:

- a) Por rebasar el salario máximo previsto en el Artículo 144 de la Ley Federal del Trabajo, correspondiente a diez veces el salario mínimo.
- b) Por considerar días en los que opera la suspensión de la relación de trabajo.
- c) Por considerar elementos ajenos a la base establecida en el Artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo.

Artículo 143. Para los efectos de este Capítulo el salario a que se refiere el artículo 136 se integra con los -

pagos hechos en efectivo por cuota diaria; y las gratificaciones, percepciones, alimentación, primas, comisiones, prestaciones en especie y cualquier otra cantidad o prestación -- que se entregue al trabajador por sus servicios; no se tomarán en cuenta dada su naturaleza, los siguientes conceptos:

a) Los instrumentos de trabajo, tales como herramientas, ropa y otros similares;

b) El ahorro, cuando se integre por un depósito de cantidad semanal o mensual igual del trabajador y de la empresa; y las cantidades otorgadas por el patrón para fines sociales y sindicales;

c) Las aportaciones al Instituto de Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores y participaciones en las utilidades de las empresas;

d) La alimentación y la habitación cuando no se proporcionen gratuitamente al trabajador, así como las despensas;

e) Los premios por asistencia;

f) Los pagos por tiempo extraordinario, salvo cuando este tipo de servicios este pactado en forma de tiempo fijo;

g) Las cuotas al Instituto Mexicano del Seguro Social a cargo del Trabajador que cubran las empresas.

El escrito que se dirija a la Subdirección Jurídica del INFONAVIT, haciendo ver el error en que se incurrió, deberá acompañarse de los documentos suficientes para acreditar:

a) Que se entregó una cantidad superior al salario máximo previsto en el Artículo 144 de la Ley Federal del Trabajo, precisando a qué zona económica pertenece y cuál es la cantidad aportada en exceso.

b) Que durante el bimestre operó la suspensión de la relación laboral de uno o varios trabajadores, especificando y comprobando la causa y los días en que existió dentro del bimestre, así como el número de días efectivamente considerados para hacer la aportación y precisando la cantidad enterada en exceso.

c) Qué elementos fueron considerados indebidamente y por qué se considera que son ajenos a la base prevista en el Artículo 143 de la Ley Federal del Trabajo, precisando la cantidad que se estima aportó en exceso.

d) Cuando se haya aportado a favor de una persona -

con la que no exista relación laboral, el patrón deberá dirigir un escrito a la Subdirección Jurídica del INFONAVIT, --- haciendo ver el error y acompañando los documentos suficientes para acreditar: 1) el nexo no laboral con las personas -- por las cuales se aportó; 2) las remuneraciones percibidas -- por ellas que no deban considerarse como salarios; y 3) las - aportaciones realizadas en la declaración y sus Anexos.

En caso de que se hayan realizado aportaciones a fa- vor de trabajadores que dejaron de tener tal carácter con anterioridad al bimestre en que se aportó, se deberá dirigir es- crito a la Subdirección Jurídica del INFONAVIT haciendo ver - el error y acompañando documentos suficientes para acreditar la fecha en que terminó la relación de trabajo y el monto de las aportaciones realizadas en la declaración y sus Anexos.

En cualquiera de las dos hipótesis anteriormente - señaladas y con base en la documentación respectiva, el INFO- NAVIT resolverá la conducente ordenando, en su caso, la devo- lución del total de las aportaciones realizadas por error.

Si el empresario comete algún error que no afecte - cantidades relacionadas con la aportación deberá dirigir un - escrito a la Oficina Federal de de Hacienda en la que haya -- aportado, haciendo ver el error y proporcionando los datos co- rrectos, con copia a la Subdirección Financiera del INFONA-- VIT.

En caso de que el error afecte las sumas parciales pero no la cantidad aportada en favor de cada uno de los trabajadores, el propio patrón deberá dirigirse a la Oficina Federal de Hacienda en que haya aportado, haciéndolo notar y -- proporcionando la suma o sumas parciales correctas, con copia a la Subdirección Financiera del propio Instituto.

4.3.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL TRABAJADOR

En cuanto al trabajador sus derechos los encontramos plasmados desde la Constitución, hasta la propia Ley Reglamentaria que lo es la Ley del INFONAVIT, pasando por la -- Ley Federal del Trabajo.

4.3.1.- DERECHOS DEL TRABAJADOR

Ser registrado en el INFONAVIT, estableciendo el -- sueldo y la aportación correspondiente que el patrón efectuará.

Recibir las formas correspondientes que acreditan las aportaciones que el patrón ha realizado.

Gozar de los beneficios que otorga la Institución,

como lo son proporcionar vivienda, créditos para la remodelación de su vivienda, construcción o mejoras, o bien para el -- pago de deudas adquiridas por estos conceptos.

En cuanto a las aportaciones que realiza el patrón en favor del trabajador éstas las podrá recoger totalmente en cualquiera de los siguientes casos:

- a) Cuando deje de estar sujeto a una relación de -- trabajo, durante un período mínimo de 12 meses.
- b) En caso de que el trabajador se jubile.
- c) Si sufriera una incapacidad permanente total.

Para el caso de que el trabajador falleciera las -- aportaciones a su favor, serán entregadas a la persona que -- previamente hubiese designado como beneficiario, cabe señalar que pueden ser varias las personas beneficiarias.

Si el trabajador no designara beneficiarios, las -- aportaciones acumuladas se entregarán en la forma siguiente:

A la viuda o viudo según sea el caso a los hijos que dependan económicamente al momento del fallecimiento del trabajador.

A sus ascendientes (Padre, Madre, Abuelos, etc.), - concurrirán con las personas antes mencionadas cuando dependan económicamente del trabajador.

A falta de conyuge superstite, podrá ser beneficiaria la concubina o concubino extendiendo por tal la persona - con quien haya vivido libre de matrimonio, ambos por más de 5 años haciendo vida en común, o bien con quien hubiere procreado hijos.

Los hijos que no dependan económicamente del trabajador así como los ascendientes.

Si un trabajador presta sus servicios a varios patrones, cada uno de éstos tiene la obligación de aportar a su favor el equivalente al 5% del salario con que lo remunera. De esta manera el trabajador puede aspirar a un crédito mayor a beneficiarse con un fondo de ahorro más crecido.

Los patrones tienen la obligación de descontar del salario de sus trabajadores acreditados, los abonos para la - amortización de su crédito. Estos descuentos no podrán exceder del 20% si el trabajador gana el salario mínimo ni del -- 25% si el ingreso es superior.

4.3.1.- OBLIGACIONES PARA EL TRABAJADOR

Respecto de las obligaciones de los trabajadores - mencionaremos dos, las cuales creemos las más importantes, - la primera de ellas cuando el trabajador se incorpora al régimen voluntario, la segunda cuando el trabajador obtiene -- un crédito y continúa laborando o bien cuando se da por terminada la relación laboral.

Para que el trabajador pueda ingresar al régimen - voluntario del INFONAVIT es necesario que cumpla con ciertos requisitos como son, el aportar el equivalente a la aportación máxima, o sea lo correspondiente a 10 veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal.

Cuestionante esta reforma implantada a la ley, ya que consideramos que el trabajador que tenía aportaciones no va poder seguir las cubriendo, por lo elevado que establece - la ley, en tal virtud creemos más conveniente que quedará el Artículo como anteriormente estaba, ya que aportaba de acuerdo a su salario, situación que se nos hace más lógica ya que un obrero donde quiera que labore generalmente su sueldo será el mínimo, si se emplea en otro trabajo, por su escasa preparación y pocos conocimientos técnicos no podrá aspirar a un sueldo que sea igual o superior a diez veces el salario mínimo general vigente en el Distrito Federal. Es decir, di

fácilmente podrán lograr esos ingresos con lo que en este su puesto la reforma le perjudicó.

En lo concerniente al segundo punto el trabajador tendrá obligación de cubrir los créditos otorgados por la -- Institución, en la forma que se haya establecido, cuando se encuentre laborando se descontará la porción determinada de su sueldo y el patrón la retendrá para entregarla al Institu to, cuando el trabajador no se encuentre sujeto a una rela-- ción laboral y haya obtenido un crédito por parte del INFONA VIT, el trabajador tendrá la obligación de pagar sus amorti-- zaciones en un plazo no mayor de doce meses.

4.4.- DERECHOS Y OBLIGACIONES DEL INFONAVIT

4.4.1. _ DERECHOS:

El principal derecho de la institución consiste en cobrar las aportaciones que para el efecto realizan los pa-- trones de los trabajadores, de acuerdo con la Ley de INFONA-- VIT cuando el patrón no cumpla con esta obligación, le causa rá recargos al patrón, los cuales los determinará el Institu to, en caso de que el patrón se negara a cubrirlos el INFONA vit podrá ejecutar al patrón, en el sentido de embargarle --

bienes que garanticen el adeudo, sumándole al adeudo los gastos que se realicen con motivo de la ejecución.

En relación a los trabajadores que ya no están sujetos a una relación laboral, la institución podrá cobrar el crédito otorgado a éstos, dando un plazo al deudor el cual no excederá a 12 meses, considerando su situación de desempleo, otorgándoles en su favor la condonación del pago de intereses.

4.4.2.- OBLIGACIONES

En cuanto a las obligaciones de la Institución estas consisten en otorgar créditos a los trabajadores titulares de las aportaciones realizadas, el cual, se aplicará a la adquisición en propiedad de habitaciones, o bien para construir, reparar, ampliar y en general mejorar las habitaciones de los trabajadores, o para pagar las deudas adquiridas para realizar los trabajos en su vivienda.

También el Instituto financia la construcción de conjuntos habitacionales, con el fin de que sean adquiridas por los trabajadores que tengan derecho en función de sus aportaciones.

5.- CONCLUSIONES

Al finalizar el presente Capítulo hemos llegado a la conclusión de que el Instituto del Fondo Nacional de la Vienda para los trabajadores esta integrado de forma tripartita por los Patrones, trabajadores y por el Ejecutivo Federal, este último quien actua como la Institución en sí, para que esta pueda cumplir sus objetivos se hace necesario que cada una de las partes cumpla con sus obligaciones, al mismo tiempo que las partes tienen obligaciones correlativamente de derechos, con lo que se busca proporcionar un lugar donde el -- trabajador, siendo la clase social más desprotegida cuente -- con una vivienda digna, obteniéndose con esto un avance en la Justicia Social y una repartición más equitativa de la riqueza, a más de cumplirse con la garantía individual y social -- que establece nuestra Carta Magna.

Consideramos que es correcta la integración del IN-FONAVIT pues participan tanto el Gobierno Federal, el cual de be ser el primero en preocuparse por que se de cabal cumplimiento al Artículo 123 en sus apartados "A" y "B" en materia de vivienda en favor del asalariado; los patrones y los traba-jadores aunque estos no tienen una real representación, estan integrados de forma tripartita, garantizando la participación de los tres sectores involucrados, principalmente en el pro- blema de vivienda.

CAPITULO V

ALCANCES Y PERSPECTIVAS DEL INFONAVIT

5.1. PRELIMINARES

El Instituto del Fondo Nacional para la Vivienda de los Trabajadores, es un organismo que fue creado con las mejores intenciones del mundo, ya que entre sus objetivos esta el de proporcionar vivienda digna a los trabajadores, realizando con ello Justicia Social a éstos.

Ahora bien es indiscutible que el objeto de la -- Institución es de vital importancia, ya que con el sueldo que percibe un trabajador, que en la mayoría de los casos corresponde al mínimo, y con el cual no se alcanza a cubrir las necesidades básicas de una familia, mucho menos podría optar el trabajador, por comprar una casa, y de esta manera darle más estabilidad a su familia, puesto que su sueldo lo destina -- principalmente a la alimentación de su familia, nuestra realidad social nos demuestra que la familia mexicana consta de -- cuatro hijos promedio en relación al trabajador obrero.

Una familia constituida de cuatro hijos y dos pa---

dres, exige que laboren por los menos los dos ascendientes, - ya que un sueldo mínimo no es suficiente para sufragar los -- gastos familiares como son ropa, alimento y habitación, así -- como una serie de gastos en caso de enfermedades, etc., a más de que nuestro país cuenta con un déficit de vivienda, y la -- poca que se encuentra tiene en la mayoría de los casos costos inaccesibles para la clase obrera, que ante tal situación se ve en la necesidad de vivir en habitaciones muy reducidas y -- de mala calidad, e incluso algunas que no cuentan ni siquie-- ra con los servicios públicos como son agua, luz, drenaje, -- etc. Es decir una buena cantidad de trabajadores con sus fa-- milias viven en una peligrosa promiscuidad, lo que viene a es-- tablecer lo no digno de su vivienda, en contravención del man-- dato Constitucional.

Por tal motivo consideramos necesario el adecuado -- manejo de la Institución, para que se dote de vivienda a la -- clase trabajadora de nuestro país, mediante créditos accesi-- bles a sus posibilidades económicas, realizando con esto una repartición más equitativa de la riqueza, y creando un patri-- monio familiar que unifique más a la familia, ya que el no-- cambiar de domicilio constantemente así como el contar con -- los servicios públicos que hemos mencionado, da más comodidad a la familia elevando con ello su nivel de vida.

La Institución, por los fines que persigue debe de

no solo buscar cumplir con su objeto sino de hacerlo en el -- menor tiempo posible y de la forma más eficaz, apegándose a -- derecho, y transformándose para lograrlo.

5.2.- EFICACIA DEL INFONAVIT

De acuerdo a lo señalado por el diccionario de la -- Real Academia de la Lengua Española la eficacia consiste en -- la "Virtud y facultad para lograr un efecto determinado".^[31]

La eficacia del INFONAVIT, se determinará en la me-- dida que cumpla con su objetivo, y como se ha visto en el --- transcurso del presente trabajo existen dos formas de adqui-- rir vivienda por parte de los trabajadores.

- a) El otorgamiento de crédito en efectivo, para que el trabajador busque vivienda, este crédito se-- determinará de acuerdo con las bases que el pro-- pío INSTITUTO determine, y consiste en que al -- trabajador se le asigne una cantidad determina-- da y sobre la cual buscará una vivienda de --- acuerdo a su crédito, el cual irá pagando en -- forma periódica, y será descontada del sueldo -- que perciba.

[31]. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española Editorial LIBASA. Madrid, España 1989. Pag. 186.

b) El otorgamiento de vivienda por parte del INSTITUTO, esta forma consiste en que el INFINAVIT - construye conjuntos habitacionales, tomando en consideración la situación geográfica, de asentamientos humanos, económica de la Institución, así como política y social, ya que no podemos - negar que la Dirección de este organismo se encuentra subordinado al Presidente de la República, una vez que se ha tomado la determinación - de construir la unidad habitacional, la Institución determinará a quiénes le adjudicará las - viviendas, en base a los requisitos ya establecidos.

A pesar de la formas establecidas para la obtención de créditos en especie o en dinero en la práctica, algunos - miembros de la Institución del mandato Constitucional, la - Institución no han cumplido cabalmente con su propósito, ya que vemos con tristeza que para que le sea adjudicado un crédito a un trabajador, se le pide una cantidad que fluctúa entre los dos y los cinco millones de viejos pesos, dinero que no todos los trabajadores tienen y a más de eso no se cumple con el sistema de adjudicación del INSTITUTO, ya que no se toma en consideración las bases establecidas para el otorgamiento de créditos, sino más bien se ofrece la adjudicación al mejor postor, dejando a un lado los derechos de los tra--

bajadores que no cuentan con dinero para pagar lo que les requieren, a más de ser contrario a las disposiciones legales en materia de vivienda, constituyendo un delito este proceder.

Lo anterior aunado a las deficientes viviendas otorgadas por el INFONAVIT, nos demuestran claramente su ineficacia, baste comentar que las viviendas se encuentran constituidas con materiales de baja calidad, los cuales al poco tiempo de servicio e incluso al momento de entregar las casas, se encuentran fallando, principalmente el sistema eléctrico y de tuberías, originando con esto gastos a los trabajadores quienes por tener la necesidad de la vivienda la aceptan, -- otro detalle que nos llamó la atención respecto de estas viviendas son las puertas que se encuentran hechas de un material tan endeble que con una patada se rompen, cuando éstas deberían de ser de material mas resistente, debido a que en nuestro país existe un alto nivel delictivo, y por ser la puerta el acceso a la vivienda debería de ser de material -- confiable ya que de lo contrario estas casas son víctimas seguras de la delincuencia de nuestra ciudad, causando con esto más problemas a los trabajadores, que son víctimas de robos.

Lo anterior lo pudimos corroborar en la unidad ubicada en la colonia López Portillo, Delegación Iztapalapa, en

el D.F., ya que realizamos una investigación de campo, en la cual platicamos con varios de los vecinos que hoy viven e inclusive algunos nos permitieron el acceso a su vivienda.

Por otro lado nosotros consideramos que el INFONA--VIT ha sido ineficiente ya que solo una pequeña porción de la clase trabajadora ha sido beneficiada, quedando la mayoría de los trabajadores con el problema latente de la vivienda, y en una total incertidumbre respecto a ella.

Por último debemos mencionar que el INSTITUTO ha -- tenido poca eficacia en cuanto a que ésta ha subordinado a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para poder llevar a cabo el procedimiento y ejecución con motivo de los -- adeudos y recargos que tengan los patrones en favor del INFONAVIT.

Por otro lado, otro de los factores que determinan la ineficacia del Instituto, consiste en que no existe una representación real de los trabajadores, si no más bien ésta -- representación está integrada por los sindicatos de los trabajadores, los cuales como es de todos sabido en su mayoría -- son patronales, o sea que están en contubernio con los patrones, teniendo éstos de esta forma una influencia mayor en la Institución, originando esto problemas de corrupción como -- los que hemos mencionado, lo cual va en detrimento de la cla

se trabajadora para poder adquirir vivienda, por medio de este órgano.

5.3.-PROBLEMAS QUE ENFRENTA EL INFONAVIT

Es un sinnúmero de problemas los que ha enfrentado el Instituto, que va desde la falta de recursos hasta la corrupción del personal.

Desafortunadamente en nuestra sociedad se tiene la triste experiencia de que todo negocio, rama comercial, industria o empresa de la cual el gobierno se hace cargo, son mal administradas y que en todo caso son empresas que funcionan con pérdidas, que para sacarlas a flote, se utilizan recursos provenientes de áreas diversas de la administración pública; si bien es cierto que los recursos del Instituto se forman con las aportaciones del propio Gobierno Federal y de los Patrones, los que en gran cantidad no los cubren, como lo es aquellos trabajadores temporales.

Todos los problemas del INFONAVIT, han repercutido en una inadecuada labor, lo que implica el que no se haya cumplido con sus objetivos.

Dichos problemas son un obstáculo para los trabaja-

dores que aspiran a una casa habitación; los trabajadores han tenido que enfrentar una desesperante burocracia del órgano, en donde cualquier solicitud sencillamente no tiene adelanto alguno y no solo para quienes solicitan un crédito, sino para quienes pretenden retirar sus aportaciones, en donde tienen que esperar prácticamente años para lograr el pago.

La disponibilidad de predios para la construcción de unidades habitacionales adecuadas, cada vez ha sido más limitada por lo que la edificación de estos centros habitacionales se da en su caso, en lugares distantes a los centros de trabajo, lo que es indebido, y ha tenido otro efecto, que a su alrededor han surgido una serie de servicios que han propiciado que la ciudad se extienda sin control, apareciendo fraccionamientos particulares. No ha existido una adecuada planeación y una correlación entre las necesidades habitacionales, los centros de trabajo, y los lugares tradicionalmente habitacionales.

Por regla, los trabajadores tratan de tener su centro de trabajo cercano al lugar donde habitan y existen casos en los cuales un trabajador que vive en Iztapalapa le han concedido un departamento en Cuautitlán Izcalli.

En la mayoría de los otorgamientos de créditos, ya sea en efectivo, como de inmuebles, el trabajador interesado

tiene que cubrir cuotas que no tienen justificación o como destino el patrimonio del Instituto.

Así es que en realidad los créditos se asignan al mejor postor y no al trabajador de mayor necesidad, o con mayor antigüedad en las aportaciones.

La corrupción que ataca al Instituto, es de tal magnitud que en ocasiones desde la adquisición del terreno existen componendas entre el propietario y el adquirente; la asignación de la construcción es a favor de las empresas que ofrezcan una mayor comisión, esto por medio del control de los concursos, hasta el pago por el otorgamiento de créditos, así como el medio de que las empresas de mayor peso económico son quienes controlan o influyen en los planes de construcción, así como la asignación de los créditos.

Consideramos que para que exista una justicia social equitativa en la asignación de créditos para la obtención de una vivienda debiera existir un padrón estricto, en los cuales se manifieste su antigüedad y aportaciones, además que se publique semestralmente para que sea del conocimiento del público, y que se establezca una severa sanción para los funcionarios que por medio de componendas, o compadrazgos alterando tal orden y que de alterarlo se decretara la nulidad de dicha operación.

Los problemas del INFONAVIT han tenido como consecuencia que no se cumplan con los objetivos del propio órgano, por lo que no han surgido programas alternos para dotar de vivienda a la ciudadanía y en especial en el Distrito Federal, como lo han sido "Renovación Habitacional", "PRONASOL", "Casa Propia", FONAHPO", etc; los Estados no han sido la excepción en la instauración de programas para tales fines.

5.4.- EL NUEVO MANEJO DE LOS RECURSOS DEL INFONAVIT A TRAVES DEL SISTEMA DEL AHORRO PARA EL RETIRO

Esta nueva innovación la encontramos ya plasmada en las reformas a la Ley del INFONAVIT de 24 de febrero de 1992.

Consideramos benéficas dichas reformas, ya que con anterioridad cuando se le entregaban las aportaciones realizadas al Instituto en favor del trabajador, éstas a lo largo del tiempo no tenían ningún incremento, hoy en día al encontrarse reguladas las aportaciones bajo la cuenta del Sistema del Ahorro para el Retiro, éstas se incrementarán de acuerdo a las aportaciones que el patrón realice en relación al 2%, más las aportaciones del 5% del INFONAVIT.

La Ley del INFONAVIT al respecto señala:

Artículo 29. Son obligaciones de los patrones:

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

- II. Efectuar las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda en instituciones de crédito para su abono en la subcuenta del Fondo Nacional de la Vivienda de las cuentas individuales del sistema de ahorro para el retiro abiertas a nombre de los trabajadores, en los términos de la presente Ley y sus reglamentos, así como en lo conducente, conforme a lo previsto en la Ley de Seguro Social y en la Ley Federal del Trabajo. Estas aportaciones son gastos de previsión de las empresas. A fin de que las instituciones de crédito puedan individualizar dichas aportaciones, los patrones deberán proporcionar a las mismas, información relativa a cada trabajador, en la forma y con la periodicidad que al efecto determine la Secretaría de Hacienda y Crédito Público". . . .

El Artículo 35 manda: "El pago de las aportaciones señaladas en la Fracción II del Artículo 29, será por bimestres vencidos a más tardar el día 17 de los meses de enero, marzo, julio, septiembre y noviembre de cada año.

Los patrones efectuarán las entregas de los descuentos a que se refiere el Artículo 29, en la Institución de crédito de su elección".

El Artículo 36 señala: "Las aportaciones previstas en esta Ley, así como los intereses de las subcuentas de vivienda a que se refiere el Artículo 39; estarán exentos de toda clase de impuestos".

Por su parte el Artículo 38 dice: "Las aportaciones al Fondo Nacional de la Vivienda señaladas en la Fracción II del Artículo 29, se efectuarán mediante el depósito de los recursos correspondientes en Instituciones de crédito, para su abono en las subcuentas de vivienda, de las cuentas individuales del Sistema de Ahorro para el Retiro abiertas a nombre de los trabajadores previstas en la Ley del Seguro Social. Dichas cuentas deberán contener para su identificación el Registro Federal de Contribuyentes del trabajador..."

El Artículo 39 manifiesta que: "El saldo de las subcuentas de vivienda pagará intereses en función del remanente de operación del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores.

A tal efecto, el Consejo de Administración procederá, al cierre de cada ejercicio, a estimar los elementos del

activo y del pasivo del Instituto de acuerdo con los criterios aplicables y ajustándose a sanas técnicas contables, -- hecho lo cual se pasará a determinar el remanente de operación. No se considerarán remanentes de operación las cantidades que se lleven a las reservas previstas en esta Ley.

Continúa el Artículo diciendo que:

El Consejo de Administración del Instituto efectuará, a más tardar el quince de diciembre de cada año, una estimación de su remanente de operación para el año inmediato siguiente a aquél al que corresponda. El cincuenta por ciento de la estimación citada se abonará como pago provisional de intereses a las subcuentas de vivienda, en doce exhibiciones pagaderas el último día de cada mes. Una vez determinado por el Consejo de Administración el remanente de operación del Instituto en los términos del párrafo anterior, se procederá en su caso, a efectuar el pago de intereses definitivo, lo que deberá hacerse a más tardar en el mes de marzo de cada año.

Así mismo dice el citado Artículo que:

"Una vez que el Consejo de Administración del Instituto haya fijado tanto la estimación, como determinado el remanente de operación a que se refiere este artículo, deberá

publicarlos en periódicos de amplia circulación en el país, a más tardar el quinto día hábil siguiente al de la fijación de la estimación, así como al de la determinación del remanente citado.

El consejo deberá observar en todo momento una política financiera y de créditos, dirigida a lograr que los ahorros individuales de los trabajadores, conserven permanentemente por lo menos su valor real".

CONCLUSIONES GENERALES

- 1.- La seguridad social surge en Inglaterra, pregonandose la -- destrucción de la propiedad privada mediante una utopía, de la distribución de la riqueza en forma igualitaria.
- 2.- Los seguros que surgen ya en calidad de seguros tienen su -- origen en Alemania, siendo el primero el de vejez e invalidez.
- 3.- En nuestro país existen los antecedentes más remotos de la seguridad social con la llegada de los españoles y propiamente con la llegada de los frailes, quienes pregonaban de acuerdo con la doctrina el amor al prójimo y la ayuda al -- más necesitado. El primer pensador de la seguridad social que refleja la necesidad de esta institución lo fue el ilustre Don José María Horelos y Pavón, al establecer en su -- obra denominada "Los sentimientos de la Nación" que debería regularse la opulencia y la indigencia, otorgándose un salario más justo a los trabajadores situación que se refleja en nuestro actual artículo 123 Constitucional.
- 4.- El INFONAVIT es una Institución que presta Servicios de Seguridad Social, por lo que respecta a la Vivienda.

- 5.- El INFONAVIT se encuentra subordinado a la Secretaría de -- Hacienda y Crédito Público.
- 6.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, se encarga de los procedimientos de ejecución y de cobro por aportaciones insoluta más intereses determinados por el INFONAVIT.
- 7.- El INFONAVIT es un Órgano Descentralizado de la Administración Pública Federal, que a su vez es subordinado del Presidente de la República.
- 8.- El INFONAVIT es un Órgano Tripartita compuesto por los Trabajadores, los Patrones y el Gobierno.
- 9.- El INFONAVIT cuenta con Autonomía Fiscal para determinar -- los montos de las cuotas no aportadas a la Institución así como sus recargos.
- 10.- El Derecho a la Vivienda es un Derecho de los Mexicanos y una garantía social de la Clase Trabajadora.
- 11.- El INFONAVIT cuenta con un régimen para prestar sus bene-- ficios, y es el obligatorio en el cual los patrones tienen la obligación de inscribir a sus empleados y realizar las aportaciones correspondientes.

12. El INFONAVIT es un organismo que no ha cumplido cabalmente con el objeto para el cual fue creado.
13. El INFONAVIT cuenta con dos formas de cubrir las necesidades de vivienda, la primera de ellas es mediante la creación de viviendas y la segunda es mediante otorgamientos de créditos para la adquisición de viviendas.
- 14.- El Procedimiento de otorgamiento de créditos es burocrático y corrupto por lo que debe ser modificado.

PROPUESTAS PERSONALES

Después de haber analizado a la Institución del INFO-NAVIT, así como su marco legal hemos llegado a la conclusión de que no se ha cumplido eficientemente con el objeto para lo cual ha sido creado, en tal virtud debemos considerar que para que mejore la Institución deben de hacerse unas mejoras, para lo cual nos creemos a hacer las sugerencias siguientes:

1.- Que exista un cuerpo de vigilancia que realice -- inspecciones en las empresas, a fin de determinar si cumplen -- con registrar a sus trabajadores en el INFONAVIT, así como si -- los registran con su sueldo real.

2.- Que el aparato burocrático con que cuenta el INFO NAVIT sea más eficiente, tratando de simplificar los trámites -- para la obtención de créditos o bien de viviendas de la siguien -- te manera:

a).- Implementar a cada afiliado una tarjeta personal de identificación, con la cual se pueda obtener una información más rápida de su expediente.

b).- Con motivo de lo anterior, crear una red de in-- formación por computadoras para agilizar los tramites de los -- usuarios.

c).- Crear cajeros donde el afiliado, con su tarjeta de identificación, pueda consultar sus aportaciones hechas, -- así como los beneficios que se ha obtenido por medio de su estado de cuenta (SAR).

3.- Que exista un cuerpo abocado a vigilar los otorgamientos de créditos o viviendas para que éstos no se hagan a -- compadres, o bien mediante mordidas que frecuentemente se da, -- lo cual va en detrimento de los derechos de la clase trabajadora.

4.- Que exista una adecuada planeación ya que en la -- mayoría de los casos las viviendas del INFONAVIT se encuentran alejadas de los centros de trabajo de los agremiados, a más de que las construcciones cuentan con una serie de defectos los -- cuales tienen que ser sufragados por el trabajador.

5.- Que el patrón sea verídico, y público, para el -- efecto de evitar la corrupción, y la adjudicación de casas o -- créditos putativos y fraudulentos otorgándose el beneficio cuando se cumpliera con un número determinado de aportaciones.

6.- Que exista una representación real de los trabajadores, siendo esta formada por parte de los mismos, y no por el sindicato que en la gran mayoría de los casos son patronales, -- realizando con esto una representación real de la clase trabajadora.

7.- Implantar nuevamente el régimen voluntario el cual es un beneficio para los trabajadores que no se encuentran ya sujetos a una relación laboral, pero que tienen la necesidad de la vivienda, para lo cual se realizará estudios socio-económicos, mediante los cuales se determinará la aportación que debe cubrir a la Institución.

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

- 1.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Derecho Bancario*. Editorial Porrúa. Cuarta Edición. México 1991.
- 2.- ACOSTA ROMERO, MIGUEL. *Teoría General del Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. Octava Edición. México 1988.
- 3.- BRAVO GONZALEZ, AGUSTIN. *Compendio de Derecho Romano*. Editorial Pax-México. México 1974.
- 4.- BRAVO VALDEZ, BEATRIZ. *Derecho Romano*. Editorial Pax-México, México 1980.
- 5.- CHAVEZ OROZCO, LUIS. *Historia Económica y Social de México*. Editorial Botas. México 1950.
- 6.- DE LA CUEVA, MARIO. *Derecho Mexicano del Trabajo*. Tomo 1. Editorial Porrúa. México 1970.
- 7.- *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española*. Editorial LIBASA. Madrid, España 1989.
- 8.- FRAGA, GABINO. *Derecho Administrativo*. Editorial Porrúa. Edición Vigésima Séptima. México 1988.

- 9.- GARCIA HAYNEZ, EDUARDO. *Introducción al Estudio del Derecho*. Editorial Porrúa. México 1985.
- 10.- *Los Derechos del Pueblo Mexicano. Tomo II: Cámara de Diputados XLVI. Legislatura del Congreso de la Unión.*
- 11.- MORALES MONTALVO, JOSE TRINIDAD. *Utopías del Renacimiento*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1968.
- 12.- PERES LENERO, AGUSTIN. *Principios de Seguridad Social*. Editorial Robledo. México 1960.
13. PETIT, EUGENE. *Derecho Humano*. Editorial Porrúa. México. 1989.
- 14.- QUIROZ, ROBERTO. *El Problema Proletario en México*. Editorial PAC. México 1972.
- 15.- REYES HERÓLES, JESUS. *El Liberalismo Mexicano. Tomo III*. U.N.A.M.
- 16.- WILLIAM BERERIDGE. *Bases de la Seguridad Social. Traducción*. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1964.

LEGISLACION CONSULTADA

- 1.- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Editorial Porrúa. 91a. Edición. México 1991.
- 2.- Plan Nacional de Desarrollo. 1989-1994. Editado por el Poder Ejecutivo Federal. México 1989.
- 3.- Ley Federal del Trabajo. Editorial PAC. 9a. Edición. México 1989.
- 4.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores. Editada por el INFONAVIT. México 1992.
- 5.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Editorial Porrúa. 25a. Edición. México 1991.