

24 - 944

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



**TESIS DONADA POR
D. G. B. - UNAM**

EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL,
FRACCION XII DEL APARTADO "A"
A LA LUZ DEL DERECHO SOCIAL

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:
L I C E N C I A D O E N D E R E C H O
P R E S E N T A

ROBERTO EVARISTO PATIÑO GUAJARDO



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, FRACCION XII DEL APARTADO "A"
A LA LUZ DEL DERECHO SOCIAL.

CAPITULO PRIMERO.

I.- EL DERECHO SOCIAL.

- a).- Nacimiento del Derecho Social en México
- b).- El Derecho del Trabajo parte del Derecho Social.
- c).- El Derecho Social en el Artículo 123.
 - 1.- El derecho social en el siglo XIX. Antecedentes.
 - 2.- El derecho social en el Constituyente de -- 1916-1917.
- d).- Teorías integradoras del Derecho Social.
 - 1.- El lado visible del Artículo 123. Teoría Pro_{teccionista}.
 - 2.- El lado invisible del Artículo 123. Teoría - Reivindicatoria.
- e).- Definición de Derecho Social por diversos auto-- res.

CAPITULO SEGUNDO.

I.- PERIODO PRE-CONSTITUCIONAL. ANTECEDENTES EN MATERIA DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

- a).- Situaciones Sociales.
- b).- Antecedentes jurídicos.

CAPITULO TERCERO.

I.- LA CONSTITUCION DE 1917.

- a).- Origen del Artículo 123 Constitucional.
- b).- El Proyecto del Artículo 123 e inserción del - Derecho Habitacional.
- c).- Dictamen del Artículo 123.

CAPITULO CUARTO.

I.- PERIODO POS-CONSTITUCION DEL 17.

- a) Adiciones hechas a la Fracción XII, del apartado A del Artículo 123 por algunas entidades federativas antes de las Reformas constitucionales de 1929 y - de la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1931.
- b) Ley Federal del Trabajo de 1931.
- c) Otros antecedentes en cuanto a programas de Vivienda Popular antes de la Ley Federal del Trabajo de 1970.
- d) Ley Federal del Trabajo de 1970

CAPITULO QUINTO

I.- REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 123 Y A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970

- a) Comisión Nacional Tripartita
- b) Exposición de motivos de la iniciativa del C. Presidente de la República sobre las Reformas a la -- Fracción XII del apartado A del Artículo 123 de la Constitución.
- c) Decreto por el cual se Reforma a la Fracción XII, del apartado A del Artículo 123 de la Constitución.
- d) Reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo de 1970, en lo concerniente a su Capítulo Habitacional. Exposición de motivos de la iniciativa -- del C. Presidente de la República.
- e) Decreto por el cual se Reforma la Ley Federal del Trabajo.

CAPITULO SEXTO

I.- EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

- a) Características Generales
- b) Obligaciones de los patrones o empresas
- c) Comisión de Inconformidades y Valuación
- d) El Fondo de Ahorro
- e) Los créditos y sus características
- f) Promoción de Vivienda.

II.- OTRAS INSTITUCIONES QUE FOMENTAN LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL A SEMEJANZA DEL INFONAVIT.

- a) ISSSTE. Fondo de la Vivienda del ISSSTE.
- b) INDECO
- c) FOVI - FOGA. Banco de México, S.A.

- d) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. BANO
BRAS

CAPITULO SEPTIMO

I.- LAS EMPRESAS DE AMERICA LATINA ANTE EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA.

- a) Situación a nivel general.
- b) Actividades directas de las empresas para mejorar las condiciones de vivienda de sus trabajadores. - Legislación y práctica.
- c) Contribución de las Empresas a los Organismos Públicos o Privados encargados especialmente de promover a nivel nacional la construcción de viviendas baratas.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFIA GENERAL.

INTRODUCCION

En las grandes ciudades mexicanas, y con mayor intensidad en la capital de la República, se viene agudizando el problema de la habitación; lo anterior no quiere decir que este problema no exista en el campo, ya que precisamente es en las zonas rurales donde predominan las chozas, los jacales y otro tipo de viviendas carentes de casi todo género de servicios. No obstante, el problema de la habitación caracterizado por la escasez de viviendas, rentas elevadas, hacinamiento de personas, servicios deficientes, etc., es un fenómeno propio y casi exclusivo de los grandes centros urbanos que viene a constituir uno de los problemas sociales de primera importancia.

Sabemos que la familia es la piedra angular sobre la que se asienta la sociedad, la que no es solamente el pequeño núcleo de personas con apellidos afines, intereses mutuos y necesidades de un mismo orden, sino que es una organización social que como tal, tiene vitales funciones por realizar.

La familia generalmente es encabezada por el hombre a través de su trabajo, de sus responsabilidades, de sus decisiones, o sea que la estabilidad de los suyos, y su futuro dependen en gran parte de su salario, su grado de cultura y el conocimiento de sus derechos.

En base al trabajo el hombre organiza su vida, sueña y realiza sus objetivos, sus ilusiones, y encuentra la solución a sus problemas materiales, lo que de otra manera le sería imposible realizar.

Pero tal vez, una de las ilusiones más grandes que un hombre puede tener, es la de poseer y proporcionar una vivienda digna a su familia que le haga sentirse dueño de un verdadero hogar, con todo lo que esto significa.

Una casa, es fundamental en la estabilidad familiar, - una de las cuestiones vitales para el ser humano. Así como - el individuo tiene la necesidad de comer y de vestir, también tiene la necesidad de un techo, de una habitación, de una morada digna donde vivir.

La posibilidad de tener una vivienda propia, a pesar de lo distante que suena, es algo absolutamente realizable de -- acuerdo a la posición socioeconómica de la persona, aún tratándose de un trabajador obrero, pero también es inalcanzable cuando las condiciones que prevalecen en el medio en que se - desarrolla obstaculizan que pueda lograr ese objetivo.

El incremento de la población y su éxodo hacia las ciudades, constituye una manifestación típica de la sociedad. Cada día son más numerosos los núcleos humanos que se instalan en las ciudades, con la consecuente demanda de habitación y - servicios públicos. Este fenómeno se observa en México, como

resultado de la modernización y acelerado crecimiento de su población, alcanzando el problema relativo a la urbanización los más altos índices jamás registrados.

Factor predominante en el proceso de urbanización, además de la latente explosión demográfica que afecta a nuestro país (a razón de un 3.6 % anual) una de las más pronunciadas del mundo, es sin discusión la emigración campo-ciudad, debido a las mayores expectativas de empleo en la ciudad por un lado, y por otro, por las mejores oportunidades culturales que ofrecen los centros urbanos. Esto ha acarreado una serie de consecuencias que se traducen en presiones de demanda de vivienda -- muy por encima de la capacidad de ofertas al respecto, y en -- consecuencia, el déficit de vivienda crece año con año y una -- parte de la población permanece todavía al margen de las posibi -- lidades reales de adquirir o de mejorar su morada, afectando -- fundamentalmente a las clases económicas más débiles.

El problema tiende a agravarse, en virtud de que la evo -- lución económica de México muestra una tendencia a transformar el país, con gran rapidéz, de un país esencialmente agrícola, -- a una nación preponderantemente industrial y urbana siempre -- creciente, de tal manera que en la actualidad, más de la mitad de la población nacional vive en centros urbanos y la mayor -- parte de la producción y la absorción de la mano de obra ocu -- rre en las ciudades; o sea, que el crecimiento de las ciudades puede seguir como hasta ahora, explosivo, a no ser que se esta-

blezca una campaña adecuada para contrarrestar su poliferación.

La carencia de viviendas expresa una de las más grandes indigencias materiales, pues en el medio urbano basta -- con recorrer las colonias proletarias de nuestra gran urbe o de otras ciudades de la República para percatarse de la gravísima situación que existe en materia habitacional.

Definitivamente, México al igual que otros países de América Latina, se caracteriza por una situación aflictiva en materia de viviendas determinada por la escasez de estas y las elevadas rentas en comparación con los ingresos de los usuarios, lo que ha provocado la existencia de una gran cantidad de viviendas temporales ilegales en los alrededores -- de la ciudad (cinturones de miseria, ciudades fantasmas o -- ciudades perdidas), donde numerosas familias se concentran en pequeños cuartuchos de cartón y con mucha suerte de madera o en pequeñas, insalubres y derruidas vecindades que -- no reúnen ni las más mínimas condiciones de habitabilidad, viviendo por lo tanto en condiciones casi infrahumanas ya -- que carecen de todos los servicios públicos.

Dentro de nuestra historia, visto en forma somera y general, la preocupación más importante para atacar el problema de la habitación, se remonta hasta la Constitución de 1917, tratando de dotar a los trabajadores mexicanos de una vivienda digna, pues en los debates del Congreso Constitu--

yente de Querétaro de 1916-1917 se estimó, entre otras cosas, que como factor de la producción, era importante que el trabajador dispusiera de una habitación cómoda e higiénica donde pudiera convivir sanamente con sus familiares.

Así, tenemos que en dicho Congreso, se establecieron en diversas formas las garantías mínimas que estimó esenciales para asegurar la dignidad en favor de los trabajadores, las cuales se plasmaron en el artículo 123 Constitucional, bajo el rubro "del trabajo y de la previsión social".

En efecto, ya en el apartado "A, fracción XII del artículo 123 de la Constitución, se estableció la obligación de las empresas de proporcionar viviendas cómodas e higiénicas a sus trabajadores a cambio de una renta que no excediera del 5 % del valor catastral de estas. Sin embargo esta prestación sólo se otorgaba a quienes laboraban fuera de las poblaciones o, dentro de ellas, en empresas que ocuparan un número de asalariados mayor de cien.

Posteriormente, en 1931, al promulgarse la Ley Federal del Trabajo, se vió que en el artículo 111, fracción III de este ordenamiento, propiamente se limitó a transcribir el texto de dicho apartado "A", fracción XII del artículo 123 Constitucional y dió facultad a las legislaturas locales a vigilar las condiciones y los plazos en los que habría que cumplimentarse esta obligación patronal, con base en diferente

tes factores en cuanto a la prestación de servicios y de la capacidad económica de las empresas.

Sin embargo, se puede considerar que debido a la falta de aplicación de estos preceptos y que por más de medio siglo no se había podido lograr que se cumpliera el postulado del artículo 123 Constitucional, con excepción de algunas empresas que si formularon planes tendientes a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, las organizaciones sindicales insistieron en que se reglamentará de manera específica lo relativo a la vivienda para los trabajadores en el anteproyecto de la nueva Ley Federal del Trabajo.

Como resultado de esta iniciativa, la nueva Ley Federal del Trabajo 1970 dedica todo un capítulo a establecer -- las obligaciones patronales en materia de vivienda para los trabajadores, y establece un plazo de tres años para que se celebren los convenios que den cumplimiento a sus disposiciones, a aquellas empresas que no dispusieron de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de sus trabajadores.

Es importante notar que, entre el período de la Ley Federal del Trabajo de 1931 y la Ley Federal del Trabajo de 1970, hubo acciones por parte del Gobierno de la República -- en base de una política orientada a resolver sistemáticamente el problema de la habitación. Aunque, si bien, se podría de

ya primordial finalidad sería el otorgamiento de créditos baratos y suficientes.

De tal manera, el 14 de febrero de 1972 se reformó la fracción XII del apartado "A" del artículo 123 Constitucional dando origen al Fondo Nacional de la Vivienda para los trabajadores y al Instituto que lo administra, y el primero de mayo de ese año, se celebró la Asamblea General que instaló formalmente al Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores y nombró a su primer Director General.

Por otra parte, la Reforma Constitucional dió por resultado que tuviera que ser modificada la Ley reglamentaria y así como parte del proceso de implantación del nuevo sistema, tuvo que ser reformada y adicionada la Ley Federal del Trabajo de 1970, en su título Cuarto , Capítulo Tercero, el 24 de abril de 1972 y consecuentemente en esa misma fecha fue publicada en el Diario Oficial, la Ley Orgánica del Infonavit.

Sin duda, la creación del Infonavit representa una conquista laboral por parte de la clase trabajadora en materia de derecho social, además que con la creación de este organismo se dió un gran paso, que seguramente es el inicio de la solución al gravísimo problema habitacional que sufre nuestro país.

A groso modo, en esta introducción he expuesto la esencia del Tema de mi trabajo el cual se intitula:

"EL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL, FRACCION XII, DEL APARTADO "A"
A LA LUZ DEL DERECHO SOCIAL"

El objeto por el cual he desarrollado este tema para -
obtener la LICENCIATURA EN DERECHO, ha sido por el interés y
la inquietud que he sentido por los problemas sociales y eco-
nómicos que afligen a nuestra nación, entre ellos el de la vi
vienda para los obreros; además de que es un tópico que se --
enmarca dentro del Derecho Social, cuyo nacimiento lo encon--
tramos en el artículo 123 de nuestra Carga Magna y que es el
tema de mi trabajo.

CAPITULO PRIMERO

I.- EL DERECHO SOCIAL

- a) Nacimiento del Derecho Social en México
- b) El derecho del Trabajo parte del Derecho Social

- c) El derecho Social en el Artículo 123. - Antecedentes.
 1. El derecho social en el siglo XIX. (Antecedentes).
 - 2.- El derecho social en el Constituyente de 1916-1917
- d) Teorías integradoras del Derecho Social
 - 1.- El lado visible del Artículo 123. - Teoría Proteccionista
 - 2.- El lado invisible del Artículo 123. Teoría Reivindicatoria
- e) Definición de Derecho Social por diversos autores.

CAPITULO PRIMERO

I.- EL DERECHO SOCIAL.

a) Nacimiento del Derecho Social en México

En la ley fundamental de 1917, nacieron simultáneamente el Derecho Social y el Derecho del Trabajo, pero éste es tan sólo parte de aquél, porque el derecho social surge también con el derecho Agrario en el artículo 27 Constitucional, así de esta forma nos podemos percatar de la grandiosidad del Derecho Social como norma genérica de las demás disciplinas.

La naturaleza social del Derecho del Trabajo la encontramos en la interpretación de la historia del artículo 123 de la Constitución, así como el carácter proteccionista de sus estatutos en favor de los trabajadores en el campo de la producción económica y su finalidad reivindicatoria. Dicha naturaleza social fué estudiada por el maestro Trueba Urbina, descubriendo que el Derecho Social en México no sólo es proteccionista sino reivindicatorio de la clase obrera, determinándose la protección a los trabajadores y la reivindicación de los derechos del proletariado.

Todo esto lo advertimos claramente en la dialéctica de los constituyentes de Querétaro, que son los creadores de la carta donde nace el Derecho Mexicano del Trabajo.

Podemos decir que el Derecho Social nace en la Constitución de 1917 y al mismo tiempo el Derecho del Trabajo en el

artículo 123 como parte integrante del Derecho Social. (1)

b) El Derecho del Trabajo parte del Derecho Social.

El derecho del trabajo, parte integrante del derecho social positivo, se identifica y conjuga en el artículo 123 de nuestra Constitución de 1917, la primera ley fundamental del mundo que creó un régimen de garantías individuales y de garantías sociales con autonomía unas de otras por lo -- que se convirtió de hecho y de derecho en el heraldo de las Constituciones contemporáneas: Es así como el derecho del - trabajo se elevó a norma social de la más alta jerarquía ju- rídica, en estatuto constitucional protector y reivindicador de los trabajadores y de la clase obrera y en punto de par- tida para hacer extensiva la seguridad social a todos los - hombres; por que nuestra Constitución originó una nueva --- idea del derecho y del Estado, estableciendo las bases fun- damentales no sólo del Estado político, sino del Estado de derecho social, en un sólo cuerpo de leyes que integran con- juntamente la Constitución política y la Constitución So--- cial, con nuevos estatutos que comprenden las necesidades y aspiraciones de los grupos humanos de trabajadores y campe- sinos y de económicamente débiles, en correlación de fuer-- zas políticas y sociales que tienen expresión en las normas fundamentales.

En otros términos, la Constitución político-social se caracteriza por que su sistemática jurídica comprende derechos individuales (públicos) y derechos sociales, reglas especiales en favor de los individuos vinculados socialmente o bien de los grupos humanos que constituyen las clases económicamente débiles; (2) pero esta inclusión de normas protectoras y reivindicatorias para los obreros y los campesinos, se extendieron al mismo tiempo a todos los prestadores de servicios y propiciaron asimismo la transformación del Estado moderno para ejercer funciones no sólo políticas, sino sociales, a fin de lograr a través de la legislación gradual el mejoramiento de los grupos humanos hasta alcanzar algún día la transformación de las estructuras económicas por medio de la acción tutelar y reivindicatoria de la administración burguesa, influida por el Estado de derecho social en favor de los trabajadores..(3)

c) El Derecho Social en el Artículo 123. Antecedentes.

1.- El derecho social en el siglo XIX.

Desde las primeras leyes constitucionales que organizaron el Estado Mexicano, se consignan derechos en favor del individuo y del ciudadano en abstracto, y entre estos derechos el de la libertad del trabajo, que nada tiene que ver -

con nuestro derecho del trabajo moderno. Las Constituciones políticas de México, a partir de la consumación de nuestra Independencia son tradicionalistas, individualistas y liberales: Acta Constitutiva de 31 de enero de 1824; Siete Leyes Constitucionales de 29 de diciembre de 1836; Bases Orgánicas de 12 de junio de 1843; Acta de Reformas de 18 de mayo de 1847; Bases para la Administración de la República de 29 de abril de 1853; Constitución Política de la República Mexicana de 5 de febrero de 1857; Estatuto Orgánico del Imperio de Maximiliano de 10 de abril de 1865, de efímera imposición, pues la -- Constitución de 1857 nunca perdió su vigencia, subsistiendo los derechos del hombre a la libertad, a la propiedad, a la seguridad, frente al Estado.

Ninguno de esos estatutos constitucionales había creado derechos sociales en favor de los débiles: el obrero dentro del individualismo y liberalismo es objeto de vejaciones y se le convierte en este subordinado, en mercancía de la -- que dispone libremente el patrón, al amparo del capitalismo que el propio Estado representa, como hasta hoy. Tampoco se encuentra en especial alguna norma socialmente protectora de los débiles. Sólo se mencionan las instituciones sociales -- como objeto de los derechos del hombre.

Aquí, en México, mucho antes que en Europa y que en -- otra parte del mundo, se habla por primera vez con sentido --

autónomo del derecho social, en función de pragmática protectora de los débiles: jornaleros mujeres, niños, huérfanos. - En defensa de éstos alza su voz el "Nigromante", Ignacio Ramírez, en el Congreso Constituyente de 1856-1857, diciendo - certeramente y adelantándose a su tiempo:

"El más grave de los cargos que hago a la Comisión es el de haber conservado la servidumbre de los jornaleros. El jornalero es un hombre que a fuerza de penosos y continuos -- trabajos, arranca de la tierra, ya la espiga que alimenta, - ya la seda y el oro que engalana a los pueblos. En su mano creadora el rudo instrumento se convierte en máquina y la informe piedra en magníficos palacios. Las invenciones prodigiosas de la industria se deben a un reducido número de sabios y a millones de jornaleros: dondequiera que exista un valor, allí se encuentra la efigie soberana del trabajo".

Luego, en grandiosa cátedra parlamentaria de 7 de julio de 1856, espone brillante tesis político-social:

"La nación mexicana no puede organizarse con los elementos de la antigua ciencia política, porque ellos son la - expresión de la esclavitud y de las preocupaciones; necesita una Constitución que le organice ya el progreso, que ponga - el orden en el movimiento. ¿A qué se reduce esta Constitución que establece el orden en la inmovilidad absoluta? Es una tumba preparada para un cuerpo que vive. Señores, noso-

tros acordamos con entusiasmo y privilegio al que introduce una raza de caballos o inventa una arma mortífera; formemos una Constitución que se funde en el privilegio de los menesterosos, de los ignorantes, de los débiles, para que de este modo mejoremos nuestra raza y para que el poder público no sea otra cosa más que la beneficencia organizada".

Otro ilustre jurista de la gran asamblea liberal, Cagtillo Velasco, expresó su conformidad con la necesidad de - grandes reformas sociales que desgraciadamente no prohió - la Constitución de 1857.

Ramírez, en posterior sesión de 10 de julio de 1856, usa por primera vez en México y fuera de nuestras fronteras la expresión derechos sociales con sentido proteccionista y tuitivo, cuando vuelve a atacar a la Comisión porque:

"Se olvidó de los derechos sociales de la mujer".

Todavía dice algo más que sin duda entrañan preocupaciones sociales:

"Nada se dice de los derechos de los niños, de los huérfanos, de los hijos naturales que, faltando a los deberes de la naturaleza, abandonan los autores de sus días para cubrir o disimular una debilidad. Algunos códigos antiguos duraron por siglos, porque protegían a la mujer, al niño, al anciano, a todo ser débil y menesteroso, y es menes-

ter que hoy tengan el mismo objeto las Constituciones para que dejen de ser simplemente el arte de ser diputados o el de conservar una cartera".

Las ideas sociales que se tenían en nuestro país, de la legislación de Indias a las proclamas y estatutos de Hidalgo y Morelos, inclusive las más precisas del "Nigromante", no llegaron a cristalizar en las leyes al declinar el siglo XIX, pese a las inquietudes y manifestaciones socialistas. Los juristas de entonces y la legislación universal sólo conocían la división tradicional de derecho público y de privado y como parte de éste los contratos de prestación de -- servicios regulados primeramente en el Código Civil de 1870 en el de 1884 bajo la denominación de "contrato de obras" - que incluía el servicio doméstico, por jornal, a destajo, a precio alzado, porteadores y alquiladores, aprendices y hospedaje, siendo de justicia subrayar que los autores del Código de 1870 estimaron como un atentado contra la dignidad humana llamar alquiler a la prestación de servicios personales, apartándose del código francés y de aquellos que comparaban al hombre con las cosas. No obstante, el trabajo en el código Civil no era objeto de protección, sino de relaciones de subordinación del obligado a prestar el servicio y de dirección del que lo recibe. (Art. 2578).

El trabajo era artículo de comercio, no reconociendo

sele al trabajador la calidad de persona en sus relaciones con su patrón o amo en el derecho civil individualista; ni pensar entonces en el derecho social ni en su rama más importante: el derecho del trabajo. El derecho civil o privado y el derecho público eran las dos disciplinas que comprendían todos los derechos. Así lo enseñaba uno de los maestros más brillantes de la época, en los albores de este siglo, don Jacinto Pallares, en página romanista que se reproduce:

"Por razón de la diversidad de materia o hechos humanos a que se refiere el derecho, o sea las leyes de un Estado, hay varias divisiones comúnmente aceptadas para las que se han adoptado las siguientes expresiones:

Derecho Público y Derecho Civil o privado; llamándose derecho público el conjunto de leyes que tienen por objeto el interés directo del conjunto de los asociados o del Estado, o como dice la Instituta, *quos as statum rei romanoe epectact*; y derecho privado que también se llama Civil (tomando esta palabra un sentido distinto de derecho secular o profano) el conjunto de leyes que tienen por objeto el interés de los particulares, *quo ad singularem utilitatem pertinet*".

También se refiere el maestro mexicano al Derecho Sustantivo Social, en cuanto coarta la libertad para imponer -

obligaciones apuntando la penetración del derecho social en el derecho civil al referirse al desenvolvimiento histórico-social de éste en dos partes muy distintas: Las leyes relativas a los derechos y obligaciones nacidos del matrimonio, familia y parentescos (obligaciones que hay que puntualizar -- nosotros) y las leyes relativas a las demás obligaciones llamadas individuales o privadas (obligaciones privadas también puntualizadas por nosotros).

Ni en Europa ni en México, ni en ninguna parte del mundo nacia el verdadero derecho social al iniciarse el siglo XX; Tan sólo balbuceos encaminados a la socialización del derecho, hasta el advenimiento de la Revolución Mexicana a cuya sombra se expiden decretos de carácter social en favor de campesinos y obreros, propiciándose la celebración del Congreso Constituyente de 1916-1917, que transformaría la Revolución en Constitución de 1917, creándose un nuevo derecho social en las relaciones de producción económica y respecto a la transformación de la propiedad privada. (4)

2.- El derecho social en el Constituyente de 1916 ---
1917

En el Congreso Constituyente de Querétaro, precisamente en la sesión de 28 de diciembre de 1916, el Diputado José N. Macías frente a la transformación radical del proyec

to de Constitución Política que ya se había planteado por -- Jara, Victoria y Manjarrez, contribuyó a robustecer la Teoría social de la misma alentando la penetración del derecho social en la Constitución diciendo:

"El proyecto que está a disposición de ustedes hay -- que hacer un artículo que se coloque donde sea en la Constitución pero que no esté en el artículo de las Garantías Individuales, para que se constituya un derecho social y para -- obligar a los Estados a que legislen sobre el particular y -- la clase obrera quede debidamente protegida".

Estas ideas se plasmaron en las bases del artículo -- 123 de la Constitución de 1917, quedando definido en la Ley fundamental que dichas bases son jurídico-sociales, constitutivas de un nuevo derecho social independiente del derecho público y del derecho privado, pues tal precepto fué excluído de los derechos públicos subjetivos o garantías individuales, pasando a formar parte de la Constitución social; determinándose la protección a los trabajadores y también como finalidad del nuevo derecho social, incluso en aquellas bases, la reivindicación de los derechos del proletariado.

Así nació en la Constitución de 1917 y en el mundo jurídico el nuevo derecho social en normas fundamentales de la más alta jerarquía, por encima del derecho público y del derecho privado al ponerse, además, en manos del proletariado

el porvenir de nuestra patria.

Por tanto, fué la primera y única Constitución en cinco continentes que recogió los anhelos de la clase obrera y que proclamó la intervención del Estado en la vida económica, en función revolucionaria de protección y reivindicación de aquella clase y de todos los económicamente débiles. (5)

d) Teorías integradoras del Derecho social.

Existen dos teorías que han alcanzado gran difusión en el terreno jurídico:

La primera de ellas, encuentra su origen en las Constituciones Políticas: Mexicana y de Weimar. Esta teoría ha sido difundida en Alemania por el filósofo Gustavo Radbruch y en México entre otros juristas por el Doctor Mario de la Cueva.

Esta teoría sostiene el carácter proteccionista, tutelar del Débil, igualitario y nivelador del Derecho Social y como parte de éste, el Derecho del Trabajo; es decir, tiene por objeto la protección de la actividad humana, "subordinada" o "dependiente", excluyendo por supuesto el trabajo autónomo. (6)

De hecho los escritos y maestros mexicanos, cautivados por la doctrina extranjera, sostienen la tesis de que el derecho del trabajo sólo protege el trabajo "subordinado", - como por ejemplo Mario de la Cueva, dice:

"Todo trabajo está amparado por el artículo quinto -- de la Constitución, pero no por el artículo 123, pues el precepto se refiere únicamente a una categoría determinada y -- precisamente al trabajo subordinado, que es el que necesita una protección especial". (7)

J. Jesús Castorena, expresa:

"Derecho obrero es el conjunto de normas que regulan la prestación subordinada de servicios personales, crea a -- las autoridades que se encargan de aplicar esas normas y fija los procedimientos que garantizan la eficacia de los derechos que de las propias normas se derivan". (8)

Por tanto podemos observar que tanto profesores y tradistas extranjeros como profesores mexicanos, difunden la idea dogmática de que el derecho del trabajo sólo tiene por objeto proteger el trabajo "subordinado", excluyendo el trabajo autónomo.

Sin embargo, pueden citarse excepciones, como el profesor de la Universidad de Santiago de Chile, Francisvo Walker Linares, que no sólo invoca el derecho del trabajo como regulador de las relaciones laborales entre dadores de trabajo y sus dependientes y en la protección a los económicamente débiles, para garantizarles decorosa existencia, sino que este aspecto protector lo extiende a los trabajadores independientes, artesanos, pequeños industriales, comerciantes y agricultores y profesionistas, tal como lo concibió el artí-

culo 123 hace más de 60 años (9)

Por otra parte, la doctrina Jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia también excluye del ámbito del derecho del trabajo, a los trabajadores que prestan servicios -- fuera del campo de la producción, señalando:

"Prestación de servicios. Cuando no constituye una relación laboral. La simple prestación de servicios, conforme a una retribución específica, no constituye por sí sola una relación de trabajo, en tanto que no existe el vínculo de su bordinación denominado en la ley con los conceptos de dirección y dependencia, según el artículo 17 de la Ley Federal - del Trabajo". (10)

La Ley Federal del Trabajo, en su artículo 20, señala:

Se entiende por relación de trabajo, cualquiera que - sea el acto que le dé origen, la prestación de un trabajo -- personal subordinado a una persona, mediante el pago de un - salario.

Contrato individual de trabajo, cualquiera que sea su forma o denominación, es aquél por virtud del cual una persona se obliga a prestar a otra un trabajo personal subordinado, mediante el pago de un salario.

La prestación de un trabajo a que se refiere el párrafo primero y el contrato celebrado producen los mismos efectos. (11)

La Segunda Teoría representada por el maestro Alberto Trueba Urbina, se fundamenta en el artículo 123 de la Constitución Política Mexicana de 1917, basada en los principios - reivindicatorios, proteccionistas y tutelares de la clase -- trabajadora.

Lo que conduce a una socialización del Capital y del Trabajo, como lo demuestra el artículo 123 Constitucional. - (Esto es lo que vienen a ser las dos caras de la Teoría integral, el lado visible y el lado invisible del artículo 123). (12).

El lado Visible del Artículo 123. Teoría Proteccionista.

El conjunto de principios o derechos establecidos en el artículo 123 aparentemente tienen un sentido más proteccionista que reivindicatorio, y la protección no es exclusiva para los trabajadores indebidamente "subordinados", sino para los trabajadores en general, por lo que quedan incluidos los trabajadores autónomos, los contratos de prestación de servicios, las profesiones liberales, etc., todo acto en que una persona sirve a otra.

Los constituyentes y la Constitución de 1917 proclamaron por primera vez en el mundo los nuevos derechos sociales del trabajo para todo aquel que presta un servicio a otro, -

no sólo con destino proteccionista sino también tutelar del -- proletariado, es decir, del trabajador como persona y como integrante de la clase obrera.

La teoría jurídica y social del artículo 123 en cuanto al carácter proteccionista y tutelar de sus normas, es aplicable no sólo a los llamados trabajadores "subordinados", sino a los trabajadores en general, esto es, su protección se enfoca no sólo para el trabajo económico, sino para el trabajo en general, al autónomo, para todos los sujetos de derecho del trabajo que enuncia en su preámbulo, como son obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos... o sea, a todo aquel que -- presta un servicio a otro en el campo de la producción económica o fuera de ella, en el trabajo dependiente o independiente. El derecho constitucional mexicano del trabajo desecha la idea civilista de "subordinación", proclamando la naturaleza igualitaria de las relaciones de trabajo, como se destaca en el dictamen del artículo 123, ya que este originó el preámbulo del precepto, como se demuestra más adelante:

El dictamen del artículo 123 revela la extensión de éste a todos los trabajadores:

"La legislación no debe limitarse al trabajo de carácter económico, sino al trabajo en general, comprendiendo el de los empleados comerciales, artesanos y domésticos".

Consiguientemente, el preámbulo del artículo 123 aprob

do por la magna asamblea legislativa de Querétaro, recoge esta disposición en los términos siguientes:

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

La teoría integral basada en el ideario y texto del artículo 123, descubrió la dinámica proteccionista del trabajo económico y del trabajo en general, aplicable a todas las prestaciones de servicios, sin excepción, inclusive profesiones liberales.

La Teoría integral es válida tanto en las relaciones individuales como en las colectivas de trabajo, pues el contrato de trabajo como figura jurídico-social nueva tiende a superar el equilibrio entre el Trabajo y Capital (13)

El Lado Invisible del Artículo 123. Teoría Reivindicatoria.

La otra cara del artículo 123, el lado invisible, es la Teoría reivindicatoria de los derechos del proletariado.

La esencia reivindicatoria de la legislación fundamental del trabajo a la que se denomina el lado invisible del -

artículo 123, se consigna en el párrafo final del mensaje la boral y social en el Proyecto del artículo 123 por el Constituyente de Queretaro:

"Nos satisface cumplir con un deber como éste, aunque estemos convencidos de nuestra insuficiencia, porque esperamos que la ilustración de esta H. Asamblea perfeccionará magistralmente el proyecto y consignará atinadamente en la --- Constitución Política de la República, las bases para la legislación del trabajo, que ha de reivindicar los derechos -- del proletariado y asegurar el porvenir de nuestra patria."

Las normas reivindicatorias de los derechos del pro-- letariado son, por definición, aquellas que tienen por finalidad recuperar en favor de la clase trabajadora lo que por derecho le corresponde en razón de la explotación de la misma en el campo de la producción económica, esto es, el pago de la plusvalía desde la Colonia hasta nuestros días, lo --- cual trae consigo la socialización del Capital.

Por lo tanto la reivindicación de los derechos del -- proletariado, tiene por objeto la recuperación de lo que jus ta y realmente corresponde a los trabajadores por la participación con su fuerza de trabajo en el fenómeno de la producción económica, desde la Colonia hasta la reintegración total de sus derechos.

Tomando en consideración las dos caras del artículo -

123 que expone el Doctor Alberto Trueba Urbina, la visible y la invisible, vemos entonces que este precepto se compone, -- consiguientemente, de dos clases de normas, las puramente proteccionistas y, las reivindicatorias que están encaminadas a socializar los bienes de la producción, pues sólo así puede -- compensarse la explotación secular del trabajo humano, aunque de hecho estas normas reivindicatorias de los derechos del -- proletariado hasta hoy no han logrado su finalidad y menos su futuro histórico: la socialización del capital (14)

e) Definición de Derecho Social por diversos autores.

El maestro Alberto Trueba Urbina nos dice que: "El derecho social es el conjunto de principios, instituciones y -- normas que en función de integración protegen, tutelan y reivindicación a los que viven de su trabajo y a los económicamente débiles" (15).

El maestro Lucio Mendieta y Nuñez nos dice que: "El derecho social es el conjunto de leyes y disposiciones autónomas que establecen y desarrollan diferentes principios y procedimientos protectores en favor de los individuos, grupos y sectores de la sociedad, económicamente débiles, para lograr su convivencia con las otras clases sociales dentro de un orden justo".

Esta definición, del maestro Mendieta y Nuñez, sigue --

la corriente inspirada en las Constituciones Mexicanas y de -- Weimar por su carácter proteccionista en la clase económica-- mente débil. (16)

González Díaz Lombardo dice: "El derecho social es una ordenación de la sociedad en función de una integración dinámica, teológicamente dirigida a la obtención del mayor bienes-- tar social de las personas y de los pueblos, mediante la justicia social" (17)

Esta definición, del maestro González Díaz Lombardo nos muestra claramente la influencia del profesor Gustavo Radbruch.

Sergio García Ramírez siguiendo a Radbruch, también --- presenta el Derecho Social proteccionista como una concepción del hombre por el derecho, que busca la adecuación de éste a - su realidad social, de clase, de necesidad y de perfecciona--- miento en la vida comunitaria, como derecho de creación autonóma, de orientación, sin dejar de precisar la trayectoria Constitucional de los constituyentes de México de 1917. (18)

Héctor Fix Zamudio propone la definición siguiente: --- "Conjunto de normas jurídicas nacidas con independencia de las ya existentes, y en situación equidistante respecto de la división tradicional del derecho público y del derecho privado, -- que debe considerarse como un derecho de grupo, proteccionistas de los núcleos más débiles de la sociedad, un derecho de integración, equilibrador y comunitario". (19).

Esta definición en nada discrepa del fondo y esencia -- del pensamiento de los tratadistas extranjeros y nacionales -- mencionados, presentando como disciplina de 3a. dimensión el -- derecho social entre el derecho público y derecho privado, incluyendo a los destinatarios del mismo.

El jurista chileno Walker Linares, define el Derecho Social (laboral) como: "El conjunto de normas y leyes destinadas a mejorar la condición económica social de los trabajadores de toda índole, esto es de las clases económicamente débiles de la sociedad compuesta de obreros, empleados, trabajadores intellectuales e independientes" (20)

Esta definición admite una finalidad discutible del Derecho Social Laboral pero no contiene todos los elementos necesarios para caracterizarlo, ya que hay normas, leyes y teorías que para nada se refieren o protegen la condición de los económica y socialmente débiles y sin embargo pertenecen al Derecho del Trabajo.

Al analizar todas estas definiciones, se puede ver que existe arraigada una idea en casi todos los autores, que es la de proteger a los débiles; en casi todas las definiciones del Derecho Social la encontramos, en ello parece fundarse la existencia de una Legislación Social, que se funda en dar a la organización estatal los medios necesarios para el cumplimiento de tal fin; ello sería lo ideal pero hagamos notar que al con-

siderar como fin del Derecho Social Laboral, la protección de los económicamente débiles, reduce las proporciones de la cuestión y la conduce por un derrotero inexacto, pues económicamente débiles son los menesterosos, los inválidos, los carentes de medios de fortuna, pero a ninguno de estos se refiere el Derecho Social Laboral; ya que sólo se ocupa de los que viven de su trabajo, en cualquier forma en que se preste dicho trabajo.

Por ello pienso que la definición del maestro Trueba -- Urbina, que ya transcribí con anterioridad y en la cual vemos que no solamente se protege al trabajador, sino que se tutelan sus derechos y se le reivindicán los mismos: principios éstos sobre los cuales gira la Teoría Integral. Que en resumen vienen a ser el resultado de la integración del Derecho Social en el Derecho del Trabajo, que en nuestro país se encuentra resumido en el Artículo 123 Constitución, es la más acertada.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO PRIMERO

- 1.- Trueba Urbina Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1972. pág. 150
- 2.- Trueba Urbina Alberto, ¿Que es una Constitución Político Social?
Editorial Ruta
México, 1959 pág. 52
- 3.- Trueba Urbina Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo".
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1977, Pág. 131
- 4.- Trueba Urbina Alberto,
Idem (3), pág. 140, 141, 142, 143, 144 y 145.
- 5.- Trueba Urbina Alberto,
Idem (3), pág. 145
- 6.- Radbruch Gustavo, "Introducción a la Filosofía del Derecho"
México, 1965. pág. 161, 162
- 7.^a Trueba Urbina Alberto,
Idem (3), pág. 151
- 7.^b De la Cueva Mario, "Derecho Mexicano del Trabajo"
Tomo I, 4a. Edición.
Mexico, 1959, pág. 482
- 8.- Castorena J. Jesús, "Manual de Derecho Obrero"

3a. Edición.
México. pág. 5

- 9.- Trueba Urbina Alberto,
Idem (3), pág. 228
- 10.- Trueba Urbina Alberto
Idem (3), págs. 229 y 230
- 11.- Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge,
"Nueva Ley Federal del Trabajo".
Editorial Porrúa, S.A.
México.
- 12.- Trueba Urbina Alberto, "Derecho Procesal del
Trabajo"
México, 1949. Tomo I. pág.32 e Idem (3) pag.
151
- 13.- Trueba Urbina Alberto, Idem (3), págs. 227,
230 y 231
- 14.- Trueba Urbina Alberto, Idem (3), págs. 235, 236
y 239
- 15.- Trueba Urbina Alberto, Idem (3), pág. 155
- 16.- Mendieta y Nuñez Lucio, "El Derecho Social"
México, 1953, pág. 66
- 17.- González Díaz Lombardo Francisco, "Contenido
y Ramas del Derecho Social".
México, 1963. pág. 61
- 18.- García Ramírez Sergio, "El Derecho Social". Re
vista Mexicana de la Facultad de Derecho de Mé
xico. Tomo XV

México pp. 633. pp. Nuevo Derecho del Trabajo -
pág. 153

19.- Fix Zamudio Héctor, "Introducción al Estudio del
Derecho Procesal Social"
Madrid, 1965, pág. 507. pp. 154: Nuevo Derecho --
del Trabajo

20.- Walker Linares Héctor, "Panorama del Derecho So-
cial Chileno"
Editorial Universitaria.
Santiago de Chile, 1947 pág. 14 pp. 151 Nuevo De
recho del Trabajo.

CAPITULO SEGUNDO

I.- PERIODO PRE-CONSTITUCIONAL. ANTECEDENTES EN MATERIA DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJA- DORES.

- a) Situaciones sociales
- b) Antecedentes jurídicos

CAPITULO SEGUNDO

I.- LA ETAPA PRE-REVOLUCIONARIA. ANTECEDENTES EN MATERIA DE VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

a) Situaciones Sociales.

Para conocer realmente la problemática que representa hasta hoy en día la cuestión de la vivienda en la clase trabajadora, considero necesario el recurrir a nuestra historia, - trasladandome desde la etapa pre-revolucionaria, para así, tener una idea de cual era el sistema de organización de las haciendas, puesto que esto nos va a dar la pauta para emitir un juicio respecto a las situaciones social que imperaban desde esa época y su evolución hasta nuestros días.

Descripción de las Haciendas mexicanas de principios del Siglo XX.

El CASCO de la gran hacienda, o sea la que podemos llamar el centro de la propiedad rústica, estaba rodeado por altos y sólidos muros protectores. Esto en cuanto a las viejas fincas coloniales construídas en el siglo XIX durante el largo período de revoluciones y anarquía. Las nuevas grandes haciendas, organizadas al amparo de la paz porfiriana, ya no necesitaron de estos altos muros que daban a las antiguas haciendas la apariencia de fortalezas medievales; pero todas las --

grandes haciendas de principios del siglo tenían por regla general los mismos edificios e igual o muy semejante organización.

El casco de la finca se componía de la gran casona del propietario, la casa del administrador, la casa o casas de los empleados, las oficinas o el escritorio como generalmente se llamaba, la tienda de raya, la iglesia y la cárcel. Además, las trojes, los establos y la huerta. En la casona del propietario se podía disfrutar de todas o casi todas las comodidades de la vida moderna: luz eléctrica, baños de agua tibia, salón de billar, salas espaciosas, el enorme comedor y numerosas recámaras; todo amueblado con lujo y a veces de mal gusto. En algunas fincas no faltaba frente al edificio principal el jardín cultivado con esmero por manos expertas, con sus árboles frondosos y variadas plantas ornamentales.

La casa del administrador contaba con todo lo necesario para una familia de la clase media acomodada. Las demás casas del personal de confianza iban de acuerdo a su categoría administrativa y social.

La tienda de raya desempeñaba un papel muy importante en aquella organización, allí se vendía al peón y a su familia la manta, el percal, el jabón, el maíz, el frijol y otras mercancías de mala calidad a precios más altos que los del mercado. El jornal se pagaba generalmente con mercancías y

muy rara vez se completaba con moneda de curso legal.

Las deudas de los peones pasaban de padres a hijos sin que jamás pudieran extinguirse y que al hacendado le convenía, ya que así le resultaba más fácil tenerlos arraigados a la -- tierra y explotarlos mejor.

Por otra parte, la iglesia y su cura estaba para dirigir el rebaño por el buen camino; para hablarles de las delicias que les esperaban en el cielo, lo mismo que de los tormentos del infierno para los desobedientes, para aquellos que no acataban las ordenes de los amos. Y por si fuera poco, -- además de la coerción económica de la tienda de raya y la --- coerción moral del cura existía la cárcel, la cardel del ha-- cendado y los castigos corporales para someterlo.

A más de quinientos o mil metros del casco de la hacienda, se levantaban las habitaciones de los peones: casuchas de uno o dos cuartos, generalmente de uno sólo, construidas de - adobe, pedazos de tabla o ramas de árbol, según las regiones del país; casuchas sin ventanas y piso de tierra; cocina, comedor y recamará, todo en una misma habitación de 20 a 30 metros cuadrados. Muebles: el pequeño brasero para cocinar; el metate y el comal para las tortillas; cazuelas, platos y jarrros burdos de barro, y los petates para dormir el peón, la - mujer y la numerosa prole. Las faenas debían comenzar a las seis de la mañana y concluir a la hora que se pone el sol. (1)

Por lo tanto, en gran contraste con "el casco", la -- cuadrilla era miserable, sus casas parecían improvisadas y -- estaban construídas con los más increíbles e inadecuados ma-- teriales. En medio del conglomerado una fila de cuartos de adobe, sin ventana pero con una abertura destinada a puerta, vivían los favorecidos. El resto de las casas de "la cuadrilla" se aglomeraban alrededor de esta edificación por todos lados. Los peones, sus mujeres y sus niños, estaban llenos de piojos, vestidos de sucios harapos, comidos por las fie-- bres. (2).

Los pisos interiores, al igual que los que podríamos llamar calles, eran de tierra floja. En tiempo de lluvias -- las calles eran lodazales. Terreno y casas de "la cuadrilla" eran propiedad de la hacienda. Cualquier obra que un peón -- hiciera en mejora o reparación de la mísera vivienda, pasaba a ser propiedad de la hacienda, la cual, por conducto de los empleados, podía dar o quitar esta o aquella casa a este o -- aquel peón con entera libertad. (3)

Ahora bien, se pueden señalar también casos en que -- los trabajadores soportaban condiciones aún peores de las -- que he señalado anteriormente, como es el caso de los traba-- jadores del tabaco del Valle Nacional, quienes vivían hacinados en grandes jacalones, sin separaciones ni distinciones -- de ninguna especie, en un hacinamiento tal, que hacía imposi

ble la vida privada, ya que los dormitorios eran destinados a la generalidad de los trabajadores, sobra decir que dichos dormitorios no tenían ningun tipo de servicios y que constituían propiamente una prisión, tal como lo denunció el peón yucateco Antonio Canche. (4)

Con el devenir del tiempo se fueron formando fábricas en distintas ciudades, y esto como es natural trajo como consecuencia que grandes núcleos de campesinos emigrarán a las ciudades, citándose como ejemplo el caso de la ciudad de Puebla, que inicialmente fué fundada como un centro de abasto agrícola y que posteriormente se constituyó en uno de los más importantes centros textiles; Orizaba y Córdoba, que nacieron como pobladas estaciones y más tarde se constituyeron en ellas fábricas textiles y tabacaleras principalmente, --- viendose así incrementada su población.

Dawn Keremitsis, en su obra "La Industria Textil Mexicana", señala que las empresas textiles de esa época, su organización giraba en torno al encargado o dueño de una fábrica, ya que este no sólo se sentía responsable de los problemas técnicos de la fábrica, sino que también era responsable de la moral de los trabajadores. Proporcionaba vivienda, -- iglesia, escuelas y la famosa tienda de raya. En muchos casos era él quien dictaba las leyes y administraba justicia, -- encarcelando a los empleados insubordinados o que no pagaban

deudas. La fábrica más notoria por sus arbitrariedades y -- sus severos castigos era la Hércules, donde Cayetano Rubio -- tenía una masmorra subterránea para encerrar a los supuestos delincuentes.

La administración prohibía a los obreros leer los periódicos panfletos o libros, ni tan siquiera en sus casas, -- esperando que de esta manera no se vieran expuestos a los vi cios. Representantes de la empresa visitaban las casas de -- los obreros a cualquier hora del día o de la noche, para ase gurarse de que obedecían las reglas y que no había ningún vi sitante no autorizado o, como decían los dueños para mante-- ner a los bandidos alejados de las casas de los obreros.

La mayoría de las fábricas tenían una capilla o esta-- ban cerca de una iglesia (a pesar de la tendencia anticleri-- cal de la Constitución de 1857), los sacerdotes intercedían cerca de los patronos para que disminuyeran la semana de trabaajo a fin de que los trabajadores pudieran ir a misa los domingos. Fue por esta demanda que algunas fábricas cerraban los sábados a las cuatro, después de nueve horas de trabajo, permanecían cerradas los domingos.

Por regla general, la vivienda que proporcionaban los empleadores requería el pago de renta; el costo, se descontaba del pago semanal. Aunque las casas eran pequeñas, las -- quejas de los trabajadores eran sobre todo por falta de vida

privada y restricciones que les imponían respecto a como hacían uso de ellas. No sólo había inspecciones no solicitadas, sino que los obreros que pagaban su renta no podían recibir visitas, ni amigos, ni parientes. Si a un obrero se le despedía por mala conducta o por ineficiencia, tenían que dejar su casa en cuanto les pagaban. Si lo despedían por falta de trabajo, le daban ocho días para que abandonará la casa. Junto con los problemas de salarios y de la jornada, el problema de la vivienda fué una de las reivindicaciones que pedían los obreros cuando las huelgas (5)

Se puede ver claramente que el autor citado hace alusión a la huelga de Río Blanco, aún cuando el mismo no la menciona directamente, ya que dicha huelga, tuvo como origen las exigencias que el gran círculo de obreros libres de Río Blanco hizo, en correspondencia al Reglamento expedido por el Centro Industrial de Puebla, el que establecía restricciones para los obreros, entre otras, las de asociarse y recibir en sus habitaciones la visita de familiares y amistades e indicaba que en los casos de separación debería el trabajador desocupar la habitación en el plazo de tres días (6). En consecuencia, entre las prestaciones ya apuntadas de salario y horarios, en forma paralela exigían también las de privacía, toda vez que pagaban arrendamiento por las habitaciones que les eran proporcionadas.

El laudo del Presidente Porfirio Díaz, con motivo de la Huelga de los trabajadores de la Industria de Hilados y Tejidos, respondió a las demandas obreras, en la parte relativa a que me estoy ocupando, de la siguiente forma:

Artículo V

Fracción IV

"Los obreros podrán recibir en sus habitaciones a las - personas que estime conveniente, quedando a cargo de la autoridad dictar los reglamentos necesarios para la conservación del orden, de la moral y de la higiene, y la manera de hacerlo cumplir".

Fracción V

"Cuando un obrero sea separado de una fábrica por causa que no constituye delito o falta de las que castigan las leyes o está previsto en los reglamentos de las fábricas, tendrán un plazo de ocho días para desocupar la casa que esté ocupando, - contando este plazo desde que le paguen su raya. Cuando su separación se verifique por causa que amerite castigo impuesto - por la ley, o porque en los registros de los obreros que se -- acostumbran en las entradas y salidas de las fábricas se descubra que lleven armas o cerillos, o que cometan otra de las infracciones que motivan esos registros, deberá desocupar la casa en el mismo día que se le pague su raya".

Por lo que se dejaba al arbitrio patronal la forma de recepción de visitas y desocupación de las habitaciones. Y - que fué causa del descontento general al conocerse los términos del Laudo, el 5 de enero de 1907 y en consecuencia, motivo de los hechos sangrientos ocurridos el día siete, al negar se los obreros a reiniciar sus labores. (7)

Si en las pequeñas ciudades el problema habitacional - era grave, en la ciudad de México, el mismo se agudizaba.

En 1884, "Facundo" (José T. Cuellar) describió una casa de vecindad; en una pieza de la casera, de cinco varas y - media por lado vivían cuatro gentes grandes y siete muchachos; en tal habitación no se veía un lavamanos, pero ni siquiera un lebrillo.

Hablar de baño, estaba completamente fuera de lugar. - Urgía por lo tanto, que esta clase de gente -semi salvaje- y abyecta, dispusiera de baños y lavaderos públicos, no tanto - por su bienestar sino para proteger la salud del resto de los habitantes, que muchas veces evitaban concurrir a plazas, jar dines y paseos por temor a la suciedad y al contagio. (8)

b) Antecedentes Jurídicos.

Parece ser que el primer antecedente de la regulación legal de la vivienda, en nuestro país, es la "Ley sobre traba jadores" expedida por el Emperador Maximiliano, el día prime

ro de noviembre de 1865, Ley que trató, en particular de los trabajadores del campo al servicio de las haciendas. Dicha ley obligaba a proveerlas de habitación y agua e imponía el deber de crear escuelas, siempre y cuando en las haciendas - hubiera veinte niños en edad escolar, por lo menos. (9)

Con antelación al movimiento revolucionario de 1910 y de la promulgación de la Constitución de 1917, la trayectoria legislativa de México arroja algunos antecedentes, que fueron considerados en las deliberaciones del Constituyente de Querétaro en materia de vivienda. Los antecedentes que se localizan son de orden estatal, toda vez que la materia de trabajo no se incorporaría a la órbita de lo Federal sino -- hasta el 6 de Septiembre de 1929 como un fruto más de la fuerza expansiva del Derecho Federal.

Esto es de explicarse ya que por esas fechas México, -- como consecuencia de un enfoque iusprivativista, se encontraba rezagado en cuanto al tratamiento de los problemas laborales y de la prevención y de la seguridad sociales que ha había encontrado cavida en algunos países europeos. Es con los diversos movimientos socialistas --desde lo utópico hasta lo científico-- que la llamada "cuestión social" se convierte en tema para la teoría y la praxis política. En México el socialismo se manifiesta como una tendencia intermitente aunque -- no exenta, por cierto, de pasajes importantes.

Sin embargo, existían en México condiciones objetivas muy semejantes a las europeas, por que en el viejo continente, --

los movimientos socialistas o simplemente de reivindicación obrera se nutrían por los trabajadores ocupados en el proceso de industrialización y en nuestro país, para principios de esta centuria, la industria se hallaba en un modesto estadio de desarrollo. Salvo algunos avances en la industria textil y extractiva, el aparato productivo era predominantemente agropecuario.

En consecuencia, los pequeños grupos obreros no tenían capacidad para introducir medios de protección y tutela en un sistema cerrado, fincado en medidas de represión.

El Liberalismo como doctrina política y económica, anidado en el derecho mexicano, no tenía respuesta para los nuevos problemas sociales, que generaban el soplo de las ideas renovadoras de otros países y el proceso modernizador que impulsaba la política económica del Porfiriato.

Las cuestiones del trabajo eran propias del derecho civil, que se monta en viejos principios individualistas: la autonomía de la voluntad, la igualdad de las partes, la libertad para establecer los términos de la contratación y la bilateralidad como esquema de las relaciones obrero-patronales.

En este marco privatista no había lugar para normas tutelares en favor del trabajador, ni sindicatos ni, mucho menos, para el derecho obrero a una vivienda digna.

En el terreno de los movimientos políticos, el Programa del Partido Liberal Mexicano de 1906 de los hermanos Flores Magón, expresaba la necesidad de que, en ciertos casos, los patrones proporcionaran alojamiento higiénico a los trabajadores. (10)

En su exposición de motivos, o sea la parte relativa al manifiesto, se prevee que: "La obligación que se impone a los propietarios urbanos de indemnizar a los arrendatarios -- que dejen mejoras en sus casas o campos es de gran utilidad pública. De este modo, los propietarios sórdidos que jamás hacen reparaciones en las pocilgas que rentan serán obligados a mejorar sus posesiones con ventaja para el público. En general, no es justo que un pobre mejore la propiedad de un rico, sin recibir ninguna compensación y sólo para beneficio -- del rico". (11)

En parte del programa, encontramos los puntos veintiseis y treinta que se refieren, tanto a la situación ya encomendada como a la obligación patronal de proporcionar habitación a los trabajadores, al efecto se lee en los citados preceptos:

"26.- Obligar a los patrones o propietarios rurales a dar alojamiento higiénico a los trabajadores, cuando la naturaleza del trabajo de éstos, exija que reciban albergue de di

chos patrones o propietarios".

"30.- Obligar a los arrendadores de campos y casas a - que indemnicen a los arrendatarios de sus propiedades por las mejoras necesarias que dejen en ellas". (12)

Aún así, antes de la Constitución de 1917 destacan algunas leyes en materia de previsión social, como la Ley Villada de 1904, la de Bernardo Reyes de 1906 y la de Dieguez de -- 1914.

Por otra parte, en plena segunda fase del Movimiento - Revolucionario, el General José Agustín Castro, Gobernador y Comandante Militar del Estado de Chiapas, expidió una "Ley de Obreros". (31 de octubre de 1914), que impone a los patrones la obligación de proporcionar habitaciones cómodas a sus trabajadores, Artículos 13 y 16. Este cuerpo normativo es omiso respecto de si el patrón podría cobrar al trabajador alguna - cantidad a cambio de la vivienda proporcionada.

Eulalio Gutiérrez, general de brigada del Ejército --- Constitucionalista, Gobernador y Comandante militar del Estado de San Luis Potosí, en uso de las facultades de que se halla investido, decreta lo siguiente: Ley sobre sueldos de pe~~g~~nes, en su artículo 2o. se hace mención de que se les proporcionará gratuitamente casa habitación:

"Art. 2o. En las fincas de campo no se le cobrará al tra**ba**jador el agua ni la leña que hubiere menester

para su gasto doméstico y se le proporcionará gratuitamente casa habitación que reúne las mejores condiciones posibles de higiene y comodidad". (13)

El proyecto de Ley sobre Contrato de Trabajo que presentó Rafael Zubarán Campany, Secretario de Gobernación, al Primer jefe del Ejército Constitucionalista, significó un gran jalón en el largo camino de instrumentar jurídicamente fórmulas de vivienda, 12 de abril de 1915, y puso de manifiesto que aún antes de consolidarse militarmente el nuevo régimen ya intentaba trazar sus lineamientos institucionales. El proyecto recogía la cuestión de vivienda, a pesar de que se dirigía primordialmente a sustraer el Contrato de Trabajo de la esfera jusprivatista, en la que priva la autonomía de la voluntad y el Estado no juega más que con rol limitado. Así, el Capítulo de Derechos y Obligaciones de los patrones y Obreros, disponía que aquellos deberían "proporcionar habitación cómoda e higiénica al obrero, si éste, para prestar sus servicios, debe residir fuera de las poblaciones; y administrarle alimentación y habitación según la posición de ambos, cuando el obrero debe vivir con el patrón", Artículo 22, Fracción V.

Sin duda el antecedente más sobresaliente en materia de vivienda obrera es la Ley sobre casas de Obreros y Empleados Públicos que promovió, en 1906, Enrique Creel, Gobernador de Chihuahua. Este último cuerpo legal tenía el carácter de

instrumento especializado en vivienda. Presenta la limitante de no preveer mecanismos financieros de promoción y de solamente consignar algunos estímulos: exención del pago de impuesto predial y de los relativos a titulación, exención del pago de cualquier cantidad por concepto de inscripción en el Registro, disminución en el precio tratándose de terrenos municipales y restricciones a la posibilidad de que la vivienda pudiera ser embargada, salvo en caso de créditos fiscales, -- hipotecarios o refaccionarios (Art. 1o.) (14).

Cabe desprender del manejo de estas fuentes que los revolucionarios no esperaron a que se regularizara la vida constitucional para que cobraran vigencia los instrumentos de cambio normativo, y que los iniciaron desde luego en la esfera estatal, ya que la materia de trabajo aún no había sido autonomizada ni federalizada. Había que esperar a la Constitución de 1917 y a la Ley Federal del Trabajo de 1931.

Dentro del período preconstitucional, creo que estos han sido algunos de los antecedentes más importantes en materia habitacional.

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO SEGUNDO

- 1.- Silva Herzog Jesús, "Breve Historia de la Revolu
ción Mwxicana".
Editorial Fondo de Cultura Económica.
México, 1978, Pág. 31, 32, 33, 34
- 2.- Erro Luis Enrique, "Los Pies Descalzos". Cita de
Jesús Silva Herzog En su libro "Breve Historia de
la Revolución Mexicana"
- 3.- Silva Herzog Jesús, Idem (1) Pág. 37
- 4.- Cosío Villegas Daniel, "historia Moderna de Méxi
co"
El Porfiriato, la vida social
Editorial Hermes
México, 1973. pág. 226
- 5.- Kerementis Dawn, "La Industrial Textil Mexicana
en el Siglo XIX"
Colección Sep-Setentas
México, 1973. pág. 212, 213
- 6.- Trueba Urbina Alberto, "Evolución de la Huelga"
Editorial Botas
México, 1950 pág. 85
- 7.- Silva Herzog Jesús, Idem (1) , pág. 58, 59, 60
- 8.- Silva Herzog Jesús, Idem (1), pág. 103.
- 9.- Nestor de Buen L., "Derecho del Trabajo"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1977. pág. 246

- 10.- Infonavit, "Una Nueva Institución de la República"
1972-1976. Disposiciones Legales. pág. 13
- 11.- Silva Herzog Jesús, Idem (1) Pág. 103
- 12.- Silva Herzog Jesús, Idem (1) Pág. 116
- 13.- Silva Herzog Jesús, Idem (1) Pág. 190
- 14.- Infonavit, Idem. (10) pág. 14

CAPITULO TERCERO

I.- LA CONSTITUCION DE 1917.

- a) Origen del Artículo 123 Constitucional
- b) El Proyecto del Artículo 123 e inser--
ción del Derecho Habitacional.
- c) Dictamen del Artículo 123.

CAPITULO TERCERO

I.- LA CONSTITUCION DE 1917.

Al triunfo de la revolución constitucionalista, jefatura por Don Venustiano Carranza, el paso a seguir era la organización del Gobierno sobre bases políticas y sociales establecidas durante la lucha armada en abierta pugna con la Constitución liberal de 1857. El Ingeniero Félix F. Palavicini explicó la necesidad de convocar a un Congreso Constituyente. Era ineludible convocar a una gran Asamblea Legislativa de la Revolución para incorporar en una nueva Carta Constitucional los principios sociales conquistados por los campesinos y los obreros en el fragor del movimiento revolucionario. La idea fué acogida por el Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo de la República, y por decretos de 14 y 19 de septiembre de 1916, convocó al pueblo mexicano a elecciones para un Congreso Constituyente, que debería reunirse en la ciudad de Querétaro al 10. de diciembre de 1916.

Verificadas las elecciones de diputados constituyentes, el Parlamento de la Revolución quedó instalado en la fecha mencionada, para iniciar una nueva lucha social.

En la sesión inaugural del Congreso Constituyente de Querétaro de 10. de diciembre de 1916, el C. Venustiano Ca--

rranza, Primer Jefe del Ejercito Constitucionalista y Encargado del Poder Ejecutivo Federal, pronunció importante discurso y entrego el proyecto de Constitución al Supremo Parlamento de la Revolución Mexicana.

Es cierto que en el proyecto no aparece ningún capítulo de reformas sociales sino fundamentalmente de carácter político; pero esto obedeció al criterio tradicionalista de los abogados que redactaron, por encargo de Don Venustiano Carranza, las reformas a la Constitución Política de 1857, esto es se -- siguió el mismo corte de ésta, con la circunstancia de que el Primer Jefe reiteró su credo revolucionario en el sentido de -- dejar a cargo de las leyes ordinarias todo lo relativo a reformas sociales. (1)

En el proyecto presentado en 1916 ante el Congreso Constituyente, las cuestiones relativas a la reglamentación del -- trabajo estaban contenidas, dentro del capítulo de garantías individuales, en el artículo 5o., mismo que consagraba la garantía de libertad de trabajo.

No obstante, en virtud de que una de las principales -- causas del movimiento revolucionario de 1910, fueron las condiciones aflictivas en las que se encontraban los obreros, en el sentir del Constituyente surgió la imperiosa necesidad de reglamentar de una forma más eficaz lo relativo a las relaciones laborales. (2)

a) Origen del Artículo 123 Constitucional.

A continuación, presentó a grandes rasgos partes del gran debate que originó la primera Declaración de derechos sociales del mundo, formulada en Querétaro: la. parte, en el -- "Gran Teatro Iturbide", del 26 al 28 de diciembre de 1916; 2a. parte, en la Capilla u Obispado del Palacio Episcopal, del 29 de diciembre de 1916 al 13 de enero de 1917, en cuya sesión -- quedó integrado el artículo 123 de la Constitución de 1917.

En la sesión inaugural del Congreso Constituyente de -- Querétaro, el primero de diciembre de 1916, llegaron entre -- otros auténticos representantes de la clase obrera, y en algu nos casos obreros ellos mismos, que pugnaron en contra de los juristas puros, por la inclusión dentro de nuestra Carga Mag na de los Derechos de la clase que representaban.

En la sesión de 26 de diciembre de 1916 se dió lectura al tercer dictamen referente al proyecto del artículo 5o. de la Constitución. El definitivo. El origen del artículo 123 -- se encuentra en el mencionado dictamen en las discusiones que motivó, como se verá más adelante.

Al discutirse la aprobación del Artículo Quinto Consti tucional, se escuchó la voz del Diputado Lizardi, oponiéndose a que en la Carta Fundamental, se incluyeran derechos obreros, los cuales, según el debían ser tratados por las Leyes Regla mentarias y de ninguna manera por la Constitución, la que de-

bería seguir los lineamientos tradicionales y no incorporar elementos normativos nuevos que desvirtuaran su esencia, así diría:

"Este último párrafo, desde donde principia diciendo: "la jornada máxima de trabajo obligatorio, no excederá de -- ocho horas", le queda al artículo exactamente como un par de pistolas a un santo cristo".

En su turno, El Diputado Jorge Von Versen, diría en res puesta al Diputado Lizardi:

"Yo no quiero que se vote en partes, el artículo que representa la Comisión yo pido que se rechace y que se recon sidere, que se le pongan las polainas, que se le pongan las pistolas, que se le ponga el 30-30 al Cristo, pero que se -- salve a nuestra clase humilde a nuestra clase que representa los tres colores de nuestra bandera y nuestro futuro y nuestra grandeza nacional".

Heriberto Jara, en su turno, en trascendental discurso se convierte en precursor de las Constituciones político-sociales y con ataques certeros a jurisconsultos y tradicionalistas expuso:

"Pues bien; los jurisconsultos, los tratadistas, las - eminencias en general en materia de Legislación, probablemente encuentran hasta ridícula esta proposición, cómo va a con signarse en una constitución la jornada máxima del trabajo?

como se va a señalar allí que el individuo no debe trabajar - más de ocho horas al día?, éste según ellos, pertenece a la reglamentación de las leyes; pero, precisamente señores esa - tendencia, esta teoría, qué es lo que ha hecho? Que nuestra - Constitución, tan libérrima, tan amplia, tan buena, haya re-- sultado, como la llamaban los señores científicos, "un traje de luces para el pueblo mexicano".

Porqué faltó esa reglamentación, porque jamás se hizo. El emitir vosotros, señores diputados, vuestro voto, acordaos de aquellos seres infelices de aquellos desgraciados que clau-- dicantes, miserables, arrastran su miseria por el suelo y que tienen sus ojos fijos en vosotros para su salvación".

Así, en los debates que suscitó el artículo 5o. el di-- putado Victoria expresó el 26 de diciembre de 1916: "vengo a manifestar mi inconformidad con el artículo 5o. en la forma - en que lo presenta la Comisión, así como por el proyecto del Ciudadano Primer Jefe, porque en ninguno de los dos dictáme-- nes se trata del problema obrero con respeto y atención que - se merece".

A su vez, para darle digno remate a la sesión de 26 de diciembre, el joven periodista, diputado Manjarrez, reclama - un título especial en la Constitución dedicado al trabajo, se ñalando ante sus colegas:

"Creo que debe ser más explícita nuestra Carta Magna -

sobre el problema de los trabajadores y, precisamente porque debe serlo, debemos dedicarle toda atención, y si se quiere, no un artículo, no una adición, sino todo un capítulo, todo un título de la Carga Magna".

En igual sentido se manifestaron los diputados del Castillo, Cravioto, Jara y Macías, pidiendo la inclusión de las bases generales sobre la legislación obrera dentro de un artículo especial, auténticamente revolucionario que pudiera ser ejemplo para las demás constituciones del mundo.

Es preciso señalar que los planes políticos y las leyes locales de la época preconstitucional influyeron en el pensamiento de estos notables diputados quienes defendieron con vehemencia sus puntos de vista en los largos debates efectuados a finales de diciembre de 1916. Sin embargo, solo se pensaba en la necesidad imperiosa de reglamentar las relaciones laborales en cuanto a las garantías mínimas que debían disfrutar los obreros: salario, mínimo condiciones de trabajo adecuadas, jornada laboral máxima, prohibición de trabajo nocturno a mujeres y menores.

A pesar de ello, el diputado Macías, comisionado por el Primer Jefe Venustiano Carranza para realizar una exhaustiva revisión de todos los ordenamientos laborales de la época, en el debate memorable del 28 de diciembre de 1916, manifestó, ante el Congreso Constituyente, que aparte de las garan--

tías mínimas para los obreros, era menester otorgarles el derecho a la habitación como un medio para elevar su nivel de vida.

Estimó que, como factor de la producción, era importante que el trabajador dispusiera de una habitación cómoda e higiénica donde pudiera convivir sanamente con sus familiares. Era necesario convertir al obrero, de una simple herramienta de trabajo en un ser humano completo.

En este orden de ideas, Macías entre otros conceptos, manifestó:

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

Casas secas, aereadas, perfectamente higiénicas, que tengan cuando menos tres piezas, tendrán agua, estarán dotadas de agua y si no la hubiese a una distancia de 500 metros, no se les podrá exigir que paguen". Agregó Macías, "hay que elevar, señores diputados, al trabajador de la miseria en que vive en las haciendas y en las fábricas para decirle: sois hombre y mereceis como ciudadano de la República todas las consi-

deraciones que merece un hombre libre".

- b) El Proyecto del Artículo 123 e inserción del Derecho Habitacional y dictamen del Art. 123.

Tan importante fue la discusión que motivó el dictamen del artículo 5o, que un grupo de diputados constituyentes se interesó por la formulación de un estatuto en favor de los trabajadores. Se constituyó informalmente un comité, este núcleo fundador estaba integrado por el ingeniero Pastor Ronaix, Lic. José N. Macias, Lic. José Inocente Lugo que no era diputado sino Director de la Oficina de Trabajo de la Secretaría de Fomento, y Rafael L. de Ríos.

El Palacio Episcopal, local de la antigua capilla, -- sirvió de sala de sesión para las reuniones que celebraban en las mañanas y en las tardes, tanto el núcleo fundador como otros tantos diputados constituyentes que se interesaban por el problema obrero y que iban a reformar las instituciones sociales del país con los artículos 27 y 123 de la Constitución, para conseguir con ello que los principios teóricos del cristianismo, que tantas veces habían sido ensalzados, -- allí, tuvieran su realización en la práctica y fueran bien aventurados los mansos para que poseyeran la tierra y elevados los humildes al desposeer a los poderosos de los privilegios inveterados que gozaban.

Con el consenso unánime de sus legisladores, las ideas de Macías fueron incorporadas a un proyecto de bases constitucionales sobre legislación obrera y que a el mismo se encomendo la redacción, para ser incluidas en un capítulo especial, y en el cual también se abordó la cuestión relativa a la habitación obrera, materia que estoy tratando en el presente trabajo.

El mencionado proyecto expresaba:

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

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

Dictamen del artículo 123

La Comisión Revisora en su dictamen de 23 de enero de 1917, redactado por el general Francisco J. Mújica, fortaleció el alcance del precepto en cuestión manifestando:

"La renta que tendrán derecho a cobrar los empresarios por las casas que proporcionen a los obreros, puede fijarse desde ahora en el interés del medio por ciento mensual. De la obligación de proporcionar dichas habitaciones, no deben quedar exentas las negociaciones establecidas en algún centro de población, en virtud de que no siempre se encuentran en lugar poblado, alojamientos higiénicos para la clase obrera".

De esta forma, se discutió, aprobó y redactó en definitiva el texto del artículo 123, Fracción XII, como parte integrante de la Constitución social, dentro del rubro del TRABAJO y de la PREVISION SOCIAL, el propio 23 de enero de 1917 en los términos que a continuación se transcriben, incluyendo a los empresarios cuyas negociaciones estaban localizadas en centros de población.

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

XII. "En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas.

Igualmente deberán establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las negociaciones estuvieren situadas dentro de las poblaciones y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera - de las obligaciones mencionadas". (1)

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO TERCERO

- 1.- Trueba Urbina Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1977. pág. 31, 32, 33, 34, 37, 39, 50
41, 44, 52, 75, 88, 92, 93, 97, 100

- 2.- Una Nueva Institución de la República
1972-1976. Disposiciones Legales. pág. 14

CAPITULO CUARTO

I.- PERIODO POST-CONSTITUCION DEL 17.

- a) Adiciones hechas a la Fracción XII, del apartado A del Artículo 123 por algunas entidades federativas antes de las Reformas constitucionales de 1929 y de la promulgación de la Ley Federal del Trabajo de 1931.
- b) Ley Federal del Trabajo de 1931.
- c) Otros antecedentes en cuanto a programas de Vivienda Popular antes de la Ley Federal del Trabajo de 1970.
- d) Ley Federal del Trabajo de 1970.

CAPITULO CUARTO

I.- PERIODO POST-CONSTITUCION DEL 17

- a) Adiciones hechas a la Fracción XII, del apartado A del Artículo 123 por algunas entidades federativas antes de las Reformas constitucionales de 1929 y - de la promulgación de la Ley Federal del Trabajo - de 1931.

Es importante notar que originalmente, el Constituyente de Querétaro tomo el criterio referente al número de trabajadores ocupados, como indicativo del tamaño y vigor financiero de la empresa.

También se puede advertir que el constituyente no estableció la obligación de que las viviendas se proporcionaran en propiedad a título gratuito, sino se facilitarían en comodato, arrendamiento o en cualquier otra calidad que implicase su aprovechamiento habitacional.

Por otra parte, se puede advertir al analizar el preámbulo del artículo 123 Constitucional, que las legislaturas de los Estados tuvieron la facultad de legislar en materia de trabajo para que iniciaran su vigencia las bases constitucionales, en virtud de que, después de ser promulgada la --- Constitución de 1917, se dieron a la tarea de regular las relaciones obrero patronales; pero en materia habitacional, --

gran parte de las leyes locales, siguieron los lineamientos de la fracción XII del artículo 123 de la Constitución y algunos sólo lo transcribieron.

Sin embargo, legislaciones tales como las de Chihuahua, Campeche y Tamaulipas añadieron la obligación de suministrar gratuitamente a los trabajadores del campo las habitaciones, además de suministrar un terreno contiguo.

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

La legislación de Veracruz añadió la obligación de que en los lugares no fijos y fuera de las poblaciones, se cumplía con la obligación, proporcionando carpas y catres de compuerta.

La Ley del Estado de Hidalgo indicaba que las habitaciones no podían estar a más de tres kilómetros de los centros de trabajo, en caso contrario, debería proporcionarse transporte gratuito.

La Ley reglamentaria de Coahuila agregó que tratándose de trabajadores que prestarán sus servicios fuera de las poblaciones y vivieran con el patrón éste tenía la obliga---

ción de proporcionarles alimentación.

El legislador de Zacatecas señaló la obligación de que las habitaciones debían contar con los servicios necesarios, entendiéndose por éstos los del baño, lavaderos, lavabos, comedores, inodoros y agua potable.

La Ley de Oaxaca determinó la distancia de dos kilómetros imponiendo igualmente la obligación de suministrar transporte gratuito. La legislación de Aguascalientes prohibía el uso de chozas y cuevas y establecía que las rentas serían --- equivalentes al 1 % del valor catastral de la finca.

A pesar de lo avanzado de algunas de estas leyes, la obligación patronal nunca llegó a cumplirse satisfactoriamente. En primer término, debido a que el país se encontraba en plena fase de reconstrucción y, en segundo, porque la mayoría de las leyes locales (tuvieron vigencia durante poco tiempo, en virtud de las reformas constitucionales de 1929.

Efectivamente, el 31 de agosto de 1929 se reformó la fracción X del artículo 75 y el 123 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estableciéndose la facultad del Congreso de la Unión para legislar en materia de trabajo. Por tal motivo, se crearon las comisiones respectivas que se encargarían de redactar una Ley Federal que rigiera en toda la República (1).

b) Ley Federal del Trabajo de 1931

Dos años después de las reformas al texto constitucional, el 18 de agosto de 1931, se promulgó la Ley Federal del Trabajo. La federalización de la materia laboral significó - un avance de importancia en la formación del derecho mexicano del trabajo. (2)

En materia habitacional, la Ley presentaba algunas limitaciones. En efecto, el artículo 111, fracción III de la Ley en cuestión, se limitó a transcribir el texto del artículo 123 Constitucional, y supeditó la vigencia del precepto a la posterior reglamentación por los Ejecutivos Federal y locales en sus respectivas jurisdicciones. Dicho texto rezaba:

"ARTICULO 111.- Son obligaciones de los patronos:

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

El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase de duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas del patrón, fijarán las condiciones y plazos dentro de los cuales este debe cumplir con las obligaciones a que se refiere esta fracción".(3)

Al plasmar este precepto se supeditó el cumplimiento de

esta obligación a la expedición de las disposiciones secundarias y se delegaron facultades legislativas al Poder Ejecutivo, sin que la Constitución contemplara dicha posibilidad de manera expresa. Sin embargo, la Ley de 1931 dispensó un trato sumamente generoso a los trabajadores del campo al consignar en su artículo 197 de la propia ley, que los patrones del campo deberán "suministrar gratuitamente habitación que reúna las condiciones sanitarias indispensables para la proyección de la vida y la salud de los trabajadores y el terreno necesario para la cría de los animales a que se refiere el artículo 205 de esta Ley". (4)

En el Diario Oficial del 31 de diciembre de 1941 fué publicado el Reglamento dictado por el Ejecutivo Federal, a que hace mención la fracción III del artículo 111 en el cual se establecieron las bases y condiciones bajo las cuales debían cumplir la prestación consignada en el artículo 123, siendo dicho Reglamento para empresas de jurisdicción federal.

El artículo 20. de dicho Reglamento señalaba:

Artículo 20.- "Los patrones que de conformidad con lo que establece la fracción III del Artículo 111 de la Ley Federal del Trabajo, están obligados a proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas, deberán presentar por sextuplicado, dentro de los plazos y con los requisitos que este reglamento establece, una solicitud para el estudio y aprobación, en su caso, de la construcción de habitaciones o ampliación o modificación de las ya existentes. De la solicitud de referencia deberán enviarse dos tantos al Departamento de Salud Pública para los efectos de que intervengan en los términos de ley, debiendo quedarse --

otros tres tantos en la Dirección de Trabajo y Previsión Social del Distrito Federal para que se resuelva lo conducente, etc. (5)

Este reglamento tuvo una corta vigencia a conse- - cuencia de los amparos interpuestos por diversas empresas en contra de este, por lo que la Suprema Corte de Justi- - cia de la Nación en su Jurisprudencia número 85, lo decla- - ró inconstitucional. Evidentemente, al no poder aplicar- - se el reglamento en cuestión, la obligación de proporci- - onar habitaciones cómodas e higiénicas no pudo actualizarse. La inconstitucionalidad, según la Suprema Corte de - Justicia, se hizo consistir en que la Ley Federal del Tra- - bajo tan sólo otorgaba facultades al Ejecutivo Federal pa- - ra sentar las condiciones y plazos en que los patrones de- - berían cumplir con las obligaciones del artículo 111, - - fracción III, pero no para reglamentar dicha fracción.(6)

Trece años después de haber sido declarado incons- - titucional el reglamento de referencia, en 1956, se promo- - vieron las reformas necesarias al fin de salvar dicha in- - constitucionalidad. Se reformó el segundo párrafo de la- - fracción III en los siguientes términos:

"El Ejecutivo Federal y los de las entidades federativas, en su caso, atendiendo a las necesidades de los trabajadores, a la clase de duración del trabajo, al lugar de su ejecución y a las posibilidades económicas de los patrones, expedirán un reglamento para que los patrones cumplan con esta -- obligación".

A pesar de esta reforma, no se volvió a expedir un nuevo reglamento, dejándose sin instrumentar la obligación de -- los patrones de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

- c) Otros antecedentes en cuanto a programas de Vivienda Popular antes de la Ley Federal del Trabajo de -- 1970.

En esa misma etapa, se expidió, el 5 de mayo de 1934, un decreto que tendía a promover en el Distrito Federal viviendas para los trabajadores a base de "que las casas de los --- obreros resulten de un costo accesible a las condiciones económicas de los adquirentes; disminuyendo su contribución predial; suprimiendo el interés del capital invertido en la construcción, creando un seguro de vida para el caso de fallecimiento del interesado; concediendo liberales plazos de espera en los pagos parciales para casos de suspensión o pérdida de trabajo; dando facilidades para la adquisición de estas casas por medio de la intervención de instituciones de crédito y de

la Dirección de Pensiones, y por último, facilitando a las - empresas industriales o comerciales del Distrito Federal la adquisición de lotes de casas para sus obreros".

Posteriormente, el 20 de julio de 1934, el Presidente Abelardo L. Rodríguez expidió un decreto autorizando la re-- ducción del precio de venta de las casas para obreros.

En los considerandos se explicaba que el 5 de mayo de ese año se habían fijado las condiciones a que se encontraba sujeta la enajenación de casas económicas para obreros construídas por el Departamento del Distrito Federal, se decía - también que a pesar de que las condiciones fijadas en dicho decreto eran muy benéficas para los adquirentes, se quería - dar mayores facilidades a las clases laborantes por lo que se había expedido un decreto, que autorizaba el Departamento del Distrito Federal a reducir el precio de venta en una -- cantidad igual a un 25 % del precio de las casas.

En el artículo 2o. de dicho decreto se dispuso que el precio de las casas sería pagado en abonos mensuales que se calcularían tomando en cuenta las partidas siguientes: la -- cantidad necesaria para cubrir en 120 mensualidades iguales, los costos del terreno ocupado por la casa, de la construc-- ción, de la conexión de agua potable y drenaje y de la urba-- nización.

En un decreto que expidió en 1936 el señor Presidente

de la República Lazara Cárdenas autorizó a enajenar a trabajadores y miembros del ejército las casas económicas ya construidas y las que, en lo sucesivo construyera el Departamento del Distrito Federal

Cuando los beneficiarios, obreros y militares, estuvieran en posesión de estas casas, previo el cumplimiento de los requisitos establecidos, no podrían ceder sus derechos pero sí renunciar a ellos en cualquier momento siempre que cubrieran previamente las cantidades que estuvieran adeudando.

Las autoridades administrativas de la ciudad debían cuidar que las casas fuesen distribuidas entre los sindicalizados y ninguna organización podía obtener para sus miembros más del 5 % del total disponible de casas.

Las casas se pagaban de la siguiente manera: la cantidad necesaria para cubrir en 120 mensualidades iguales, el costo del terreno, construcción, conexión de agua, drenaje y urbanización; el 50 % de la cantidad que durante diez años correspondía pagar por concepto de impuesto predial sobre el terreno y la construcción; la tasa mensual causada por la prestación de servicios de agua potable; el importe mensual de la prima del seguro de vida.

En esta revisión de antecedentes es de mencionarse que el 31 de diciembre de 1945 el Presidente Avila Camacho envió al Congreso de la Unión una iniciativa de Ley Orgánica del --

Banco de Fomento de la Habitación, S.A. y que fue hecha Ley.

Este organismo fué ideado como un instrumento financiero de capital mixto que estaría en posibilidad de promover y dirigir la inversión de capitales, para realizar un programa de construcción de casas unifamiliares para resolver el problema de la habitación en el Distrito Federal.

Sin embargo, la vida de la institución fué efímera, pues a finales de 1946, fue absorbida por el Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., quien se encargó de formular las tablas de recuperación de la inversión hecha por el mencionado Banco de fomento de la Habitación, S. A. Por ello se explica que los intereses del 4 % anual proyectados originalmente, se hubieran aumentado al 8 %.

Con motivo de dicha fusión se creó un Departamento de Habitación que se encargaría de realizar las tareas del desaparecido Banco de Fomento.

En el año de 1947 se presenta, posiblemente, el antecedente más directo de una acción gubernamental sistemática en materia de vivienda, cuando el Estado incidió en el mercado de la construcción de vivienda popular, aunque los primeros esfuerzos fueron limitados.

Se establecieron sociedades de ahorro y crédito para la vivienda familiar con ahorros provenientes de la población de ingresos medios, asumiendo las características de instituciones de crédito con el propósito de movilizar y aplicar esos recursos. Sin embargo, las altas cargas de operación crediticia, y el ni--

vel tan bajo del sistema financiero nacional impidieron el desarrollo de estas instituciones.

En la década de los cincuentas se generaron acciones -- --con recursos de la Dirección de Pensiones Civiles y del IMSS-- encaminadas a promover la construcción de unidades multifamiliares en el Valle de México y en otras localidades relevantes -- --destinadas al arrendamiento barato.

Con el objeto de coordinar los esfuerzos del gobierno -- --federal y de la iniciativa privada en materia habitacional, -- --así como el de promover vivienda de bajo costo para venta o -- --arrendamiento se creó en 1954 el Instituto Nacional de la Vivienda. La limitación de recursos financieros impidió la obten ción de resultados cuantitativos de importncia.

En 1962 y 1963 se llevaron a cabo medidas innovadoras -- --para fortalecer financieramente la vivienda popular, cubriéndo se aspectos como el de dar incentivos para una mayor participa ción del sector bancario en la solución del problema de la vivienda, autorizando con este fin a las sociedades hipotecarias y la banca de depósito para aplicar recursos a proyectos de vivienda.

Otra de las medidas fue la creación del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), como fideicomiso del Banco de México, para instrumentar el Programa Financiero de Vivienda, que consistía en financiar la construc ción de vivienda de interés social y en otorgar créditos indi-

viduales con recursos de la banca. El nuevo organismo tendría a su cargo funciones normativas coordinadoras y de supervisión. Sus recursos provienen del ahorro captado por la hipotecaria y los departamentos de ahorro de las instituciones de depósito.

Dentro de las mismas medidas se procedió a la creación del Fondo de Ahorro y Apoyo a los Créditos para la Vivienda (FOGA) con igual carácter de fideicomiso del Banco Central, cuya función ha sido organizar las instituciones bancarias involucradas, la recuperación de los créditos para vivienda concedidas, así como de dotar de apoyos financieros a las tasas de interés para beneficio de los acreditados.

Conforme al Plan Financiero se dotó de créditos-puente a las constructoras para situarlas entre el adquiriente de la vivienda y la institución bancaria. Los resultados obtenidos por este programa, a pesar de que fueron de consideración, fueron menores a lo previsto, aprovechándose únicamente el 50 % de los recursos disponibles. Esta oferta habitacional del FOVI fué dirigida preponderantemente a personas con ingreso hasta 4 veces el salario mínimo, y una tercera parte de las viviendas a personas con ingresos superiores a 5 veces el salario mínimo. Las limitaciones que imponían las operaciones pasivas hicieron que sólo de una manera marginal se pudiera financiar a personas de ingresos reducidos.

Para esos años las instituciones que instrumentaron -

programas habitacionales fueron el IMSS, Banco de Obras y Servicios Públicos, Departamento del Distrito Federal, ISSSTE, -- FOVI e Instituto Nacional de la Vivienda. (7)

d) Ley Federal del Trabajo de 1970

Cuando se empezaron a realizar los estudios relativos a la expedición de una nueva Ley Federal del Trabajo debido a la falta de aplicación de la de 1931 como de su reglamento y de que por más de medio siglo no se había podido lograr -- que se cumpliera el postulado del artículo 123 Constitucional, aún cuando se acepta que algunas empresas si habían formulado planes tendientes a proporcionar habitaciones a sus trabajadores y que en algunos casos, esos planes, se habían llegado a -- ejecutar, las organizaciones sindicales insistieron en que se reglamentará de manera específica lo relativo a la vivienda pa ra los trabajadores.

Por tal motivo, el Estado, tomando en cuenta el sen-- tir de las organizaciones obreras y viendo la gran importancia que revestía este aspecto del derecho obrero, otorgó un capítu lo especial en la nueva Ley Federal del Trabajo, que se refe-- ría exclusivamente a la vivienda de los trabajadores. El capítu lo III, del Título IV, de la Ley, denominado "habitaciones -- para los trabajadores" dedica los artículos 136 al 153 a la re glamentación de la fracción XII constitucional.

En estos artículos quedó establecida la obligación - de proporcionar habitaciones a sus trabajadores a toda empresa que esté situada a más de tres kilómetros de las poblaciones o cuando siendo menor la distancia no hubiere servicio ordinario y regular de transporte. Asimismo, se obliga a aquellas empresas que ocupan a más de cien trabajadores y que están situadas dentro de las poblaciones.

Las soluciones que plantea la Ley de 1970 prosiguen por el mismo camino que la del constituyente de 1917 al repetir criterios que no denotaban la necesidad de vivienda obrera ni se basaban en la fortaleza o situación financiera de -- las empresas, limitándose a reglamentar la fórmula constitucional.

En lo referente a beneficiados, el artículo 149 restringía el beneficio a un grupo reducido ya que establecía -- "que estos serán los trabajadores de planta permanente, con -- una antigüedad de un año, por lo menos, y que laboran en empresas con más de cien empleados o que estuvieran fuera de -- las poblaciones" como ya se indicó.

Además, el hecho de que un trabajador tuviera un año de antigüedad y se encontrara en los supuestos de la Ley, -- ciertamente era limitativa ya que restringía completamente el beneficio y no era un índice de la necesidad real de vivienda.

En cuanto a la forma y término para el cumplimiento

de esta obligación, el legislador dejó la solución en manos de obreros y patrones, sin que el Estado pudiera intervenir en -- este problema prioritario. Se estableció que las empresas que dispusieran de habitaciones en número suficiente para satisfacer las necesidades de los trabajadores se lo harían saber. -- Aquellas que no se encontraran en esa situación, tendría un -- plazo de tres años para celebrar los convenios relativos a las modalidades para la prestación de habitaciones.

Definitivamente, no fué lo más acertado, por parte del legislador el dejar en manos de los trabajadores y patrones la solución al problema habitacional, ya que si el movimiento sin dical no había logrado que en cincuenta años se observará esta obligación, no había bases para estimar que la situación fuera a cambiar. La solución dada por el legislador de 1970 con re lación a los convenios a celebrarse, propiciaban el enfrenta-- miento entre los factores de la producción.

Los artículos 148 y 149 de la Nueva Ley resultaban li mitados. En el primero de los artículos señalados se establecía que para la asignación de habitaciones tendría preferencia los más antiguos y, en igualdad de antigüedad, los jefes de fa milia y los sindicalizados. Para el que interpretara la ley -- era bastante claro que la voluntad del constituyente, pese a -- que los criterios incorporados fueron rebasados por la reali-- dad, era otorgar viviendas cómodas e higiénicas a los trabaja-

dores que carecieran de una morada digna y no a los más antiguos. Por tal motivo se estima que se debería haber dado preferencia a los obreros más necesitados y en igualdad de necesidad a los más antiguos. Además, como el derecho mexicano del trabajo tiende a fomentar el sindicalismo, hubiera sido mejor y más razonable que, en igualdad de condiciones, se diera preferencia a los trabajadores sindicalizados.

El artículo 149, en su fracción II, señalaba que cuando un trabajador es propietario de una casa, independientemente de sus relaciones de trabajo, tendría derecho a que se le proporcionara una nueva, una vez satisfechas las necesidades de los demás trabajadores de la empresa.

Se podría decir que este artículo resultaba poco solidario, pues no es fácil de digerir la idea de que un trabajador tenga dos o más casas, cuando existen millones de trabajadores que viven en condiciones infrahumanas, por la sola razón de laborar en una empresa con fuerte capacidad financiera.

El artículo 151 de la Ley señalaba que los trabajadores tendrían derecho a una compensación mensual siempre que no se les entregaran habitaciones, misma que debería fijarse en los convenios respectivos.

Las pocas empresas que se encontraran en las circunstancias marcadas por la ley, habrían optado, para solucionar los conflictos, por otorgar una compensación que únicamente --

adicionara el salario, y claro esta que tal incremento salarial no solucionaría en ningún momento el problema habitacional, pues resulta obvio suponer que dicho incremento se utilizaría para la adquisición de bienes y servicios diversos que al de la adquisición de una vivienda para su familia. Ello, - en razón de que, la clase trabajadora, sobretudo la de escasos recursos, se encontraba impedida a financiamiento habitacional.

Además, hay que tomar en consideración que una derrama de compensaciones hubiera repercutido no sólo en el mercado de la habitación, sino en la economía nacional, como un elemento inflacionario y por otro lado tampoco hubiera propiciado -- una mayor generación de vivienda.

Por tales razones, si bien es loable el esfuerzo realizado por el legislado de 1970 para regular lo relativo a la vivienda obrera, la solución presentaba muchas limitaciones. - También es preciso señalar, que cuando se elaboró la nueva Ley Federal del Trabajo no se tomaron en cuenta factores de planeación ni de desarrollo urbano o regional, ni se trataron objetivos concretos para resolver el problema habitacional en forma masiva. (8)

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO CUARTO

- 1.- Infonavit. "Una Nueva Institución de la República".
1972-1976. Disposiciones Legales. pág. 17 y 18
- 2.- Trueba Urbina Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1977. pág. 169
- 3.- Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge. -
"Ley Federal del Trabajo.
Reformada y Adicionada".
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1966. pp
- 4.- IDEM (1), pág. 19
- 5.- Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1941.
- 6.- Revista Mexicana del Trabajo. V. Carranza. "Ley Reglamentaria del Art. 123 Constitucional"
México, 1965. pág. 158
- 7.- IDEM (1), págs. 20, 21, 22, 24 y 25
- 8.- Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, -
"Nueva Ley Federal del Trabajo"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1970
Idem (1), págs. 22, 23 y 24.

CAPITULO QUINTO

I.- REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ARTICULO 123 Y A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO DE 1970.

- a) Comisión Nacional Tripartita
- b) Exposición de motivos de la iniciativa del C. Presidente de la República sobre las -- Reformas a la Fracción XII, del apartado A del Artículo 123 de la Constitución.
- c) Decreto por el cual se Reforma la Fracción XII, del apartado A del Artículo 123 de la Constitución.
- d) Reformas y adiciones a la Ley Federal de - 1970, en lo concerniente a su capítulo habitacional. (Art. 97, 110, 136 al 151 inclusive, y 782. Exposición de Motivos de la Iniciativa del C. Presidente de la República sobre reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional.
- c) Decreto por el cual se Reforma la Ley Federal del Trabajo.

CAPITULO QUINTO

I.- REFORMA CONSTITUCIONAL DEL ART. 123 Y A LA LEY FEDERAL DEL TRABAJO.

a) Comision Nacional Tripartita.

En virtud de que a principios de los setentas se manifestaban en el país una serie de desequilibrios estructurales, el Presidente Luis Echeverría consideró indispensable iniciar la búsqueda de fórmulas tendientes a la atención de los problemas que amenazaban con afectar seriamente el desarrollo integral del país.

Para enfrentar tal desafío de modificar el modelo mexicano fué de menestar la participación de los diferentes sectores de la vida económica para que participaran activamente en el análisis de los principales problemas de la nación, coordinados por el Gobierno de la República.

Se penso en la fórmula tripartita, integrada por representantes del Gobierno Federal, de los trabajadores y de los empresarios, que ya había probado su eficacia en el manejo de varias Instituciones, como los tribunales laborales, la Comisión Nacional de los Salarios Mínimos, la Comisión Nacional para la Participación de los Trabajadores en las Utilidades de las Empresas, el Instituto Mexicano del Seguro Social y el Consejo Nacional de Fomento de Recursos Humanos para la Industria, compartiendo los sectores las responsabili-

dades con el Gobierno.

Así, a proposición del sector de los trabajadores, el 10. de Mayo de 1971, el Jefe del Ejecutivo convocó a una reunión de análisis de la situación económica y social del país; inaugurando una nueva época de diálogo entre los factores de la producción.

Se llevó a cabo la primera reunión de trabajo en - Palacio Nacional, naciendo así el 17 de mayo de 1971 la Comisión Nacional Tripartita, organismo cúpula de análisis y negociación. Dicha institución fué ideada como un órgano - que fortaleciera la política de diálogo entre el gobierno y los sectores para la atención de los problemas del país. La Comisión Nacional Tripartita respondió a la convicción de - que las grandes transformaciones que el país exige tienen - que hacerse corresponsablemente y en un marco en que prive la solidaridad social.

La Comisión Nacional Tripartita estuvo integrada - por cinco representantes del Gobierno Federal, diez del sector de los trabajadores y diez del empresarial. Los representantes del gobierno fueron los Secretarios del Trabajo y Previsión Social, quien fungió como presidente, de Industria y Comercio y de Hacienda y Crédito Público, el Procurador - General de la República y el Director General del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la -

Vivienda Popular. En el sector de los trabajadores estuvieron presentes las principales centrales obreras como CTM, --COR, CROM, y CROC. De igual manera, en la representación empresarial estuvieron presentes miembros de CONCAMIN, CONCANA CO, CANACINTRA, COPARMEX y Asociación de Banqueros.

Tal Comisión se abocó al estudio de los problemas prioritarios del país. Uno de ellos, el cual yo trato en este trabajo, fué el de la vivienda popular.

En relación al problema de la vivienda popular, el sector de los trabajadores, manifestó la urgencia de diseñar una política integral en esa materia. A su vez, el sector empresarial expresó que el problema de la vivienda popular y su solución son objeto de interés generalmente compartido y que afecta y compete a todos los sectores de la colectividad.

Al analizar el problema de la vivienda popular y -- después de diversos estudios y de una serie de alternativas planteadas, se ideó un mecanismo para cumplir con la obligación patronal de otorgar viviendas cómodas e higiénicas a -- los trabajadores. Dicho Mecanismo consistía en que los empresarios cubrieran una aportación periódica a un Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, el cual sería -- administrado por un Instituto de integración tripartita y cuya primordial finalidad sería el otorgamiento de créditos -- baratos y suficientes para vivienda en el país.

Después de largas sesiones de trabajo, en un ambiente de franca colaboración y de auténtico espíritu de solidaridad, el diálogo rindió sus frutos: el 21 de Diciembre de --- 1971, se acordó que la aportación empresarial debería ser -- del 5 % sobre los salarios cubiertos a los trabajadores. Una vez perfeccionado el mecanismo , se elaboró la estructura jurídica para instrumentarlo y, el 22 de diciembre de 1971 se sometió a la consideración del Primer Magistrado un anteproyecto de reformas al artículo 123 Constitucional y a la Ley Federal del Trabajo que recogía los principales planteamientos hechos por los sectores en el seno de la Comisión Nacional Tripartita.

El Gobierno Federal acogió con beneplácito la proposición, indicando se elaborará un proyecto que recogiera sus lineamientos principales. (1)

Así el 22 de diciembre de 1971 se envió la exposición de motivos de la iniciativa del entonces Presidente de la República sobre las reformas a la fracción XII, del Apartado "A" del artículo 123 de la Constitución.

- b) Exposición de motivos de la iniciativa del C. --
Presidente de la república sobre las Reformas a la -
fracción XII del apartado A del Artículo 123 de la -
Constitución.

"Como 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 decorosos a los trabajadores se pensó entonces que bastaba estipular que en las negociaciones ubicadas fuera de las poblaciones, o dentro de ellas, cuando ocuparan un número de asalariados mayor de ciento, los patronos tendrían la obligación de proporcionar las 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 consideró que la solución del problema habitacional de los trabajadores constituía una condición indispensable para la elevación de su nivel de vida. Por tal motivo, las organizaciones sindicales lucharon durante varios decenios por que se reglamentara adecuadamente la disposición relativa del artículo 123 constitucional.

Finalmente, obtuvieron que se incluyera en la Ley -

Federal del Trabajo un capítulo reglamentario de dicha frac
ción constitucional, en el cual se consigna una fórmula que
busca armonizar los derechos del trabajo con los del capital
y los objetivos del crecimiento económico con los de la jus
ticia social.

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 obstácl
culos que la mayoría de las empresas encuentran para afron-
tar, en forma individual, las cargas económicas que supon--
dría dotar de viviendas a todos sus trabajadores.

En tal virtud, se establecieron diversas fórmulas
a fin de resolver gradualmente ese problema. Según la le--
gislación vigente, las empresas que no dispusieran del número
suficiente de casas 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, preferentemen-
te, 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 concurran 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.

Ello sólo es factible si se establece un sistema -- más amplio de solidaridad social en el que la obligación que actualmente tienen los patrones respecto de sus propios trabajadores sirve de base a un mecanismo institucional de financiamiento e inversión, de carácter nacional. Así será posible satisfacer, en el volumen y con la intensidad que se requiere, las demandas de habitación y facilitar, al mismo tiempo, el cumplimiento de las obligaciones a cargo de las - empresas.

La coexistencia de negociaciones dotadas de abundantes disponibilidades de capital y poca mano de obra, con otras que poseen recursos financieros escasos y numerosos trabajadores; las diferencias en los niveles de salario; la movilidad ocupacional, y la desigual distribución, constituyen obstáculos muy serios para el adecuado cumplimiento de una política efectiva de vivienda, si ésta se aplica exclusivamente en el ámbito de cada empresa.

En cambio, la participación generalizada de todos los patronos del país hará posible la extensión de este servicio a la clase trabajadora en su conjunto, mediante la integración de un fondo nacional de la vivienda que otorgará préstamos al sector obrero para la adquisición, construcción, reparación y mejoramiento de sus habitaciones.

Con esto se eliminará, además, la limitación por la que solamente están obligadas, en el interior de las poblaciones, las empresas de más de 100 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, el 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 el 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.

La realización de un plan semejante implica, necesariamente, la reforma del texto constitucional. Se propone iniciar, de este modo, un nuevo y ambicioso mecanismo de solidaridad social en favor de los trabajadores que opere mediante el reparto de las cargas económicas y la generalización de las obligaciones a escala nacional, en vez del sistema fragmentado e individualizado que existe actualmente.

El Ejecutivo Federal a mi cargo se ha propuesto -- además canalizar un volúmen importante de recursos crediticios hacia este fondo, con lo que se obtendrá la dotación inicial necesaria para que el programa se lleve a cabo con la mayor celeridad. Asimismo, el flujo creciente de aportaciones que reciba posteriormente permitirá multiplicar sus beneficios y extenderlos a sectores más necesitados, llevando así el mecanismo solidario a diversas clases de la población y prolongándolo de una a otra generación de mexicanos.

El plan comprende no sólo la construcción de vi---

viendas, sino también la regeneración de las actuales y el mejoramiento permanente de las que en adelante se edifi---
quen. Prevé' tanto el aprovechamiento de las zonas ya ur
banizadas como el desarrollo de otras futuras mediante la
constitución de reservas territoriales. El organismo res-
ponsable de la ejecución de este programa podrá coordinar-
se, además, con otras instituciones públicas a fin de que,
dentro de una política integrada, se amplíen los servicios
municipales, se desenvuelvan armónicamente las ciudades y
se eviten, en lo posible, los traslados innecesarios de --
los trabajadores por las largas distancias entre sus cen--
tros de trabajo y sus domicilios.

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

Las acciones que habrán de derivarse de esta re--
forma constitucional parten de la convicción de que las care
ncias crecientes en materia de vivienda, aceleradas por la
expansión demográfica, generan un problema de tales propor-
ciones que no se le puede hacer frente, en nuestro tiempo,
a través de sistemas de arrendamiento o de ayudas parcia--

les, no confiarse por entero a los convenios que aisladamente celebren entre sí los obreros y los patrones. Se hacía necesaria la adopción de un plan que movilizara recursos masivos durante un período indefinido de tiempo y de un programa financiero de carácter revolvente que permitirá auspiciar, en todas las regiones de la República, una política integral de vivienda.

Estas son las conclusiones a que ha llegado el Ejecutivo a mi cargo, después de haber recibido los puntos de vista de los factores de la producción. El plan que 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 administran 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.

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

La modificación constitucional que se propone corresponde a una evolución del Derecho Social que tiende a garantizar las condiciones mínimas de bienestar para la población mediante sistemas de solidaridad, más que a través de la exigencia directa a una empresa determinada. Se consideró, no obstante, que deberían conservarse en el nuevo texto de la fracción XII del apartado A del Artículo 123, las obligaciones consignadas para las empresas que se encuentran fuera de las localidades urbanas en el sentido de establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Esto, tanto porque, de lo contrario, se hubieran afectado otras disposiciones legislativas y realidades sociales, como porque se estimó prudente mantener vigentes los derechos respectivos de los trabajadores frente a empresas cuya ubicación geográfica los coloca en situaciones particulares.

Se pensó también que, en aquello que no fuera estrictamente indispensable modificar, se mantuviera la redacción original de la fracción relativa, en señal de respeto al Constituyente de 1917.

Con las soluciones que dará lugar esta reforma habrán de lograrse sólidos avances dentro del programa social de la Revolución Mexicana. A un sistema limitativo sucederá otro generalizado; mecanismos que preveían originalmente la dotación en renta de las habitaciones serán reemplazados por otros que las otorgarán en propiedad y un sistema individualizado de obligaciones será sustituido por otro más dinámico y equitativo, que repose sobre la contribución de todos los patrones.

Finalmente, se habrá encontrado una fórmula de crecimiento económico que amplíe 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". (2)

- c) Decreto por el cual se Reforma la fracción XII del apartado A del Artículo 123 de la Constitución.

Luis Echeverría Alvarez, Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes, sabed:

Que la Comisión Permanente del H. Congreso de la --
Unión se ha servido para dirigirme la siguiente de-
claración:

"La COMISION PERMANENTE DEL CONGRESO DE LOS ESTA-
DOS UNIDOS MEXICANOS, en uso de la facultad que
le confiere el Artículo 135 de la Constitución -
General de la República y previa aprobación del
Congreso de la Unión y de la totalidad de los --
Congresos de los Estados.

DECLARA :

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

XII. Toda empresa agrícola, industrial, minera o
de cualquier otra clase de trabajo, estará obli-
gada, según lo determinen las leyes reglamenta-
rias, a proporcionar a los trabajadores habita-
ciones cómodas e higiénicas. Esta obligación se
cumplirá mediante las aportaciones que las empre-
sas hagan a un fondo nacional de la vivienda a -
fin de constituir depósitos en favor de sus tra-
bajadores y establecer un sistema de financia-
miento que permita otorgar a éstos crédito bara-
to 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 inte-
grado por representantes del Gobierno Federal, -
de los trabajadores y de los patrones, que admi-
nistre los recursos del fondo nacional de la vi-
vienda. Dicha ley regulará las formas y procedi-
mientos conforme a los cuales los trabajadores -
podrán adquirir en propiedad las habitaciones an-
tes mencionadas.

Las negociaciones a que se refiere el párrafo
primero de esta fracción situadas fuera de las -
poblaciones, están obligadas a establecer escue-

las, enfermerías y demas servicios necesarios - a la comunidad.

Artículo transitorio único.

La presente reforma entrará en vigor quince días - después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación. (3)

Las reformas al texto original de la Constitución y que en adelante voy a transcribir, modificaron sustancialmente el sentido y alcance de la fórmula de vivienda obre--ra, en si la reforma vino a modificar tanto la naturaleza - de las obligaciones patronales en materia de vivienda para los trabajadores como a extender a la totalidad de las per--sonas sujetas a una relación de trabajo los beneficios que derivan de tales obligaciones.

.....

XII. En toda negociación agrícola, industrial, minera o cualquier otra clase de trabajo, los patrones estarán obligados a proporcionar a -- los trabajadores habitaciones cómodas e higié--nicas, por las que podrán cobrar rentas que no excederán del medio por ciento mensual del va--lor catastral de las fincas. Igualmente deberá establecer escuelas, enfermerías y demás servicios necesarios a la comunidad. Si las nego--ciaciones estuvieran situadas dentro de las -- poblaciones, y ocuparen un número de trabajadores mayor de cien, tendrán la primera de las - obligaciones mencionadas".

Del nuevo texto constitucional se deriva que en la materia de vivienda se substituye el tradicional tratamien--

to bilateral por la fórmula tripartita. En el esquema tripartita, el Gobierno integra los organismos junto con representantes de los trabajadores y de las empresas. Asimismo, esa fracción prevé la expedición de una ley que cree un organismo descentralizado del Gobierno Federal que administre el Fondo Nacional de la Vivienda.

Las empresas cumplen su obligación de proporcionar habitaciones cómodas e higiénicas, aportando a un Fondo Nacional de la Vivienda las cantidades que las leyes reglamentarias determinen. El Fondo es administrado por el organismo ya mencionado, que opera un sistema de financiamiento -- que permite otorgar créditos baratos y suficientes para viviendas. Adicionalmente, el nuevo texto constitucional señala que las cantidades aportadas por los patronos forman un fondo de ahorro individual cuyo titular es el trabajador por el que se cotizó y que las viviendas serían en propiedad. (4)

- c) Reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo de 1970, en lo concerniente a su Capítulo habitacional. (Art. 97,110,136 al 151 inclusive, y 782. Exposición de Motivos de la Iniciativa del C. Presidente de la República sobre reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional.

La reforma constitucional dió por resultado que tu

viera que ser modificada la Ley reglamentaria y así como -- parte del proceso de implantación del nuevo sistema, el Eje cutivo Federal envió al Congreso una iniciativa de reforma a la Ley Federal del Trabajo de 1970 y, particularmente, a su capítulo habitacional.

"LA REFORMA a la fracción XII del apartado A del - Artículo 123 de la Constitución en caso de ser aprobada ven dría a modificar tanto a la naturaleza de las obligaciones que los patrones tienen respecto de sus trabajadores en ma- teria 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 depósitos en favor de sus trabajadores y establecer un sis- tema de financiamiento que permita otorgar a éstos crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad vivien- das cómodas e higiénicas".

La obligación de contribuir a este fondo por parte de los patrones, así como las modalidades mediante las cua- les habrá de extenderse la posibilidad de que los trabajado- res adquieran sus habitaciones, requiere, entre otras medi- das, reformar el Título Cuarto, Capítulo Tercero de la Ley Federal del Trabajo y los artículos 97-II y 110 Frac. II y

III, el 136 al 151 inclusive y 782 L.F.T., del propio ordenamiento, en los términos de la presente iniciativa.

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

Las características fundamentales de las reformas que se proponen en relación con las disposiciones de la ley en vigor son las siguientes:

Se hace extensivo el derecho a que se les proporcione habitaciones a los trabajadores temporales y eventuales y se suprime la limitación contenida en el artículo 139 de la Ley que se reforma y que únicamente confiere ese derecho a los trabajadores de planta permanentes con una antigüedad de un año, por lo menos.

Se establece que la totalidad de las aportaciones que hagan las empresas al Fondo Nacional de la Vivienda se destinará a la constitución de depósitos en favor de los trabajadores. Esta prestación viene a sustituir al sistema de contratación fragmentaria y a nivel de cada empresa que establece la ley vigente. Conforme al sistema fijado actualmente por la fracción V del artículo 145 de la ley en -

vigor, cuando las habitaciones se construyan para que sean adquiridas por los trabajadores, deberá determinarse, en cada convenio, la aportación de la empresa y "la forma de financiamiento para completar el costo de la construcción, el que deberá ser pagado por los trabajadores con las modalidades que convengan las partes".

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

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

Por lo que hace el artículo 97 de la Ley fue necesario conservar la excepción contenida en la fracción II, -- para que puedan seguir siendo objeto de descuento los sala-

rios mínimos de los trabajadores que, por razones distintas a las previstas en las reformas que ahora se proponen o de acuerdo con las disposiciones en vigor, estén ocupando en arrendamiento casas habitación que sean propiedad de sus patrones.

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

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

En el artículo 136 desaparece la división en fracciones, a fin de establecer que todos los patrones estarán obligados a proporcionar habitaciones a sus trabajadores, en los términos de la reforma constitucional que se ha iniciado. Asimismo, se precisa que esta obligación se cumplirá aportando al Fondo Nacional de la Vivienda un 5 % del monto de los salarios ordinarios de los trabajadores a su servicio.

Dentro de este sistema de carácter general, se re-

conocen, no obstante, ciertas modalidades contenidas en los nuevos artículos 146 y 147.

En el primero, se exime a los patronos de la obligación de pagar las aportaciones respectivas por sus trabajadores domésticos. Esto, tomando en cuenta la naturaleza peculiar de la relación, así como el hecho de que la prestación de este tipo de servicios implica, habitualmente, la - de recibir habitación, tal como lo prevé el artículo 334 - de la Ley. Además, se estima que, por no tratarse propiamente de empresas, no se contraría, con esta excepción, el nuevo texto constitucional.

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

Se consideró, por otra parte, que el propio Ejecutivo debería tener la misma facultad respecto a las empresas que, por lo limitado de su capital o de sus ingresos, a meriten un tratamiento especial. El artículo 148 prevé -- también que las resoluciones que al respecto se dicten podrán revisarse total o parcialmente cuando, a juicio del -- Ejecutivo, existan circunstancias que lo justifiquen, a fin de no establecer estatutos permanentes que no corresponde--

rían al carácter dinámico de nuestra economía ni a los progresos que se pretenden alcanzar en los sistemas recaudatorios.

Con objeto de evitar posteriores controversias y facilitar la recaudación, se precisa lo que habrá de entenderse por salario para el efecto de determinar la obligación empresarial de aportar recursos a este fondo. El artículo 143 señala que, dentro del régimen que se establece, las aportaciones patronales deberán hacerse sobre la base de la cantidad que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

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

Para prevenir posibles evasiones al régimen, el ag

título 142 mantiene la disposición de la ley en vigor en el sentido de que cuando una empresa se componga de varios establecimientos, su obligación de contribuir a la satisfacción de necesidades de vivienda obrera se extiende a cada uno de ellos y a la empresa en su conjunto.

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

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

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

A dicho organismo se le faculta para regular los -- procedimientos y normas con apego a los cuales los trabajado res podrán adquirir en propiedad sus habitaciones. Así, que dará a la decisión de las partes interesadas la resolución - de los criterios generales que normarán la operación del fon do, con apego a la ley.

Con este fin, el artículo 140 precisa que el orga-- nismo que se propone constituir tendrá a su cargo la coordi- nación y el financiamiento general de los programas de cons- trucción de casas habitación destinadas a ser adquiridas en propiedad por los trabajadores.

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

Se quiere, en efecto, que tratándose de un sistema de carácter nacional, fundado en la solidaridad, la distribu ción de los beneficios sea lo más justa y equilibrada posi-- ble. A tal efecto, se determinó expresamente que el otorga-- miento individual de los créditos se llevará a cabo, en caso necesario, conforme a un sistema de sorteos, cuyas caracte-- rísticas serán establecidas en la ley que regule el funciona miento de dicho organismo.

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

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

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

permanente o de muerte, se entregará el monto total de este depósito a él mismo o a sus beneficiarios.

Naturalmente, en el caso de que los trabajadores - que perezcan o que concluyan su relación de trabajo hubieran recibido crédito hipotecario, la devolución de depósitos se hará deduciéndose las cantidades abonadas para el pago de las obligaciones contraídas con el Fondo.

Las disposiciones anteriormente mencionadas tienen como propósito favorecer doblemente a los trabajadores, tanto por cuanto las aportaciones empresariales integrarán el Fondo que hará posible el financiamiento de las casas habitación, como porque, al aplicarse a favor de los trabajadores, representará para ellos un ahorro que se incorporará a su patrimonio familiar y les facilitará los pagos que tengan que hacer en el caso de que contraigan créditos.

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

En virtud de que el sistema de financiamiento reposa sobre las aportaciones generalizadas y continuas de los empresarios y que el propósito fundamental de las reformas

es la adquisición en propiedad de las habitaciones, el artículo 150 precisa que el hecho de que un patrón proporcione a los trabajadores vivienda en comodato o en arrendamiento, no lo exime de su obligación de contribuir al Fondo y reitera que esta obligación continúa vigente, aún respecto de -- aquellos trabajadores que hubieren sido favorecidos por créditos otorgados por el propio Fondo.

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

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

Tomando en cuenta criterios firmes en materia de trabajo y de seguridad social, se considera que las empresas que con anterioridad a esta ley otorguen a sus trabajos prestaciones en materia de habitación, las seguirán dando -

si el monto de las mismas es igual o superior a las obligaciones que establece este capítulo y no deberán pagar las aportaciones correspondientes.

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

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

Finalmente, se prevé en un Artículo Transitorio el caso de los trabajadores que hayan adquirido en propiedad casas habitación con ayuda de las empresas, ya sea en aplica--

ción del mandato constitucional o de disposiciones pactadas en contratos individuales o colectivos. En tales casos, se considera que las empresas están obligadas a enterar al Fondo el sesenta por ciento de la aportación que les corresponde, a fin de que sus trabajadores puedan seguir siendo sujetos de crédito.

A pesar de que el régimen consagrado en este capítulo prevé el establecimiento de un sistema de solidaridad social que sustituya al de convenios particulares con las empresas, se consideró pertinente mantener, con independencia de las acciones administrativas o económico-coactivas que podrá ejercer el Fondo, el derecho de obreros y empresas a intentar ante las Juntas de Conciliación y Arbitraje las acciones que les correspondan por incumplimiento de las obligaciones relativas a vivienda.

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

El ejecutivo a mi cargo considera que las disposiciones de la Ley Federal del Trabajo cuya reforma propone reglamentarían adecuadamente el nuevo texto de la fracción XII del apartado A del Artículo 123 de la Constitución y --

confía en que, si así lo tiene a bien el H. Congreso de la -
Unión, mediante la expedición de la ley que cree el organis-
mo encargado de administrar los recursos del Fondo, podrá --
darse forma definitiva a una institución de la que se espe--
ran señalados e inmediatos progresos en el cumplimiento de -
nuestro programa revolucionario. (5)

e) Decreto por el cual se Reforma la Ley Federal --
del Trabajo.

LUIS ECHEVERRIA ALVAREZ, Presidente Constitucional
de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el H. Congreso de la Unión, se ha servido diri-
girme el siguiente decreto:

"EL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS"

DECRETA:

Artículo primero. Se reforma la fracción II y se
adiciona con una fracción III el artículo 97 de -
la Ley Federal del Trabajo, para quedar como si-
gue:

Artículo 97. Los salarios mínimos no podrán ser
objeto de compensación, descuento o reducción --
salvo en los casos siguientes:

- I
- II. Pago de rentas a que se refiere el artículo
151. Este descuento no podrá exceder del diez -
por ciento del salario.
- III. Pago de abonos para cubrir préstamos prove-
nientes del Fondo Nacional de la Vivienda, desti-
nados a la adquisición, construcción, reparación

o mejoras de casas habitación o el pago de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador y no podrán exceder -- del veinte por ciento del salario.

Artículo segundo. Se reforman los artículos - 110, fracciones II y III, 136 al 151 inclusive y 782 de la Ley Federal del Trabajo, para quedar como sigue:

Artículo 110. Los descuentos en los salarios de los trabajadores están prohibidos, salvo en los casos y con los requisitos siguientes:

- I
- II. Pago de la renta a que se refiere el artículo 151 que no podrá exceder del quince por - ciento del salario.
- III. Pago de abonos para cubrir préstamos provenientes del Fondo Nacional de la Vivienda, - destinados a la adquisición, construcción, re- paración o mejoras de casas habitación o al pa- go de pasivos adquiridos por estos conceptos. Estos descuentos deberán haber sido aceptados libremente por el trabajador.
- IV.....
- V.....
- VI

Artículo 136. Toda empresa agrícola, indus--- trial, minera o de cualquier otra clase de tra- bajo, está obligada a proporcionar a los traba- jadores habitaciones cómodas e higiénicas. Pa- ra dar cumplimiento a esta obligación las em-- presas deberán aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento sobre los sala--- rios ordinarios de los trabajadores a su servi- cio.

Artículo 137. El Fondo Nacional de la Vivien- da tendrá por objeto crear sistemas de finan-- ciamiento que permitan a los trabajadores obte- ner 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.

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.

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.

Artículo 140. El organismo a que se refieren los artículos 138 y 139 tendrá 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 se aplicarán en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores que se sujetarán a las bases siguientes:

I. Cuando un trabajador reciba financiamiento del Fondo Nacional de la Vivienda, el 40 % del importe de los depósitos que en su favor se hayan aumentando hasta esa fecha se aplicará de inmediato como pago inicial del crédito concedido.

II. Durante la vigencia del crédito, se continuará aplicando el 40 % de la aportación patronal al pago de los abonos subsecuentes que deba hacer el trabajador.

III. Una vez liquidado el crédito otorgado a un trabajador, se continuará aplicando el total de las aportaciones empresariales para integrar un nuevo depósito en su favor.

IV. El trabajador tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con 10 años de anterioridad.

V. Cuando un trabajador deje de estar sujeto a -

una relación de trabajo y en caso de incapacidad total permanente o de muerte, se entregará el total de los depósitos constituidos al trabajador o a sus beneficiarios en los términos de la ley a que se refiere el artículo 139.

VI. En el caso de que los trabajadores hubieren recibido crédito hipotecario, la devolución de los depósitos se hará con deducción de las cantidades que se hubieran aplicado al pago del crédito hipotecario en los términos de las fracciones I y II de este artículo.

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.

Artículo 143. Para los efectos de este capítulo, se entiende por salario la cantidad que -- perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria.

Artículo 144. Se tendrá salario máximo para el pago de las aportaciones el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate.

Artículo 145. Los créditos que se otorguen por el organismo que administre el Fondo Nacional de la Vivienda estarán 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 derivadas -- del crédito.

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.

Artículo 147. El Ejecutivo Federal previo estudio 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.

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.

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.

Al efectuar la aplicación de recursos, se distribuirán equitativamente entre las distintas regiones y localidades del país, así 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 150. Cuando las empresas proporcionan a sus trabajadores casas 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 a aquellos trabajadores que hayan sido favorecidos por -- créditos del Fondo.

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:

I. Las empresas están obligadas a mantenerlas en condiciones de habitabilidad, y ha de hacer oportunamente las reparaciones necesarias convenientes.

II. Los trabajadores tiene las obligaciones siguientes:

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

Artículo 782. Las disposiciones de este capítulo rigen la tramitación de los conflictos -- que se susciten con motivo de la aplicación de los artículos 28, fracción III; 151; 158; 204, fracción IX; 209, fracción V; 210; 236, fracción III; 389; 418; 424, fracción IV; 427, --- fracciones I, II y VI; 434, fracciones I, III y V; 439; 503 y 505, y los conflictos que tengan por objeto el cobro de prestaciones que no excedan el importe de tres meses de salario.

Transitorios.

Artículo primero. Estas reformas entrarán en vigor en toda la República el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Fede

ración.

Artículo segundo. La obligación de enterar las aportaciones a que se refiere el nuevo capítulo III del Título IV empezará a correr a partir de la fecha que señale la Ley que cree el organismo encargado de administrar los recursos del -- Fondo Nacional de la Vivienda.

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

Artículo cuarto. Por lo que toca a aquellos -- trabajadores que hayan adquirido en propiedad -- casas habitación antes de la reforma de esta -- Ley, en aplicación a las disposiciones contenidas en el Artículo 123 de la constitución o en los contratos individuales y colectivos, las -- empresas estarán obligadas a aportar al Fondo -- Nacional de la Vivienda el equivalente al 60 % correspondiente al depósito a que se refiere el artículo 141, y en esa virtud los trabajadores seguirán siendo sujetos de crédito. No quedan comprendidas dentro de esta excepción, las empresas cuyos trabajadores de su salario hayan o estén pagando sus casas habitación. Los casos de controversias se resolverán por el organismo

tripartita a que se refiere el artículo anterior. (6).

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO QUINTO

- 1.- Infonavit. "Una Nueva Institución de la República"
Disposiciones Legales, 1972-1976 págs. 29 y 30

- 2.- Exposición de motivos de la iniciativa del C. Presidente de la República sobre las Reformas a la Fracción XII del apartado A -- del Artículo 123 de la Constitución. Idem (1) págs. 41, 42, 43 y 44.

- 3.- Diario Oficial de la Federación. 14 de febrero de 1972.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1972

- 4.- IDEM (1), pág. 31

- 5.- Exposición de motivos de la iniciativa del C. Presidente de la República sobre Reforma y adiciones a la Ley Federal del Trabajo en materia habitacional. Idem (1) págs. 47, 48, 49, 50, 51 y 52

- 6.- Diario Oficial de la Federación. 24 de --- abril de 1972.

CAPITULO SEXTO

I.- EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

- a) Características Generales.
- b) Obligaciones de los patrones o empresas
- c) Comisión de Inconformidades y Valuación
- d) El Fondo de Ahorro
- e) Los créditos y sus características.
- f) Promoción de Vivienda.

II.- OTRAS INSTITUCIONES QUE FOMENTAN LA VIVIENDA - DE INTERES SOCIAL A SEMEJANZA DE INFONAVIT.

- a) ISSSTE. Fondo de la Vivienda del ISSSTE.
- b) INDECO. Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y la Vivienda Popular.
- c) FOVI--FOGA. Banco de México, S.A.
- d) Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos. BANOBRAS.

CAPITULO SEXTO

I.- EL INSTITUTO DEL FONDO NACIONAL DE LA VIVIENDA PARA LOS TRABAJADORES.

a).- Características Generales.

El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores, es un organismo descentralizado de servicio, de interés social, con personalidad jurídica y patrimonio propio. (art. 2 L.I.). Integrado en forma tripartita, ya que cuenta con representantes del Gobierno Federal, del sector empresarial y del sector obrero.

Tiene por objeto administrar los recursos del Fondo Nacional de la Vivienda para establecer y operar sistemas de financiamiento que permitan, fundamentalmente, otorgar a los trabajadores crédito barato y suficiente para la adquisición de habitaciones cómodas e higiénicas; construcción, reparación, ampliación o mejoras, de habitaciones; pago de pasivos adquiridos por cualquiera de los conceptos anteriores; al financiamiento de la construcción de conjuntos habitacionales para ser adquiridos por los trabajadores --- (Promociones Externas o Promociones de Vivienda); al pago - de los depósitos que les corresponden a los trabajadores en los términos de Ley y a los demás señalados en el artículo 42 de la Ley del Instituto.

Las actividades del Instituto se realizan dentro de una política integrada de vivienda y desarrollo urbano, coordinándose con otros organismos públicos. (art. 4 L.I.).

El patrimonio del Instituto se integra, principalmente, con el cumplimiento de la obligación que tienen las empresas o patronos, cualquiera que sea su naturaleza jurídica, de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda el cinco por ciento bimestral sobre los salarios ordinarios con que se remunera a sus trabajadores a su servicio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 123, apartado A, fracción XII de la Constitución y en el Título Cuarto Capítulo III de la Ley Federal del Trabajo y con los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos; además el patrimonio de este organismo se integra con las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal; con los bienes o derechos que adquiera por cualquier título, y con los rendimientos que obtenga de la inversión de sus recursos.

Es característica primordial del Infonavit su organización tripartita, gracias a lo cual están representados en los órganos de decisión los trabajadores, empresarios, gobierno federal. Los órganos del Instituto son:

La asamblea general, el consejo de administración, la comisión de vigilancia, el director general, dos directo-

res sectoriales, la comisión de inconformidades y de valuación y las comisiones consultivas regionales. (art. 6 L.I.)

b).- Obligaciones de los patrones o empresarios.

Todo patrón, cualquiera que sea su naturaleza jurídica de acuerdo al artículo 29 de la Ley Infonavit tiene -- las siguientes obligaciones:

1. Inscribirse e inscribir a sus trabajadores en el Instituto y dar los avisos a que se refiere el artículo 31 de la misma ley;
2. Enterar las aportaciones al Instituto, en los términos de la Ley Federal del Trabajo, de la Ley del Instituto y sus reglamentos, y
3. Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus salarios, conforme a lo previsto en los artículos 97 y 110 de la Ley Federal del Trabajo, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto, así como entregar el importe de dichos descuentos en la forma y términos que establecen la Ley y Reglamentos del Instituto.

Para los efectos de la inscripción de los patrones y de los trabajadores al Infonavit se entenderá como patrón

"Toda persona física o moral que utiliza los servicios de uno o varios trabajadores". (art. 10)

Se entenderá como trabajador: "La persona física que presta a otra persona física o moral un trabajo personal subordinado mediante el pago de un salario, o bien, también es trabajador aquella persona a quien en la Ley Federal del Trabajo se le confiere ese carácter por disposición expresa de la misma, como es el caso de los trabajadores de autotransportes, agentes de comercio y otros semejantes". (art. 8 L.F.T.)

La Ley solamente exceptúa a los patrones de los trabajadores domésticos y, por ahora, a los patrones de deportistas profesionales y trabajadores a domicilio. (art. 146 y 147 L.F.T.)

La inscripción de los patrones y de los trabajadores se hace de acuerdo a los padrones fiscales fijados en el instructivo que expide el Consejo de Administración para tales efectos, donde quedan inscritos patrones y trabajadores y donde los primeros acreditan las aportaciones y descuentos por créditos otorgados y proporcionarán los avisos que deban darse sobre altas y bajas de trabajadores, las modificaciones de salarios y demás datos necesarios al Instituto para el cumplimiento de sus fines. (arts. 29 frcc. I, 31 y 38 L.I. y art. 3o. Instruc. para acreditar aport.)

Las aportaciones que deben efectuarse al Infona--vit, son gastos de previsión social de las empresas o pa--trones en favor de sus trabajadores (art. 141 L.F.T.) Di--chas aportaciones, deben hacerse bimestralmente (art. 35 L. I.) y los patrones tomarán como salario máximo para el pa--go de estas el equivalente de diez veces el salario mínimo general de la zona económica en que se trate. (art. 144 L. F.T.)

Las mencionadas aportaciones son del 5 % y se calculantomando como base el salario ordinario del trabaja--dor. Entendiéndose como salario ordinario: "La cantidad - que perciba cada trabajador en efectivo por cuota diaria"- (art. 143 L.F.T.)

Quedando excluidos en virtud de que no forman parte del concepto de salario ordinario ó cuota diaria: los - ingresos por tiempo extra; gratificaciones ordinarias o extraordinarias; primas por vacaciones, retiro dominical; -- las prestaciones en especie, como despensas familiares; la participación de los trabajadores en las utilidades; los - premios de asiduidad, de puntualidad; los viáticos y gas--tos de representación.

Por otra parte, es importante señalar que las re--muneraciones que reciben tanto los agentes de comercio y similares, como los trabajadores que reciben premios, comi--

siones o incentivos en general por que hayan sobrepasado un mínimo de venta o de producción, sí deben tomarse en consideración en el cálculo de la aportación, en virtud de que - en los primeros el salario ordinario se determina obteniendo un promedio de lo que haya percibido en la fecha en que termine cada bimestre de aportación, aclarando que el salario ordinario en este caso, comprende el salario de garantía más las comisiones o primas pactadas por mercancía vendida o colocada. En los segundos, se toma en cuenta para la aportación pues se trata de una forma de salario por unidad de obra. (art. 85 - 89 Parrafo 3o. L.F.T.).

Las obligaciones de efectuar las aportaciones y enterar los descuentos a que se refiere el artículo 29, así como su cobro, tienen el carácter de fiscales (art. 30). - Por tal situación este organismo , para esos efectos, tiene el carácter de organismo fiscal autónomo, facultado para determinar en caso de incumplimiento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y para su cobro.

El cobro y la ejecución de los créditos no cubiertos, estarán a cargo de la Oficina Federal de Hacienda que corresponda, con sujeción a las normas del Código Fiscal -- de la Federación. (Art. 30 L.I.)

En el caso de que el patrón no cumpla con la obli-

gación de inscribir al trabajador o de aportar al -- Fondo Nacional de la Vivienda las cantidades que deba enterar, los trabajadores tienen derecho a acudir al Instituto proporcionándole los informes correspondientes, sin que -- ello releve al patrón del cumplimiento de su obligación y lo exima de las sanciones en que hubiere incurrido. (art. 32 L.I.)

El incumplimiento de los patrones para enterar -- puntualmente las aportaciones y los descuentos por préstamos otorgados, causará recargos y, en su caso, gastos de - ejecución, conforme a lo dispuesto por el Código Fiscal de la Federación. (art. 56 L.I.)

Comete delito equiparable al de defraudación fiscal en los términos del Código Fiscal de la Federación, y será sancionado con las penas señaladas para dicho ilícito, quien haga uso de engaño, aproveche error, simule algún acto jurídico u oculte datos, para omitir total o parcialmente el pago de las aportaciones o el entero de los descuentos realizados a los trabajadores de sus salarios por concepto de pago de sus créditos. (art. 57 L.I.).

c).- Comisión de Inconformidad y Valuación.

En caso de que exista inconformidad de las empresas, de los trabajadores o sus beneficiarios sobre la ins-

cripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de --
aportaciones y de descuentos, así como sobre cualquier acto
del Instituto que lesione derechos de los trabajadores ins-
critos, de sus beneficiarios o de los patrones, se podrá --
promover ante el propio Instituto un recurso de inconformi-
dad.

El reglamento correspondiente, determinará la for-
ma y términos en que se podrá interponer el recurso de in--
conformidad a que se refiere este artículo. (art. 52 L.I.)

Las controversias entre los trabajadores o sus be-
neficiarios y el Instituto, sobre derechos de aquéllos, se
resolverán por la Junta Federal de Conciliación y Arbitraje
una vez agotado, en su caso, el recurso que establece el
artículo anterior.

Las controversias derivadas de adeudos de los tra-
bajadores al Instituto por créditos que éste les haya conce-
dido, una vez agotado, en su caso, el recurso a que se re--
fiere el artículo anterior, se tramitarán ante los tribuna-
les competentes.

Será optativo para los trabajadores, sus causaha--
bientes o beneficiarios, agotar el recurso de inconformidad
o acudir directamente a la Junta Federal de Conciliación y
Arbitraje o a los tribunales competentes. (art. 53 L.I.)

Las controversias entre los patrones y el Institu-

to, una vez agotado, en su caso, el recurso de inconformidad, se resolverán por el Tribunal Fiscal de la Federación. Será optativo para los patrones agotar el recurso de inconformidad o acudir directamente ante el Tribunal Fiscal de la Federación. (art. 54 L.I.)

REGLAMENTO.

El Reglamento de la Comisión de Inconformidades y Valuación fué expedido por el Presidente de la República y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 5 de julio de 1973.

Este órgano del Instituto conoce, substancia y resuelve los recursos de inconformidad que promuevan los trabajadores o sus causahabientes y beneficiarios o los patrones, sobre su inscripción en el Instituto, derecho a créditos, cuantía de aportaciones y de descuentos, así como de cualquier acto del Instituto que lesione sus derechos. Igualmente conoce de las controversias sobre valuación planteadas por los trabajadores o sus beneficiarios, o los patrones en los términos de lo previsto en los artículos 3o. y 4o. transitorios del decreto de reformas y adiciones a la Ley Federal del Trabajo de 1972.

Estas controversias tienen por objeto conocer la naturaleza y el monto de las prestaciones habitacionales que otorgan las empresas a sus trabajadores, y cuando cum--

plan con este propósito, determinar si son inferiores, iguales o superiores al 5 % consignado por el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo y, en su caso, obligar a que enteren la diferencia o eximirles del pago de las aportaciones respectivas.

En materia de Inconformidades la comisión ha considerado que deberán estar debidamente fundadas y motivadas -- las resoluciones en que se determinen créditos por omisiones en el pago de las aportaciones al Instituto. Asimismo, ha resuelto que los casos de excepción previstos en los artículos transitorios antes mencionados, no están sujetos a declaración previa del Instituto ya que operan de pleno derecho, quedando a cuenta y riesgo de las empresas el pago de los intereses, multas y sanciones que establece la ley del Instituto así como el de las propias aportaciones, en caso de que posteriormente se llegará a determinar que los mismos no se encuentran en algunos de los supuestos de excepción, lo cual no implica de manera alguna disminuir las atribuciones que tiene el Instituto como organismo fiscal autónomo, facultado para determinar en cualquier momento el importe de las aportaciones patronales y las bases para su liquidación y para su cobro.

En resumen, procederá el recurso de inconformidad -- contra las resoluciones individualizadas del Infonavit, que

los trabajadores, sus beneficiarios o los patronos estimen lesivas de sus derechos. No siendo recurribles las resoluciones de carácter general expedidas por el Instituto.

Procederá la controversia sobre valuación a que se refiere el artículo 25 de la Ley del Instituto siempre que haya discrepancia entre el patrón y el trabajador o sus beneficiarios, o entre cualquiera de ellos y el Instituto sobre si son o no aplicables el caso concreto los artículos 3o. y 4o. transitorios de las reformas y adiciones de la Ley Federal del Trabajo, publicadas en el "Diario Oficial de la Federación" del 24 de abril de 1972, o sobre el valor de las prestaciones en cuestión.

El término para interponer el recurso de inconformidad será de treinta días para los trabajadores o sus beneficiarios y de quince días para los patronos, contados en ambos casos a partir del día siguiente de la notificación, computándose el término y plazos por días hábiles.

El término para plantear las controversias sobre valuación será igual al del recurso de Inconformidad, cuando la discrepancia surja con motivo de una resolución del Instituto y este la haya notificado.

Quien no fué notificado de tal resolución, podrá plantear la controversia en cualquier tiempo sin perjuicio de que prescriba.

los trabajadores, sus beneficiarios o los patronos estimen lesivas de sus derechos. No siendo recurribles las resoluciones de carácter general expedidas por el Instituto.

Procederá la controversia sobre valuación a que se refiere el artículo 25 de la Ley del Instituto siempre que haya discrepancia entre el patrón y el trabajador o -- sus beneficiarios, o entre cualquiera de ellos y el Instituto sobre si son o no aplicables el caso concreto los artículos 3o. y 4o. transitorios de las reformas y adiciones de la Ley Federal del Trabajo, publicadas en el "Diario -- Oficial de la Federación" del 24 de abril de 1972, o sobre el valor de las prestaciones en cuestión.

El término para interponer el recurso de inconformidad será de treinta días para los trabajadores o sus beneficiarios y de quince días para los patronos, contados -- en ambos casos a partir del día siguiente de la notifica-- ción, computándose el término y plazos por días hábiles.

El término para plantear las controversias sobre valuación será igual al del recurso de Inconformidad, cuando la discrepancia surja con motivo de una resolución del Instituto y este la haya notificado.

Quien no fué notificado de tal resolución, podrá plantear la controversia en cualquier tiempo sin perjuicio de que prescriba.

Una vez tramitadas las controversias en los términos del reglamento respectivo, la comisión presentará un dictamen sobre las mismas al consejo de administración, el cual resolverá lo que a su juicio proceda, en un plazo no mayor de 30 días.

Finalmente se ha establecido que la valuación está referida a las prestaciones habitacionales que se venían otorgando con anterioridad a las reformas al régimen de vienda obrera, cualquier incremento pactado en fecha posterior, cualquier prestación, el monto de las mismas no -- tendrá ninguna relevancia frente al Instituto.

Es importante mencionar el carácter transitorio de las funciones de valuación que tuvo encomendadas la comisión, pues se ha podido observar que fué muy reducido el número de empresas que con anterioridad al sistema Infonavit otorgaban prestaciones habitacionales a sus trabajadores. (2)

d).- El Fondo de Ahorro.

Las aportaciones empresariales efectuadas al Fondo Nacional de la Vivienda constituyen depósitos de dinero sin causa de intereses en favor de los trabajadores y están exentos de toda clase de impuestos. No pueden ser objeto de cesión o embargo excepto cuando se trate de hacer efec-

tivo el pago de créditos otorgados por el Instituto. La aplicación y entrega de los mismos, se hace conforme a lo dispuesto por la Ley Federal del Trabajo y la propia Ley del Instituto.

Los derechos de los trabajadores titulares de depósitos constituidos en el Instituto o de sus causahabientes o beneficiarios, prescriben en un plazo de cinco años. --- (art. 35, 36, 37, 40 y 41 L.I. y 141 L.F.T.)

La necesidad de manejar la cuenta de más de 4 millones de trabajadores que ocupan 240 mil empresas, así como las de los acreditados provocó que se implantará el sistema de administración de la cuenta individual (SACI), que depende del departamento de Aportaciones. Este sistema capta la información que presentan los patrones y clasifica por cuentas individuales las aportaciones que corresponden a cada trabajador por medio de su Registro Federal de Causantes.

El SACI recibe la documentación de la Secretaría de Hacienda -receptora- la clasifica, codifica y revisa para transcribirla en tarjetas perforadas que son introducidas al computador. Además, la documentación se microfilma para formar un archivo. De esta manera los trabajadores tienen una cuenta individual en la cual se registra y controla el monto de las aportaciones acumuladas a su favor.

El SACI es un sistema que para su eficacia requirió de descentralizarse desde el principio, por entidades federativas, es decir por Delegaciones Regionales Infonavit, aunque hay que señalar que el proceso de desconcentración - de este sistema tuvo que ser paralelo al de la Secretaría - de Hacienda, que instrumentó acciones de desconcentración, desembocando en la instalación de administraciones fiscales regionales.

El propósito de este sistema ha sido el de agilizar el manejo de los documentos fuente para un mejor control de las aportaciones y cuentas de crédito de cada trabajador. (3).

Por lo tanto se puede apreciar, que con el fin de facilitar las gestiones de los interesados, el programa de entrega de fondos de ahorro se descentralizó a las diversas delegaciones regionales del Instituto.

Por otra parte, también hay que ver que los patrones están obligados a proporcionar a los trabajadores o a los beneficiarios de éstos conforme a los art. 24 y 34 de la Ley Infonavit, información sobre el monto de las aportaciones que hayan efectuado durante el tiempo que los trabajadores estuvieron a su servicio, siendo esto, propiamente como auxilio y básico para cotejar con el Instituto las aportaciones efectuadas en favor de los trabajadores.

Entrega de los Depósitos.

El procedimiento para la entrega de los fondos de ahorro se inicia con la comparecencia del interesado en -- las Oficinas del Instituto en la población más cercana a -- su domicilio, donde se les proporcionan formas impresas de solicitud para la hipótesis de que se trate y los requisitos necesarios para su trámite.

El fondo de ahorro se entrega a los trabajadores en los siguientes casos:

1.- En el caso de que el trabajador por resolu--- ción del IMSS, llegare a incapacitarse total y permanente- mente podrá recuperar sus depósitos constituídos a su fa-- vor. (art. 40 de la Ley de Infonavit 141 de la L.F.T.).

2.- Cuando un derechohabiente del Instituto llega- ré a fallecer por cualquier causa, los depósitos que se hubie- ran constituido en su favor por la empresa (s) en donde -- prestó su (s) servicio (s) PODRAN RECUPERARLOS SUS BENEFI- CIARIOS y en este caso la Ley entiende por beneficiarios - a) aquella que el trabajador hubiere designado ante el ins- tituto; b) la viuda o viudo; c) los hijos que hayan dependi- do económicamente de él; d) los ascendientes; e) concubina o concubino etc. (art. 40 de la Ley de Infonavit y 141 de la L.F.T.

3.- Cuando a el trabajador el H. Consejo Técnico --

del IMSS le concede la pensión por jubilación podrá recuperar los depósitos en su favor. (art. 40 L de I. y 141 fracc. V LFT.)

4.- Después de doce meses contados a partir de la fecha en que cesó la relación laboral en una empresa privada el derechohabiente podrá recuperar su (s) depósito (s) - que la empresa (s) efectuaron a su favor (art.41 de la L. de I. y 141 fracc. V de la LFT.

5.- El trabajador tendrá derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con 10 años de anterioridad (art. 141 fracc. V de la LFT.)

El trabajador que deje de estar sujeto a una relación laboral y tenga depósitos constituidos a su favor podrá optar por la entrega de los depósitos en los casos anteriormente señalados o por la continuación de sus derechos y obligaciones con el Instituto (art. 59 de la L. de I. y art. 1 del reglamento para la continuación voluntaria dentro del régimen de INFONAVIT). En este último caso la base para las aportaciones será el salario promedio que hubiere percibido durante los últimos seis meses que presto sus servicios.

El trabajador que haya recibido un crédito del Infonavit y deje de prestar su relación laboral en una empre-

sa deberá seguir efectuando sus abonos bimestralmente bajo el régimen de continuación voluntaria, sobre el salario promedio de los últimos seis meses que laboró en la empresa.

(art. 8 del Reglamento para la continuación voluntaria dentro del régimen de Infonavit)

El trabajador que opte por la continuación voluntaria dentro del régimen del instituto deberá satisfacer los siguientes requisitos:

Presentar su solicitud en un plazo de 6 meses contados a partir de la fecha en que haya dejado de existir la relación laboral.

Declarar ante el Instituto que ha dejado de estar sujeto a una relación laboral por más de 12 meses.

Tener constituidos depósitos a su favor en el Instituto (art. 11 del Reglamento para la C.V. dentro del Rde I.)

Una vez que el instituto dicte y notifique la resolución concediendo la continuación voluntaria los interesados tendrán los mismos derechos y obligaciones que los del régimen ordinario.

El régimen de continuación voluntaria se termina:

I Por la existencia de una relación laboral.

II Por la declaración expresa al Instituto firmada por el Interesado.

III Porque se dejen de constituir los depósitos durante un período de 6 meses y.

IV Por fallecimiento del Interesado.

(art. 11 del Reglamento y art. 60 de la L.I.

Cuando los interesados dejen de estar sujetos a la continuación voluntaria en el régimen del instituto ellos - o sus beneficiarios tendrán derecho a la entrega de sus depósitos en los términos de la L.F.T. y de la ley de Infonavit. (art. 12 del Reglamento). (4)

e).-. Los créditos y sus características.

Las acciones crediticias son el programa motor del Instituto considerando su carácter financiero. El programa tiene un claro objetivo social por que, a diferencia de los criterios convencionales de la banca, no se exige al trabajador garantías específicas, sino que se le considera sujeto de crédito por disposición misma de la ley.

El criterio directriz del programa es la equidad - en el otorgamiento al darse preferencia a los trabajadores con una mayor necesidad de vivienda.

El principio solidario orientó la asignación de -- los créditos tanto por localidades como por grupo de trabajadores según su salario. En este último particular se ha optado por otorgar créditos principalmente a trabajadores -

con un ingreso no superior a cinco veces el salario mínimo y, al mismo tiempo, concediendo la mayor proporción a los de menor ingreso. (5)

Para los efectos de lo previsto en el artículo 149 de la Ley Federal del Trabajo, la asignación de los créditos y financiamientos del Instituto, se hará conforme a criterios que tomen debidamente en cuenta la equidad en la --- aplicación de los mismos y su adecuada distribución entre -- las distintas regiones y localidades del país.

Con sujeción a dichos criterios y en su caso, a -- las normas generales que establezca la Asamblea General, el Consejo de Administración así determinará las cantidades -- que deban asignarse a las distintas localidades y regiones del país. (art. 45 L.I.)

De esta manera el Instituto para la asignación de los créditos se apega a los siguientes criterios:

- a) El grado de necesidad de vivienda de los pro--- pios trabajadores;
- b) El nivel de ingresos de los trabajadores dando preferencia a los de más bajos salarios;
- c) El número de aportaciones realizadas al Infona- vit;
- d) El número de dependientes económicos de los tra- bajadores que vivan en el mismo domicilio;

- e) El salario o ingreso conyugal si hay acuerdo - entre los interesados;
- f) Las características y precios de venta de las habitaciones;
- g) La cercanía del centro de trabajo con la vivienda que se desea adquirir. (6)

Para que un trabajador pueda obtener un crédito - Infonavit, ya sea para adquirir habitaciones propiedad de terceros, para que el trabajador construya, repare o mejore su habitación y, también, para que pueda pagar pasivos adquiridos por estos conceptos, debe acudir a las Oficinas del Infonavit según su localidad para recoger y llenar una forma llamada "Tarjeta de Información" que se distribuye - gratuitamente y, que tiene la finalidad de que el Instituto conozca la situación socioeconómica del trabajador, --- principalmente el salario de este, el número de personas - que dependen económicamente de él hasta las condiciones y características de la vivienda que esta habitando en ese - momento. Dicha Tarjeta de Información no es una solicitud de crédito (7).

Una vez que el trabajador ha sido seleccionado de acuerdo al proceso de calificación con un crédito, se le - notifica por medio de telegramas tanto a su domicilio particular como a la empresa donde labora para que acuda a la

oficina del Instituto que le corresponda, para llenar su -
Solicitud de Crédito con los datos proporcionados por el -
trabajador, atendiendo la línea de crédito que este marcó
en un principio en la Tarjeta de Información y teniendo --
que entregar la documentación necesaria para la adjudica--
ción del crédito.

Características de los créditos.

El trabajador beneficiado con un crédito Infona--
vit deberá pagarlo conforme al sistema de recuperación de
créditos establecido por el Instituto.

A fin de asegurar que el servicio financiero de -
los créditos sea lo más barato posible se señalaron venta-
josas condiciones de otorgamiento en términos de interés y
plazo de amortización.

Como primer punto vemos que el trabajador accredi-
tado no tiene que pagar enganche, pues el primer pago se -
hará con el 40 % del total de sus fondos acumulados en el
Instituto, formando el 60 % restante, su fondo de ahorro.
Durante la vigencia del crédito se seguirá tomando de las
subsecuentes aportaciones realizadas por el patrón un 40 %
para la amortización y, el 60 % restante seguirá acumulan-
do el 60 % que había quedado en un principio, ó sea que --
del 5% un 2 % será para la amortización y un 3 % para acu-
mular el fondo. (art. 141 fracc. I y II L.F.T.)

Los créditos devengan un interés anual del 4 % so
bre saldos insolutos, considerablemente menor que el que priva
en los sistemas financieros de interés social y que es en rea
lidad, una tasa negativa, considerando el nivel inflaciona
rio de la actualidad.

Durante la vigencia del crédito, el patrón tendrá
la obligación de descontar del salario del trabajador los
abonos correspondientes y entregarlos al Instituto; dichos -
descuentos no podrán exceder del 14 % tratándose de sala-
rios hasta de 1.25 veces el salario mínimo, ni del 18 % si
son salarios superiores a 1.25 el salario mínimo. (8)

El plazo de amortización, en el caso de créditos
para la adquisición o construcción de habitaciones, será -
de un plazo no menor de 10 años ni mayor de 20.

En el caso de créditos para reparación, amplia---
ción o mejoramiento de habitaciones, o del pago de pasivos,
podrán fijarse plazos menores a los señalados a propuesta
del Consejo de Administración. (9)

Por otra parte, los créditos que el Instituto o--
torga están cubiertos por un seguro a cargo del mismo, pa-
ra los casos de incapacidad total permanente o muerte, que
libera al trabajador o a sus beneficiarios de ese adeudo.
(art. 51 L.I.).

Los gastos de escrituración que resulten de los -

créditos que otorgue el Instituto a los trabajadores, serán pagados por los propios acreditados y podrá cargarse el importe al crédito que se les otorgue.

El trabajador al pasar a ser propietario de una nueva vivienda esta obligado a pagar el impuesto predial, agua, gas, electricidad, mantenimiento.(10)

Si los deudores, sin el consentimiento del Instituto, enajenan las viviendas, gravarán los inmuebles que garantizan los créditos o incurrieran en las causas de rescisión consignadas en los contratos respectivos, el Instituto dará por vencidos anticipadamente dichos créditos y procederá a su cobro.

Para tal efecto, el Instituto vigilará que los créditos y los financiamientos que otorgue se destinen precisamente al fin para el que fueron concedidos. (11)

En relación a esto el artículo 58 de la Ley Infonavit señala que "se reputara como fraude y se sancionará como tal, en los términos del Código Penal para el Distrito Federal en materia del fuero común y para toda la república en materia de fuero federal, el obtener los créditos o recibir los depósitos a que esta ley se refiere, sin tener derecho a ello, mediante engaño, simulación o sustitución de persona. (art. 57 L.I.).

Promoción de Vivienda.

El Instituto, acorde con los criterios de eficacia y equidad que le exigen sus altos objetivos de servicio a los trabajadores de México y atendiendo a su carácter de Institución financiera, y de acuerdo con el artículo 3o, fracción III y el artículo 42, fracción II, de su Ley Orgánica, tiene entre otros objetos, programas de financiamiento para la construcción de casas habitación con la participación de los trabajadores sindicalizados y no sindicalizados. Denominándose a estos programas Promociones de Vivienda en el propio Reglamento que aprobó la Asamblea General del Instituto en su sesión número 15, Acuerdo No. 184 del 1o. de Mayo de 1978.

Con este sistema se proponen al Instituto programas de construcción de casas habitación, a nombre de un grupo de trabajadores sindicalizados o no sindicalizados, debidamente identificados y que sean derechohabientes del Instituto.

En su caso, las promociones podrán referirse no sólo a la construcción de viviendas en sí, sino a la adquisición y urbanización del terreno, a las obras de infraestructura de servicios y al equipamiento comercial.

Estas propuestas se hacen a través de un representante legal al cual se le denomina "promotor", a quien un -

grupo de derechohabientes del Instituto le otorgue su representación, y por un "contratista" propuesto por este mismo con quien el Infonavit celebre un contrato de financiamiento para la ejecución de las obras de construcción de casas habitación, de urbanización, de infraestructura de servicios o de equipamiento urbano que, en su caso, se incluyan en una promoción de vivienda, y que se encuentre inscrita en el padrón de constructores y que a juicio del propio Instituto reúna condiciones satisfactorias de eficacia y capacidad financiera y técnica, para la correcta ejecución del proyecto. (12)

Tratándose de promociones sindicales, estas se harán a través de los representantes de los sindicatos de trabajadores, de las federaciones o de las confederaciones que los agrupan.

En caso de promociones no sindicales, deberán presentarse por un grupo integrado exclusivamente por trabajadores no sindicalizados, por conducto de un representante común perteneciente al mismo grupo mediante carta poder debidamente requisitada o un escrito relativo a la promoción, firmado por todos los derechohabientes interesados.

Cualquier promoción que no satisfaga estos requisitos o en la que participe como promotor cualquier persona distinta a los trabajadores interesados, se desecha de

plano. (13)

Todo programa que se promueva deberá ajustarse a las necesidades económicas y sociales de los derechohabientes de que se trate, según los criterios que en su caso establezca el Consejo de Administración y, un estudio que revele las características de la demanda de habitaciones en la localidad de que se trate. (14)

El promotor debe presentar su solicitud en la Secretaría Técnica del Comité de Promociones de Vivienda -- con los requisitos y documentación que al efecto señale -- el Instituto, dentro del plazo improrrogable de dos meses que fija el Cons. de Adm. en el primer semestre de cada -- año y que se tomará en consideración para integrar el --- plan de labores y financiamientos del siguiente año y que además deberán perfeccionarse y actualizarse después de -- la asamblea que apruebe dicho plan (15).

Al presentar o armar una promoción, el promotor y el contratista o constructor deben ajustar esta a determinados criterios financieros, jurídicos, técnicos y sociales, como son principalmente:

1. La construcción de viviendas se llevará a cabo de acuerdo con los rangos de salario de los diferentes trabajadores de la localidad en que se realice la construcción, los que -- se han agrupado en los siguientes cajones:

CAJON A DE 1 HASTA 1.25 VECES EL SALARIO MINIMO
CAJON B DE 1.25 HASTA 2 VECES EL SALARIO MINIMO

CAJONC DE 2 HASTA 3 VECES EL SALARIO MINIMO

2. Las propuestas deberán satisfacer los siguientes porcentajes:

50 por ciento de las viviendas en el Cajon A
35 por ciento de las viviendas en el Cajon B
15 por ciento de las viviendas en el Cajon C

No aceptándose promociones para salarios superiores al señalado para el cajón C.

3. El valor del terreno urbanizado, no puede exceder el 30 por ciento del importe total - de la promoción.

4. Los montos máximos de crédito correspondientes a los trabajadores que preconstituyen la demanda no deberán ser inferiores a los precios de vivienda propuestos.

5. Se dará preferencia, en igualdad de condiciones, a las promociones que se soliciten de acuerdo al siguiente orden:

- Primero, las promociones que se planteen - en terrenos que se transmitan gratuitamente al propio Infonavit o a los trabajadores derechohabientes.
- Segundo, las promociones solicitadas en terrenos que constituyan reserva territorial al Instituto; y,
- Tercero, las promociones que propongan en terrenos propiedad de terceros, que deban ser adquiridas en forma onerosa por el Instituto.

Dentro de cada categoría, se preferirán las promociones que se soliciten en terrenos urbanizados. (16)

Los terrenos deberán estar libres de gravámenes, de invasiones, de litigio y de todo problema que afecte su adquisición, posesión o aprovechamiento inmediato. Su ubicación debe corresponder a la zona destinada a habitación en el plan de usos del suelo de la localidad y estar próximos a los centros de trabajo.

También deberán estar ubicados en zonas no inundables y libres de contaminación, polvos, malos olores y otros elementos nocivos, tomando en cuenta las condiciones que prevalecen en cada localidad.

6. Urbanización. Es requisito indispensable para que una promoción se apruebe, la constancia de las autoridades correspondientes garantizando la dotación de todos los servicios: agua, drenaje, luz, transportes, escuelas, mercados, etc.

7. Construcción. Las construcciones deberán apegarse a las normas y reglamentos municipales, estatales y federales, además deberán realizarse de acuerdo a los calendarios de obra aprobados y a los precios pactados.

8. Vivienda. (Acabados) Los materiales de construcción y las instalaciones en general, se harán conforme a los requisitos de calidad y garantía, que el Infonavit exige en beneficio de sus acreditados.
(17)

Requisitos principales de presentación.

Las solicitudes deben presentarse con seis tantos de toda la documentación que se señala más adelante:

A. Datos generales de la promoción (anteproyecto de construcción), firmado por el promotor y el o los contratistas.

B. Representación, carta poder o escrito por el --
cual se designe al promotor en caso de promociones no sindi
cales.

C. Derechohabientes. El promotor deberá exhibir -
con la solicitud las Tarjetas de Información de los trabajado
dores que integran la promoción, cuyos salarios deberán co-
rresponder a los cajones de las viviendas propuestas y el -
número de éstos deberá ser, por lo menos, 10 por ciento ma-
yor que el número de viviendas de que se trate.

D. Estudio Socio-económico. Presentar con la sol
icitud un resumen de las Tarjetas de Información que muestre
los niveles de salario, el número de dependientes económi--
cos y los demás indicadores de las necesidades habitaciona-
les de los trabajadores.

E. El Nombre de la empresa o empresas contratistas --
respectivas a las que se encargará la ejecución de las o---
bras. (Inscritas en el padrón de constructores del Institu-
to).

F. Indicarse en la solicitud si la misma se lleva-
rá a cabo en terrenos que constituyen reserva territorial -
del Instituto, o bien terrenos propiedad de terceros. En -
este último caso será necesario la Carta oferta de compromi
so de venta al Instituto con vigencia mínima de 6 meses; An
tecedentes de propiedad (escrituras y boleta predial); ali-

neamiento y número oficial; certificado de libertad de gravámen, etc.

G. Anteproyecto arquitectónico.

H. Estudio de preinversión.

I. Presentación del Presupuesto. (18)

Una vez aprobada la promoción, los grupos de trabajadores promoventes pueden promover ante el Instituto la institución fiduciaria con la que habrá de celebrarse contrato de fideicomiso de administración e inversión correspondiente

El Infonavit, hará la selección de los trabajadores con base en un análisis objetivo de las características de tipo socio-económico de los trabajadores, otorgando los créditos a aquellos con menor salario y mayor necesidad de vivienda.

AUTOADMINISTRACION.

El Infonavit otorga sesoría a los nuevos propietarios para que se organicen y formen asociaciones civiles para la autoadministración de sus conjuntos habitaciones, en virtud de que estas unidades están regidas por régimen de propiedad en condominio.

De acuerdo al artículo 64 el Instituto no podrá intervenir en la administración, operación ó mantenimiento de conjuntos habitacionales, ni sufragar los gastos correspon--

dientes a estos conceptos.

II.- OTRAS INSTITUCIONES QUE FOMENTAN LA VIVIENDA DE INTERES SOCIAL A SEMEJANZA DEL INFONAVIT.

Al igual que Infonavit existen otras instituciones que fomentan la vivienda de interés social, todas estas, creadas con antelación y cada una de ellas con sus característi-
cas propias que las distinguen entre sí; estas Instituciones fueron creadas unas por el mismo Gobierno Federal y otras entre este y la Banca Privada. Todas obviamente enfocadas a fo-
mentar la vivienda ya sea al sector de los empleados al ser-
vicio del Estado o bien a los trabajadores no asalariados y que evidentemente en gran parte su estatus socioeconómico es estable, es decir con una determinada solvencia económica -- que les permite adquirir una vivienda con facilidad y muchos de ellos hasta soportar las altas cargas económicas que re--
presentan el pago de capital e intereses.

De tal situación, nos podemos percatar, que antes -
de la creación de Infonavit y durante mucho tiempo, hubo un sector dentro de la clase trabajadora y al cual me ocupo en mi trabajo, que es el de la clase obrera, que definitivamen-
te se encontraba desprotegida por parte de nuestra legisla--
ción en cuanto a la prestación de vivienda y que ni aún cuan-
do se promulgó la Constitución del 17 y que en su artículo -

123 se incluyó la fracción XII referente a la vivienda, se venía a solucionar la situación de los trabajadores en cuanto a la adquisición de una morada digna, en virtud de que en el precepto constitucional antes de ser reformado en 1972, no obligaba a las empresas a proporcionar a sus trabajadores habitaciones en propiedad, sino que únicamente en arrendamiento o comodato, dando lugar a que muy pocas empresas cumplieran, argumentando generalmente la falta de capacidad económica.

a) ISSSTE. FOVISSTE

Artículo 123 Constitucional. apartado B

Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Dis-

trito Federal y sus trabajadores:

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

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 construirlas, 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, regulándose en su Ley y en las que corresponda, la forma y el procedimiento conforme a los cuales se administrará el citado fondo y se otorgarán y adjudicarán los créditos respectivos".

Artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al servicio del Estado, reglamentaria del apartado B) del artículo 123 Constitucional.

Son obligaciones de las entidades u organismos - públicos:

VI. Cubrir las aportaciones que fijen las leyes especiales, para que los trabajadores reciban -- los beneficios de la seguridad y servicios sociales:

h) "Constitución de depósitos en favor de los -- trabajadores con aportaciones sobre sus sueldos básicos o salarios, para integrar un fondo de la vivienda a fin de establecer sistemas de financiamiento que permitan otorgar a éstos, crédito barato y suficiente para que adquieran en propiedad o condominio, habitaciones cómodas e higiénicas; para construirlas, repararlas o para el pago de pasivos adquiridos por dichos conceptos.

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

Todos los trabajadores al Servicio de los Poderes -- de la Unión, del Gobierno del Distrito Federal; de los organismos públicos que estén sujetos al régimen jurídico de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y que además estén incorporados a los beneficios de esta Ley, así como los trabajadores de confianza y eventuales de las mismas entidades y organismos públicos y los Gobiernos de las -- Entidades Federativas que celebren convenios con el Instituto para incorporar a sus trabajadores a los beneficios de vivienda, vemos que estos cuentan con la posibilidad de adqui-

rir habitaciones cómodas e higiénicas o préstamos hipoteca-- rios, ya sea, directamente y a través del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado o bien del Fondo de la Vivienda del ISSSTE.

ISSSTE

Habitaciones para trabajadores.

El Instituto adquirirá o construirá habitaciones pa-- ra ser vendidas a precios módicos a los trabajadores benefi-- ciarios de esta Ley. La enajenación de estas habitaciones -- podrá hacerse por medio de venta a plazos con garantía hipot-- tecaria o con reserva de dominio por medio de contratos de -- promesa de venta.

El trabajador entra en posesión de la habitación -- una vez que el Instituto determina que se le asigne, sin más formalidades que la firma del contrato respectivo.

Una vez pagados el capital e intereses, se otorga -- la escritura que proceda. El interés es fijado por la Junta directiva del Instituto y en ningún caso excederá del nueve por ciento anual sobre saldos insolutos. . El plazo para cubrir el precio del inmueble, no excederá de quince años.

(Ley del ISSSTE--arts. 44 y 45)

PRESTAMOS HIPOTECARIOS.

Los trabajadores que hayan contribuído por más de

seis meses al Instituto, podrán obtener préstamos con garantía hipotecaria en primer lugar, sobre inmuebles urbanos, -- destinándose los préstamos a los siguientes fines:

1. Adquisición de terrenos en los que deberá construirse la habitación del trabajador;
2. Adquisición o construcción de casas que habite el trabajador;
3. Efectuar mejoras o reparaciones de las mismas;
4. Redención de gravámenes que soporten tales inmuebles (Ley del ISSSTE--art. 47)

Los préstamos hipotecarios que otorga el Instituto varían según el sueldo que perciba el trabajador, tomándose como base que las amortizaciones no deben sobrepasar el 50 % del sueldo o sueldos que perciba el trabajador y por los cuales se le practiquen descuentos para el Instituto. El límite máximo para los créditos hipotecarios, aun tratándose de préstamos mancomunados, será de doscientos mil pesos. (Ley del ISSSTE--art. 49)

Los préstamos hipotecarios se sujetan a las condiciones y facilidades que establece el artículo 44 de la Ley del ISSSTE y se cubren mediante amortizaciones quincenales que incluyen capital e intereses. El interés es fijado por la Junta Directiva del ISSSTE, pero en ningún caso excederá del nueve por ciento anual sobre saldos insolutos. (Ley del

ISSSTE--arts. 48, 51)

En caso de fallecimiento del trabajador, el Instituto cancela a favor de los beneficiarios de aquél el saldo insoluto que tuviere, a través de un fondo especial que constituye el propio Instituto con aportaciones que los acreditados hacen para constituir dicho fondo. (Ley del ISSSTE--art. 52)

Los inmuebles adquiridos o construídos por los trabajadores para su propia habitación, con fondos administrados por el Instituto, excepto de los que provengan del fondo de la vivienda, están exentos desde la fecha de su adquisición o construcción de todos los impuestos federales y del Depto. del Distrito Federal, por el doble de crédito y hasta por la suma de 400,000 pesos de su valor catastral, durante el término que el crédito permanezca insoluto. (Ley del ISSSTE artículo 54).

Fondo de la Vivienda del ISSSTE

El fondo de la vivienda a que se refiere el inciso h) de la fracción VI del artículo 43 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado y el artículo 54 D de la Ley del ISSSTE tiene por objeto: Establecer y operar un sistema de financiamiento que permita a los trabajadores obtener crédito barato y suficiente para:

ADQUIRIR VIVIENDA FINANCIERA POR EL PROPIO FONDO O BIEN PARA COMPRAR VIVIENDA A TERCEROS; REPARAR, AMPLIAR O MEJORAR SUS PROPIAS VIVIENDAS; CONSTRUIR SOBRE TERRENO QUE SEA DE SU PROPIEDAD; Y PARA PAGAR PASIVOS CONTRAIDOS POR LOS CONCEPTOS ANTERIORES.

EL FOVISSSTE otorga los créditos mencionados con recursos provenientes de las aportaciones que hacen las entidades y organismos públicos del 5 % mensual sobre el sueldo base de sus trabajadores, siendo el tope máximo para el pago de las aportaciones el equivalente a diez veces el salario mínimo general en la zona de que se trate.

Por tanto, son obligaciones de las entidades y organismos públicos.

- I. Inscribir a sus trabajadores y beneficiarios del fondo;
- II. Efectuar las aportaciones; y
- III. Hacer los descuentos a sus trabajadores en sus sueldos o salarios, conforme a lo previsto en la fracción VI del artículo 38 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, que se destinen al pago de abonos para cubrir préstamos otorgados por el Instituto.

Las aportaciones y descuentos son enterados quin-

nalmente al Instituto. (Ley del ISSSTE-- art. 54).

Las aportaciones al fondo de la vivienda se aplican en su totalidad a constituir depósitos en favor de los trabajadores, los cuales no devengarán intereses.

Estos depósitos constituídos en favor de los trabajadores están exentos de toda clase de impuestos y no pueden ser objeto de sesión o embargo, excepto cuando se trate de los créditos otorgados con cargo al fondo.

Los derechos de los trabajadores titulares de depósitos o de sus causahabientes o beneficiarios, prescriben en un plazo de cinco años.

El trabajador tiene derecho a que se le haga entrega periódica del saldo de los depósitos que se hubieren hecho a su favor con diez años de anterioridad.

Cuando un trabajador deje de prestar sus servicios a las entidades y organismos públicos por un período mínimo de doce meses sin laborar, siempre y cuando no exista litigio pendiente sobre la subsistencia de su designación o nombramiento, y en los casos de pensión o jubilación o de incapacidad total permanente o de muerte, o se entregará el total de los depósitos constituídos al trabajador o a sus beneficiarios. (Ley del ISSSTE--arts. 54 E,R U y S)

Los créditos que se pueden solicitar son de dos clases:

- Crédito de vivienda financiada.
- Crédito unitario.

El crédito para vivienda financiada se otorga para obtener habitación en los módulos sociales de vivienda financiados por el FOVISSSTE en toda la República.

El crédito unitario se otorga exclusivamente para:

- compra de vivienda a terceros
- construir casa en terreno propio
- reparar, ampliar o mejorar la vivienda que ya se posea, y
- pagar deudas relacionadas con los conceptos anteriores, inclusive hipotecas.

El FOVISSSTE distribuye ambos tipos de crédito, -- asignándolos en forma proporcional a los diferentes organismos de acuerdo con su membresía. La asignación se realiza a través de los representantes sindicales de los trabajadores o por medio de las autoridades administrativas en los organismos que no cuentan con un sindicato afiliado al FSTSE.

De esta manera los representantes sindicales de -- los trabajadores o las autoridades administrativas presentan los candidatos a obtener un crédito para vivienda.

Esta presentación de candidatos se efectúa de acuerdo con las bases mínimas o requisitos obligatorios que ha fijado la Comisión Ejecutiva del FOVISSSTE, los cuales son:

1. Que el trabajador sea titular de depósitos por, aportación del Estado o por aportación voluntaria con un mínimo de 6 meses de antigüedad.

2. Para el crédito de vivienda financiada: no ser propietario de vivienda ni el trabajador, ni su cónyuge, ni los hijos menores de 18 años.

3. En el caso de créditos unitarios, no tener en propiedad otra vivienda además de la que se vaya a adquirir, construir, mejorar, ampliar o reparar.

4. Tener a su cargo una familia establecida a la cual se destinará la vivienda; (cónyuge, ascendientes o descendientes directos, que para su subsistencia dependen del ingreso del trabajador.)

5.- Tener la capacidad de crédito suficiente para que con el 30 % del salario básico se pueda cubrir la amortización inicial correspondiente al crédito solicitado, a menos que el trabajador o su cónyuge perciban otros ingresos comprobables.

Criterios de prioridad.

Para la preselección de candiados se considerará.

a) El ingreso del trabajador en relación con el número de miembros de su familia, dando preferencia a los de bajo ingreso.

b) La situación de la vivienda actual, dando preferencia a los que habitan en condiciones insalubres y peligrosas.

c) La antigüedad como trabajador federal, dando preferencia a los trabajadores con más años de servicios.

En los casos de vivienda financiada por el FOVISSSTE los representantes sindicales de los trabajadores o las autoridades administrativas presentan a los candidatos a recibir un crédito.

El trabajador llena una cédula de información socioeconómica en el módulo social de vivienda correspondiente, con el objeto de comprobar su necesidad real de vivienda; si los candidatos reúnen los requisitos establecidos por la Comisión Ejecutiva, el FOVISSSTE otorga el crédito.

En los casos de crédito unitario, la presentación de candidatos a recibir un crédito, se lleva a cabo en la misma forma que la aplicada para el crédito de vivienda financiada por el FOVISSSTE.

Los candidatos al otorgamiento de un crédito unitario reciben una carpeta expediente en la que se fijan los requisitos que deben cumplir para obtener el crédito.

También se les proporciona una cédula de información socioeconómica que debe llenarse con los datos que comprueban la necesidad de vivienda. La cédula, juntamente --

con los documentos especificados en la carpeta, se remite al FOVISSSTE para que la Comisión Ejecutiva resuelva sobre el otorgamiento del crédito. Dentro de cada grupo de trabajadores en una clasificación semejante, si hay varios con el mismo derecho, se asignan entre éstos los créditos mediante sorteo ante notario público.

Para la distribución de créditos para vivienda financiada por el FOVISSSTE y de créditos unitarios en el interior de la República, el FOVISSSTE distribuye ambos tipos de crédito con el mismo criterio que aplica en el área metropolitana del D.F.

La presentación de candidatos por parte de los representantes sindicales de los trabajadores o de las autoridades administrativas, se realiza de la misma manera.

Condiciones de los créditos:

- el importe del crédito es igual al costo de la vivienda y, respectivamente, al costo de la reparación, ampliación, mejora o redención de pasivos.
- no se da enganche ni anticipo por ningún concepto.
- amortizaciones que no deben sobrepasar el 50 % del sueldo ó sueldos que perciba el trabajador.
- todos los pagos se hacen por retención de salario o directamente en la caja del FOVISSSTE.

- devengan un interés del 4 % anual sobre saldos insolutos capitalizables.
- En cuanto a plazos, cuando se trate de créditos para la adquisición o construcción de habitaciones su plazo no será menor de diez años, pudiéndose otorgar hasta un plazo máximo de veinte años.
- El crédito está cubierto por un seguro, con cargo al fondo para los casos de incapacidad permanente o muerte, que libera al trabajador, o a sus beneficiarios del adeudo. (19)

b) INDECO

En el año de 1971, el H. Congreso de la Unión aprobó la Ley de creación del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, y derogó la Ley que dió origen al Instituto Nacional de la Vivienda, confiriéndole al Instituto primeramente citado, atribuciones que originalmente pertenecían al Instituto Nacional de la Vivienda.

El 29 de diciembre de 1978, al publicar el Diario Oficial de la Federación el Decreto del H. Congreso de la Unión por el que se reforma la Ley que creó el Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad Rural y de la Vivienda Popular, nos percatamos que dentro de esta reforma se le da una -

nueva denominación a este organismo, quedando como Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular. Además estas reformas sin duda alguna le proporcionaron el carácter de agente inmobiliario del Gobierno Federal y ente regulador del mercado de tierra con vocación para el desarrollo urbano, lo que resalta su importancia dentro del marco de las instituciones del Sector Público.

A principios de la actual administración, esta llegó a la conclusión de que los programas del INDECO debían estar dirigidos fundamentalmente a los no asalariados; es decir, aquellos trabajadores no comprendidos dentro de los fondos de vivienda previstos en el artículo 123 Constitucional. Se definió que los programas del INDECO debían dirigirse fundamentalmente a familias cuyos ingresos van desde medio salario mínimo hasta dos veces y de dos a tres veces el salario mínimo.

EL INDECO de acuerdo a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, es un Organismo Público Descentralizado, de carácter técnico y promocional ubicado en el Sector Asentamientos Humanos. Con personalidad jurídica y patrimonios propios. (Ley INDECO--art. 1o.)

El patrimonio del Instituto se integra con los recursos siguientes:

- a) Las aportaciones en dinero, del Gobierno Federal

y las que convenga con los Gobiernos de los Estados y Municipios.

- b) Las aportaciones y demás recursos que se obtengan a través de los patronatos, comités o instituciones locales.
- c) Las aportaciones de la Federación, de las entidades federativas, de los municipios o de los particulares, que podrán consistir en bienes muebles o inmuebles, y
- d) Los productos que eventualmente obtenga de sus operaciones.

Según su Ley, el INDECO tiene dos objetivos fundamentales:

- Integrar la tierra necesaria para el desarrollo urbano de las poblaciones.
- Y promover y ejecutar programas de vivienda para trabajadores no asalariados de escasos recursos. (20)

De acuerdo a estos objetivos de tierra y vivienda, el INDECO ha estructurado dos Sistemas Nacionales que permiten cumplir con lo que su Ley le marca:

- El Sistema Nacional de Tierra para los Asentamientos Humanos.

- Y el Sistema Nacional de Vivienda Popular. (21)

Sistema Nacional de la Vivienda Popular.

Ante la perspectiva de atender las necesidades de vivienda de un grupo tan numeroso como es el de los trabajadores no asalariados de escasos recursos, fue necesario conjugar los esfuerzos de la Federación a través del INDECO, -- con los que por su parte efectúan los Gobiernos de los Estados. (22)

Fue así como surgió la idea de crear el Sistema Nacional de Vivienda Popular operado por el INDECO y que se -- forma mediante la asociación del INDECO con cada uno de los Gobiernos Estatales y con los Municipios. La SAHOP como autoridad Federal en asentamientos humanos. Es decir SAHOP -- (norma) INDECO (opera)

Esta asociación ha permitido hasta la fecha crear 28 Institutos de Vivienda con carácter de organismos descentralizados de otros tantos Gobiernos Estatales.

En estos Institutos el INDECO aporta recursos, proporciona asistencia técnica, social y financiera, programa, proyecta, sigue y evalúa las acciones.

Sistema Nacional de Tierra para los Asentamientos -
Humanos.

Este sistema, tiene como finalidad proporcionar la tierra suficiente y oportuna para el sano desarrollo de los centros de población.

Tomando en cuenta el Sistema nacional de la Vivienda en cuanto al Medio Urbano, el INDECO enfatiza los aspectos cuantitativos de la vivienda. En este sentido, el Instituto plantea sus programas de Vivienda Progresiva Vertical, Horizontal y Mixta; estos tres tipos de Vivienda cuentan, -- desde el momento que son entregadas a los beneficiarios, con los espacios y las instalaciones completas, pero con los acabados aparentes.

En el Medio Rural, el INDECO, en base a la investigación de sus grupos demandantes, plantea sus programas con un énfasis especial en los aspectos cualitativos de la Vivienda; ya que en este medio el problema es fundamentalmente de calidad en los servicios y en la edificación, más que todo -- por que la casa del trabajador no asalariado rural está ligada a su propia subsistencia; debe contar con los elementos -- que hagan posible las actividades productivas. (23)

Por otra parte, es importante señalar, que el INDECO aplica la siguiente estrategia de ventas:

Un 60 % de las viviendas de nuestros programas, se

destinan a trabajadores no asalariados con ingresos equivalentes desde media hasta dos veces el salario mínimo.

El 40 % restante de las viviendas se destina a trabajadores cuyos ingresos fluctúan entre 2 y 3 veces el salario mínimo.

Mecánica Financiera

Forma de pago de los no asalariados

de 0.5 a 2.0 veces el salario mínimo.

- Un enganche del 10 % sobre el valor del producto. Este enganche se paga en forma diferida.
- Un pago mensual inicial de 600 pesos, que es en promedio lo que actualmente paga de renta una familia de no asalariados. (Equivalente - al 12 % del salario mínimo modal.)
- La tasa de interés es de un 3.6 % anual. (creciente)
- El plazo máximo para amortizar el crédito es de 23 años

de 2 a 3 veces el salario mínimo

- Pago mensual inicial de 1885 pesos. (Equivalente del 14 % al 20 %)
- Tasa de interés del 13 % anual. (Creciente)
- Plazo máximo para amortizar el crédito 23 años.

El Sistema de Recuperación del INDECO, funciona mediante la utilización de la Banca Privada, enviando cobrado

res a domicilio. (24)

c) FOVI -- FOGA
Banco de México S.A.

En el año de 1963 el Gobierno Federal inicia un programa con el propósito de generar recursos para destinarlos a la construcción de viviendas de interés social: El Programa Financiero de Vivienda.

La implantación de este programa se fundó en la consideración de que los recursos del Estado son insuficientes para satisfacer la creciente necesidad de habitaciones. Con este programa los recursos provienen fundamentalmente de la captación bancaria, del Gobierno Federal, del Banco de México, S.A. y a través de los enganches que aportan los adquirentes. Son orientados a proporcionar habitación decorosa a sectores de la población de bajos y medianos ingresos a tasas bajas de interés y a plazos amplios de amortización.

FOVI

Para la adecuada utilización de los recursos financieros, tanto del Estado como los provenientes de las instituciones de crédito y con el objeto de imprimir dinamismo al Programa Financiero de Vivienda, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público constituyó en el Banco de México, S.A., con fecha 10 de abril de 1963, un fideicomiso denominado Fondo -

de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (FOVI), el --
cual tiene como funciones principales:

1. Promover la construcción o mejora de viviendas de interés social, orientando la inversión de las instituciones de crédito para que los programas vayan de acuerdo con las ne--
cesidades económicas y sociales de cada región.

2. Asesorar. En esta labor promocional, FOVI desempeña el papel de un organismo de servicio, tanto para las ins--
tituciones de crédito como para los promotores y constructo--
res de vivienda, ya que les proporciona orientación de tipo --
financiera, legal, técnica y socioeconómica sobre la mejor --
forma de preparar y desarrollar los programas de vivienda de
interés social.

3. Aprobar los programas de inversión, en sus aspectos socioeconómicos y técnicos, para que cumplan con las dis--
posiciones que reglamentan este tipo de construcción, emiti--
das por el Banco de México, S.A. y las autoridades correspon--
dientes.

4. Apoyar la inversión en vivienda de interés social mediante el otorgamiento de apoyos financieros, para comple--
mentar los recursos que las instituciones de crédito destinan a la construcción, adquisición o mejora de viviendas de inte--
rés social, cuando éstas han agotado dichos recursos, o bien éstos son insuficientes.

5. Supervisar la evolución de los programas, para verificar que se cumplimenten en los términos establecidos en la aprobación correspondiente.

FOGA.

En la misma fecha de constitución del FOVI, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público estableció otro fideicomiso en el Banco de México, S.A., denominado Fondo de Garantía y Apoyo a los Créditos para la Vivienda de Interés Social (FOGA) con el objeto de compensar a las instituciones de crédito, los costos de los créditos que otorgan para vivienda de interés social y darles una mayor garantía en la operación de dichos créditos para evitarles quebrantos.

Sus principales funciones son:

1. Garantizar a las instituciones crediticias las operaciones referidas a viviendas de interés social, mediante el otorgamiento de apoyos para efectos de liquidez, por falta de pago puntual en que incurran los acreditados.

2. Regular los tipos de interés de las operaciones referidas a vivienda de interés social, así como para reducir las primas de los seguros de vida e invalidez y daños, que deben tomar obligatoriamente los adquirentes de las viviendas o los propietarios a mejorarlas.

3. Colaborar con dependencias y organismos del Sec-

tor Público y Privado en la implementación de acciones tendientes a reducir los costos de construcción, mejoramiento de los sistemas constructivos, racionalización de las inversiones y otros aspectos dirigidos a fomentar la vivienda de bajo precio.

Nota: Actualmente ambos fideicomisos se encuentran integrados administrativamente y operan bajo una misma Dirección, con el objeto de lograr mayor congruencia en el cumplimiento de sus objetivos.

Los créditos que se otorgan son de dos tipos:

Individuales y Puente

A. Créditos individuales.- Estos son para la adquisición, construcción o mejora de viviendas tanto unifamiliares como dúplex o multifamiliares, a personas que vayan habitarlas con su familia.

Estos créditos se otorgan a un plazo no menor de 15 años tratándose de operaciones *VAIM y de 10 años cuando dichas operaciones se refieren a *VIS-A y *VIS-B.

Causan un interés del 9.5 % anual para las operaciones VAIM, 11 % anual para la vivienda VIS-A y del 13 % para la vivienda VIS-B.

-
- * (VAIM) - vivienda para acreditados de ingreso mínimo
 - * (VIS-A) - vivienda para acreditados de ingresos bajos tipo-A
 - * (VIS-B) - vivienda para acreditados de ingresos bajos tipo-B

Tratándose de créditos para mejorar, el plazo no se rá menor de 3 años y la tasa de interés, será de acuerdo con el valor o precio de la vivienda ya mejorada.

Abonos aproximados del 20 al 25 % del ingreso mensual.

Nota: Tasa de interés variable

B. Créditos puente.- Son los que se otorgan a promotores o constructores para la construcción o mejora de viviendas. En el primer caso podrá incluir la urbanización -- respectiva así como la adquisición del terreno.

Requisitos para los Adquirentes de Vivienda de Interés Social.

- Capacidad legal para obligarse.
- Que sean jefes de familia.
- Que vayan a habitar permanentemente la vivienda
- Que no sean propietarios de otra casa habitación (ninguno de los cónyuges)
- Que tengan capacidad de pago para integrar el enganche y cubrir los pagos mensuales. (25)

d) BANOBRAS

Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

Hace 48 años, el 20 de febrero de 1933, nació esta institución con el nombre de Banco Nacional Hipotecario Ur-

bano y de Obras Públicas, S.A., con la finalidad preferente - de otorgar créditos para obras públicas o de interés social, en un acto fundamental para la integración del sistema de instituciones nacionales de crédito. El acto fué sancionado por el Presidente de la República General de División Abelardo L. Rodríguez. (26)

Mediante el decreto de 28 de diciembre de 1953, se surpimió el financiamiento de habitaciones exclusivamente a--particulares, para otorgarlo sólo a planes de conjuntos de --viviendas de interés social.

Por decreto del 29 de diciembre de 1966, se substituye la denominación de Banco Nacional Hipotecario Urbano y de Obras Públicas, S.A., por la de Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., a fin de hacer congruente el nombre de la Institución con las actividades que realiza, y dándole la atribución primordial de actuar como agente financiero del Gobierno. (27)

Así, después que la estructura de la Institución ha sido modificada por varias reformas y contado con tres Leyes Orgánicas con el propòsito de adaptarla a las cambiantes necesidades, el miércoles 31 de diciembre de 1980 se publicó en - el Diario Oficial el decreto con la nueva Ley Orgánica del -- Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.A., dándole - el carácter definitivo de Institución de Banca Múltiple. (28)

De acuerdo al artículo 2o. fracción II de su Ley -- Orgánica, el Banco tiene por objeto, entre varios:

II.- Promover y financiar la vivienda popular. (29)

Con el propósito de buscar fórmulas tendientes a la solución del problema habitacional en nuestro país se le han conferido facultades amplias a esta Institución para que des tine parte importante de sus recursos a promover y fomentar la edificación de conjuntos de viviendas que permitan propor cionar un techo digno y decoroso para quienes carecen de él.

Es por esta razón que a partir del año de 1953 se -- registran operaciones de crédito destinadas a financiar la -- construcción de viviendas de interés social. (30)

Cabe aclarar que una parte importante de éstos prés tamos se otorga al Fondo de las Habitaciones Populares, fi-- deicomiso que el Banco maneja por encargo del Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda en calidad de fideicomitente único; el resto en favor de otros organismos, dependencias y sobre todo empresas industriales que se preocupan por dotar de vivienda a los obreros que les prestan sus servicios. (31)

A este fideicomiso creado por el Gobierno Federal -- en el año de 1954, se le ha asignado la finalidad de contri-- buir a resolver el problema de la insuficiencia de vivienda al alcance de los sectores mayoritarios de la población del país, originado esencialmente por el incremento demográfico

(187)

y la concentración urbana (32).

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO SEXTO

- 1.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la Vi
vienda para los Trabajadores.
Disposiciones Legales.
México, 1980.
- 2.- Reglamento de la Comisión de Inconformidades
y Valuación del Instituto del Fondo Nacional
de la Vivienda para los Trabajadores.
Disposiciones Legales.
México, 1980.
- 3.- INFONAVIT. Una Nueva Institución de la Repú--
blica". Los Primeros Pasos.
pág. 151 y 152.
- 4.- Reglamento para la Constitución Voluntaria --
dentro del Régimen Infonavit.
Disposiciones Legales.
México, 1980.
- 5.- IDEM (3) Pág. 79
- 6.- INFONAVIT. Información Básica. Folleto.
1979. pág. 6
Reglas Generales para el Otorgamiento de Cré
ditos del Infonavit.
pág. 130
- 7.- INFONAVIT. Preguntas y Respuestas. Folleto
Departamento de Difusión. págs. 45 y 47
- 8.- Reglas Generales para el Otorgamiento de Cré
ditos del Infonavit.
Art. 3o, incisos-- a,e,f,g,h,i,j. -pág. 128
Ley Infonavit -- Art. 44

- 9.- IDEM, (8) Art. 3o. incisos - b, c y l -- pág. 128 y 129.
Criterios Legales, Infonavit, pág. 133
- 10.- Derechos y Obligaciones del Propietario. Folleto.
Infonavit. pág. 7 Departamento de Difusión.
- 11.- IDEM (8) Arts. 6, 7 y 8 -- pág. 130
Ley del Infonavit. Art. 49 y 50
- 12.- Reglas a que se someterán las Promociones de Vivienda.
Infonavit. arts. 2 y 13 -- pág. 134 y 137
- 13.- IDEM (12) Art. 2 - pág. 134
- 14.- IDEM (12) Art. 3 y 16 -- pág. 135 y 138
- 15.- Reglas a que se someterán las Promociones de Vivienda.
Art. 19 pág. 139
Instructivo para la Presentación, Integración y Trámite de Promociones de Vivienda.
INFONAVIT. 1980 pág. 4
- 16.- Instructivo para la Presentación, Integración y Trámite de Promociones de Vivienda.
Infonavit. 1980 pág. 6
Reglas a que se someterán las Promociones de Vivienda.
Art. 15 - pág. 138.
- 17.- IDEM (16). pág. 8, 9, 10
- 18.- IDEM (16). pág. 11, 12, 13, 14, 15
Reglas a que se someterán las Promociones de Vivienda.
Art. 20 - pág. 139.

- 19.- Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge, "Lesilación del Trabajo Burocrático". Editorial Porrúa, S.A. México, 1978

Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.- Habitaciones para trabajadores. Fondo de la Vivienda del ISSSTE Instructivo para la Preselección de Candidatos a obtener Crédito para Vivienda. Instructivo de Crédito para Vivienda Financiada por el FOVISSSTE

- 20.- Ley del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular. Art. 2.

- 21.- INDECO. Vivienda 1981. pág. 2

- 22.- INDECO. Informe Anual -- 1979. pág. 7

- 23.- IDEM (21) pág. 2 y 9

- 24.- IDEM (21) pág. 21, 23 y 24

- 25.- Programa Financiero de Vivienda. Folleto. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Banco de México, S.A. FOVI--FOGA.

Instructivo. FOVI--FOGA Banco de México, S.A. Vivienda de Interés Social Tipos VAIM, VIS-A y VIS-B

Programa Financiero de Vivienda Banco de México, S.A. Febrero 1980 págs. 7, 9, 10, 11, 29, 31 y 35.

- 26.- BANOBRAS. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.

(191)

1933-1978. Coordinación General de Difusión
y Relaciones Públicas. pág. 5

27.- IDEM, (26) pág. 12 y 13

28.- IDEM, (26) pág. 23

29.- DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACION. Miércoles 31
de diciembre 1980

30.- IDEM, (26), pág. 62

31.- IDEM, (26), pág. 63

32.- IDEM, (26), pág. 77

CAPITULO SEPTIMO

- I.- LAS EMPRESAS DE AMERICA LATINA ANTE EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA.
- a) Situación a nivel general.
 - b) Actividades directas de las empresas para mejorar las condiciones de vivienda de sus trabajadores. Legislación y práctica.
 - c) Contribución de las Empresas a los Organismos Públicos o Privados encargados - especialmente de promover a nivel nacional la construcción de viviendas baratas.

CAPITULO SEPTIMO

I.- LAS EMPRESAS DE AMERICA LATINA ANTE EL PROBLEMA DE LA VIVIENDA OBRERA.

a) Situación a Nivel General.

El problema de la vivienda es particularmente crítico en América Latina. Según previsiones de la Comisión Económica para América Latina, el déficit en materia de viviendas llegó a 28 millones de unidades para 1980 y, lo que es aún más grave, la situación empeorará, dado que la población de la mayoría de los países latinoamericanos, además de registrar un elevado crecimiento vegetativo que oscila entre 3 y 4 por ciento, se concentrará cada vez más en las áreas urbanas. La CEPAL prevé asimismo, que para 1980 la mitad de la población de América Latina residirá en localidades de más de 20,000 habitantes y la cuarta parte en ciudades de más de 500,000 habitantes.

Los problemas que tales perspectivas plantean van desde el incremento de la densidad de ocupación de las viviendas existentes hasta el de la imposibilidad, para las personas provenientes de zonas rurales, de alquiler, y mucho menos de adquirir, una vivienda que responda a las normas mínimas habitualmente admitidas, lo que, a su vez, origina la creación y extensión progresiva de zonas de asentamiento anárquico e incontrolado.

- b) Actividades directas de las empresas para mejorar las condiciones de vivienda de sus trabajadores. Legislación y práctica.

Durante mucho tiempo, la asignación de una parte de sus recursos financieros para la construcción de viviendas obreras fué la única forma utilizada por las empresas latinoamericanas, en particular por aquellas que estaban -- instaladas en regiones aisladas, para ayudar a sus trabajadores en materia de habitación. En realidad, la práctica -- precedió en la mayoría de los países de la región a la adopción de disposiciones legislativas de carácter apremiante -- para los empleadores.

En algunos casos, la obligación legal de proporcionar vivienda a los trabajadores sólo concierne a algunos -- sectores de actividad. Se aplica, por ejemplo, en las zonas de exploración y de explotación de las empresas petroleras de Colombia, Honduras, Perú y Venezuela, así como en -- las minas de estos dos últimos países. También está establecida en las plantaciones bananeras de Costa Rica y en -- las explotaciones agrícolas, forestales o ganaderas de Chile, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay y Perú.

A veces, la obligación legal impuesta a las empresas agrícolas, forestales o ganaderas se caracteriza por -- cierta flexibilidad. Así, se ha formulado de manera indirecta en Chile y en Guatemala, donde la legislación del tra

bajo se limita a reconocer al trabajador agrícola el derecho a que el empleador le proporcione alojamiento. En Paraguay, las empresas agrícolas o ganaderas sólo deben alojar a sus trabajadores permanentes o temporales cuando éstos viven en el recinto o en las dependencias de la explotación. En las explotaciones agrícolas del Ecuador, la obligación se refiere sobre todo a los trabajadores "huasipungueros", es decir, aquellos cuyos ingresos están constituidos por un salario en dinero y por los productos de un terreno puesto a su disposición por el patrón; por el contrario, esta obligación no es aplicable a los jornaleros ni a los trabajadores a destajo, salvo si están ocupados regularmente un mínimo de cuatro días por semana. Por último, en Guatemala el Ministro de Trabajo y Previsión Social ha sido encargado de garantizar en forma progresiva la aplicación de la Obligación impuesta a las empresas agrícolas, tomando en consideración las posibilidades económicas de cada una de ellas.

En otros casos, la obligación legal sólo se aplica a los establecimientos situados a cierta distancia de la localidad más próxima. En Uruguay, por ejemplo, se impone sólo a las explotaciones agrícolas cuando esta distancia es de cinco kilómetros por lo menos.

En México, desde la promulgación de la Constitu---ción de 1917, en el Artículo 123, apartado "A" fracción XII, hasta antes de 1972, se establecía a las empresas la obliga

ción de proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas por las que podrían cobrar rentas que no excedieran del medio por ciento mensual del valor catastral de las fincas, siendo esta obligación para las empresas que distaran más de dos kilómetros de los centros de población. Si las negociaciones estuvieran situadas dentro de las poblaciones, y ocuparen un número mayor de cien trabajadores, también estaban obligadas.

Estas obligaciones fueron sustituidas por la Ley -- del 21 de Abril de 1972 y que entró en vigor el 10. de mayo de 1972, que obliga a todas las empresas del país, sean cuales fueren su tamaño y localización, a participar en la financiación del "Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores" mediante una contribución equivalente a cinco por ciento de los salarios pagados a sus trabajadores.

En Nicaragua, la distancia de tres kilómetros condiciona la aplicación de la obligación de alojar al personal -- en las empresas distintas de las explotaciones agrícolas, forestales o ganaderas.

En algunos países, la obligación legal concierne únicamente a los establecimientos que ocupan más de un determinado número de trabajadores. En Honduras se aplica a las explotaciones agrícolas, forestales o ganaderas que emplean

permanentemente más de 10 trabajadores; en Colombia se aplica a la misma clase de explotaciones cuando en ellas residen - por lo menos 15 trabajadores permanentes.

Finalmente, en algunos países, la obligación legal concierne a los establecimientos que tiene más de un número determinado de trabajadores y que están situados a cierta distancia de la localidad más próxima. Este es el caso de Bolivia respecto de las empresas que ocupan más de 200 trabajadores y están ubicadas a más de diez kilómetros de una población.

En el Perú, las empresas que no pertenecen a los sectores petrolero, minero y agrícola-sectores para los que existe una obligación de orden general- deben alojar a su personal cuando tienen por lo menos 50 trabajadores a su servicio y están situadas a más de un kilómetro de la población más próxima.

En Venezuela, exceptuando las explotaciones petroleras y mineras que están obligadas a alojar a su personal, cualesquiera que sean su emplazamiento y la importancia de su mano de obra, se impone la construcción de viviendas a todos los establecimientos que ocupan más de cien trabajadores y están ubicadas a más de dos kilómetros de una población; cuando la distancia es menor, el poder ejecutivo nacional, puede imponer la misma obligación, si lo estima necesario u oportuno en razón de la dimensión de la explotación o de las

condiciones de alojamiento existentes en las localidades situadas en la proximidad de la empresa.

Para terminar esta descripción de las disposiciones legales vigentes, debe señalarse que las legislaciones del -- trabajo de muchos países latinoamericanos (Bolivia, Costa Rica, Chile, Guatemala, Honduras, Panamá, Paraguay y Venezuela) prohíben formalmente a los trabajadores dormir en los centros de trabajo, lo que significa para el empleador la obligación de alojarlos cuando, por motivos de orden profesional, no pue dan regresar a sus domicilios al terminar su jornada de traba jo. Algunas legislaciones, como las de Costa Rica, Honduras, Panamá y Venezuela, son explícitas a este respecto, puesto -- que obligan al empleador a habilitar en tal caso locales particulares que puedan servir de dormitorios.

Aplicación de las disposiciones legislativas.

El análisis de la práctica seguida por las empresas latinoamericanas muestra, en primer lugar, que muchos emplea dores han construído viviendas sin estar obligados por la -- ley. En general, se trata de empleadores cuyas actividades se desarrollan en regiones aisladas donde los servicios comu nitarios, cuando existen, son muy escasos. En tal caso se -- considera necesaria la edificación de conjuntos de vivienda, comúnmente conocidos con el nombre de campamentos, para ---- atraer y estabilizar luego la mano de obra indispensable.

Por otra parte, es necesario proporcionar a esta mano de obra otros servicios sociales elementales (escuelas, -- servicios médicos, etc.)

Se comprueba además que el nivel de construcción de viviendas es particularmente elevado en algunas empresas o ramas de actividad de acuerdo a su capacidad económica.

Se observa también que el nivel y calidad de la construcción varían considerablemente de una rama de actividad a otra y, según las empresas, dentro de una misma rama. Así, -- en la industria petrolera y minera se han construído, por regla general, viviendas de mejor calidad y en mayor número que en las plantaciones y en las explotaciones agrícolas, forestales o ganaderas. Sin embargo, existen variaciones. En la industria carbonera, por ejemplo, la construcción de viviendas está frecuentemente menos desarrollada, en el plano cuantitativo y cualitativo, que en las minas de cobre o hierro. Por otra parte, algunas grandes plantaciones que llevan a cabo la transformación industrial de sus productos no tienen nada que envidiar respecto de viviendas para sus trabajadores a las -- más grandes empresas petroleras de la región.

La construcción de viviendas se remonta en muchos casos a la época en que las empresas iniciaron sus actividades. Es decir que sus viviendas son generalmente muy antiguas y vetustas, algunas construídas hace más de cuarenta años.

Por otra parte, raras son las empresas cuyo ritmo de construcción ha seguido, en forma regular, el aumento de la mano de obra. Esta situación se caracteriza actualmente por una diferencia, a menudo importante, entre el número de viviendas disponibles y el de trabajadores permanentes ocupados por la empresa. En Nicaragua, por ejemplo, en los setentas la plantación de caña de azúcar Montelimar sólo disponía de 842 viviendas para los 1327 trabajadores permanentes que empleaba. En descargo de las empresas debe señalarse que no siempre es posible establecer un paralelo entre los efectivos de mano de obra y el número de viviendas disponibles.

En el curso del tiempo, con la negociación de convenios colectivos, los sindicatos han conseguido en algunos casos asegurar la continuidad necesaria de las medidas iniciadas por los empleadores para la construcción de viviendas. Algunas veces, el convenio se limita a estipular que el empleador continuará la construcción de habitaciones, sin precisar el número y características de éstos. En otros, la empresa suscribe un compromiso de alcance igualmente reducido, pues acepta edificar nuevas viviendas sólo en la medida de sus posibilidades financieras. Sin embargo, algunos convenios colectivos imponen obligaciones precisas a los empleadores, particularmente cuando estipulan que éstos, durante un período determinado, deberán dedicar una suma convenida a la construcción de viviendas o edificar cierto número de ellas para su

personal.

- c) Contribución de las Empresas a los Organismos Públicos o Privados encargados especialmente de promover a nivel nacional la construcción de viviendas baratas.

En América latina, las actividades destinadas a promover la vivienda barata están confiadas en algunos casos a organismos especializados, públicos o privados, cuya competencia se extiende a todo el país.

Como estos organismos no disponen por regla general de recursos suficientes para hacer frente a las necesidades existentes, el legislador ha intervenido algunas veces para reforzar sus medios de acción, particularmente imponiendo a las empresas la contribución a su financiación. Por ejemplo, esta intervención ha tenido lugar en Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, México y Venezuela.

Bolivia.

En este país, la acción pública en materia de vivienda está regida por el decreto-ley de 3 de julio de 1964, que crea el Consejo Nacional de la Vivienda (CONAVI), que reemplaza al Instituto Nacional de la Vivienda establecido en 1956. En virtud de este decreto-ley, las empresas públicas o privadas están obligadas a abonar mensualmente al CONAVI 2 % del total de los salarios pagados a su personal. El

CONAVI construye viviendas llamadas de "interés social" y -
concede préstamos hipotecarios a los trabajadores. Su Con-
sejo de Dirección está integrado por un representante de --
las empresas públicas o privadas y otro de los trabajadores,
este último propuesto por la Confederación Obrera Boliviana.

Cabe señalar al respecto, que los sindicatos soli-
citan del CONAVI la ejecución de un plan racional destinado
a construir masivamente viviendas de verdadero interés so--
cial, es decir, que sean vendidas a un precio ajustado a --
las posibilidades reales de la gran mayoría de los trabaja-
dores bolivianos.

Brasil.

Desde 1964, los empleadores del sector privado no
agrícola del Brasil tienen la obligación de contribuir al -
sistema nacional de financiación de la vivienda popular. -
Los pagos mensuales que están obligados a hacer al Banco Na-
cional de Habitación (BNH) representan actualmente 8 por --
ciento del total de los salarios pagados a su personal.

El BNH no trata directamente con los trabajadores
adheridos al Fondo de Garantía por tiempo de servicio, sino
que actúa a su favor por intermedio de sus agentes financie-
ros, que son las compañías de vivienda y las cooperativas -
de vivienda. Las compañías de vivienda son organismos ofi-
ciales creados en el Brasil para contribuir a la solución -

del problema de las favelas (barrios marginados de las ciudades). Estas compañías agrupan a los trabajadores cuyo ingreso familiar mensual no sobrepasa el equivalente de tres salarios mínimos legales. El BNH hace adelantos de fondos a estas compañías hasta por el total de la financiación requerida por sus programas de construcción; los beneficiarios de esos programas deben amortizar en 20 años el valor de su vivienda y pagar 4 por ciento de interés anual sobre las sumas pendientes. Por su parte, las cooperativas de vivienda son sociedades civiles formadas por trabajadores cuyo ingreso familiar mensual es inferior a 6 veces el salario mínimo legal. Sus programas de construcción son financiados por el BNH a razón de 85 por ciento de su costo, lo que obliga a los miembros de la cooperativa a ahorrar el 15 por ciento restante. Los préstamos concedidos por la cooperativa son reembolsables en 20 años y devengan un interés anual de 7 por ciento. Debe señalarse que el monto amortizado periódicamente por los trabajadores afiliados a las compañías o cooperativas de vivienda se reajuste anualmente de la misma forma que el salario mínimo legal.

Colombia.

Las administraciones y las empresas públicas colombianas contribuyen desde hace algunos años a la financiación del Banco Central Hipotecario (BCH), institución privada de financiación para la vivienda cuyas actividades se orientan princi-

palmente hacia las categorías de trabajadores que disponen de ingresos módicos. Esta contribución resulta de la obligación que se les ha impuesto de pagar al BCH, en cuentas individuales abiertas a nombre de sus trabajadores, la indemnización que debe pagárseles legalmente después de cada nuevo año de servicio.¹ El conjunto de esas cuentas constituye al Fondo Nacional de Ahorro, que los funcionarios públicos utilizan para pagar la suma inicial exigida en las operaciones hipotecarias del BCH.

Por su parte, las empresas privadas participan en la financiación del Instituto de Crédito Territorial (ICT), organismo público encargado de promover la construcción de viviendas destinadas a las categorías de población de escasos recursos. Dichas empresas tienen la obligación de adquirir en el ICT una cantidad determinada de bonos de ahorro para la vivienda. Muy recientemente, por acuerdo núm. 1, de 9 de junio de 1971 adoptado por su junta directiva, el ICT incitó a los empleados privados a aportar una mayor contribución a la financiación de sus actividades de construcción. Este acuerdo ha previsto la realización de un plan de viviendas para los trabajadores de la industria y del comercio (Plan PTI). El ICT se esfuerza de esta forma en favorecer una mayor participación en sus programas de los trabajadores empleados en em--

¹ Auxilio de cesantía equivalente a un mes de salario por año de servicio.

presas dispuestas a aportar una contribución financiera especial.

Así, los programas del ICT prevén la atribución a toda empresa que ponga a disposición del ICT una suma determinada de viviendas para su personal por un valor cuatro veces superior. Los trabajadores seleccionados para disfrutar de esos programas deberán efectuar un pago inicial de 15 por ciento del costo de la vivienda. El ICT dispondrá de un plazo de tres o seis años para reembolsar al empleador las sumas adelantadas y le pagará un interés anual de 6 o de 10 por ciento, según el plazo de amortización convenido.

Así el Instituto de Crédito Territorial de Colombia ha llevado a cabo un programa de vivienda por cuenta de la Fábrica de Hilados y Tejidos del Hato, S.A., en Medellín. Gracias a este programa, en 1965, el 65 por ciento de sus viviendas, abarcando esta proporción al 80 por ciento de trabajadores casados. Por su parte, la fábrica de cerveza y aguas gaseosas Bavaria, S.A, ha celebrado un acuerdo con la compañía Colombiana de Construcción, en virtud del cual, dicha sociedad privada de construcción otorga un reembolso de 5 por ciento sobre el precio normal de venta a los trabajadores que, habiendo recibido un préstamo de la empresa, aceptan utilizarlo dentro de sus programas de viviendas.

Chile.

En Chile, los empleadores tienen desde 1953 la obli-

gación de abonar anualmente a la Corporación de la Vivienda (CORVI) 5 por ciento de los beneficios netos obtenidos en el curso del ejercicio financiero precedente. Esta contribu---ción, llamada "impuesto CORVI", afecta a las empresas privadas y a las sociedades mineras mixtas, con exclusión de las empresas que hayan logrado utilidades netas inferiores a dos veces el salario vital anual de la escala A del Departamento de Santiago (36 menos 19989 escudos en 1971), de las sociedades sin fines lucrativos y de las explotaciones agrícolas -- que alojan a sus trabajadores con arreglo a las condiciones mínimas previstas por la reglamentación en vigor. Por parte el Presidente de la República tiene la facultad de elevar el impuesto CORVI a 7 por ciento de los beneficios netos anua--les de las empresas cuando surgen necesidades imperiosas, a nivel nacional. Por último, los bancos privados y las compañías de seguros deben reservar el 5 por ciento suplementario de sus beneficios netos anuales para la compra de bonos de ahorro para la vivienda emitidos por la CORVI.

Se ha señalado anteriormente en los párrafos ante--riores, que se descuentan del impuesto CORVI las sumas invertidas anualmente por la empresa con el fin de ayudar a sus -- propios trabajadores en el campo de la vivienda. Los des---cuentos conciernen a los gastos siguientes:

a) Costo de las viviendas que la empresa ha cons---

truído o comprado a la CORVI;

b) Depósitos hechos en la CORVI por el empleador - en forma de bonos de ahorro para la vivienda;

c) Depósitos hechos por la empresa en una asociación de ahorro y de préstamos con el fin de facilitar a su personal la participación en los programas de vivienda financiados por esta asociación;

d) Monto de los préstamos concedidos por el empleador a sus trabajadores o a una cooperativa de vivienda;

e) Aportes de la empresa a una sociedad de construcción de viviendas económicas.

Las posibilidades dadas al empleador por cargar al impuesto CORVI los fondos invertidos anualmente en favor de la vivienda de su personal se compensan por la obligación -- que se le impone de volver a invertir en la adquisición de nuevas viviendas las sumas cargadas que logra recuperar ulteriormente. Por ejemplo, las resultantes de la venta a los trabajadores de viviendas construídas o compradas a la CORVI, las provenientes del reembolso de los préstamos concedidos - al personal o a una cooperativa de vivienda o de la restitución de los aportes o sociedades de construcción de viviendas económicas, etc. Por el contrario, las empresas industriales y mineras del sector privado, la minería del cobre y las sociedades mineras mixtas que gracias a las asignaciones

legales han podido construir o adquirir viviendas para todos sus trabajadores no deben pagar más de 2 por ciento de sus beneficios netos anuales en concepto del impuesto CORVI durante todo el tiempo que dure esta situación. Dichas empresas están autorizadas, además, a deducir de este impuesto los gastos efectuados cada año para reparar, ampliar o mejorar las viviendas existentes, así como las sumas invertidas para promover el bienestar y las actividades recreativas de su personal.

No ha sido posible delimitar exactamente en el conjunto de las actividades de financiación y construcción de la CORVI, la parte atribuible al impuesto a cargo de las empresas. En la práctica parece que el mérito principal de la legislación chilena sobre el impuesto CORVI ha sido animar a numerosas empresas a reservar una parte importante de sus recursos para la solución de los problemas de vivienda de sus trabajadores en la medida en que esta acción las exoneraba del pago anual del mencionado impuesto.

Venezuela.

La ley del trabajo venezolano obliga a las empresas no agrícolas a distribuir entre sus trabajadores, por lo menos, 10 por ciento de sus utilidades líquidas anuales. El reparto entre los trabajadores de las sumas pagadas por ese concepto se efectúa en proporción a las remuneraciones reci-

bidas por cada uno de ellos en el curso del año, sin que la participación individual pueda sobrepasar al equivalente de dos meses de salario.

Por otra parte, cuando esta participación asciende por lo menos a 200 bolívares se paga solamente en efectivo - 75 por ciento del importe; el 25 por ciento restante debe depositarse en una cuenta de ahorro abierto a nombre del trabajador en el Banco Obrero, el organismo público más importante en materia de construcción y financiación de vivienda popular. El trabajador puede autorizar a la empresa a abonar en su cuenta de ahorro un porcentaje más elevado de su participación en las utilidades. Además, sólo puede retirar las sumas que figuran en su cuenta después de haber participado durante un mínimo de cinco años en las utilidades de su empresa o a partir del momento en que esas sumas alcanzan por lo menos un total de 2000 bolívares. Sin embargo, se le deja la facultad a efectuar un retiro de fondos anticipado con el fin de adquirir una vivienda o un terreno. El Gobierno central decide la forma en que los ahorros así realizados -- por los trabajadores deben utilizarse por el Banco Obrero, -- que de conformidad con la ley del trabajo, tiene que destinarlos a la construcción de viviendas higiénicas y baratas.

En realidad, el sistema establecido por el legislador no ha contribuído a la solución de los problemas de vi--

vienda de los trabajadores venezolanos. Efectivamente, el -
Ministro del Trabajo, en uso de la facultad que le acuerda -
la ley del trabajo, ha ordenado año tras año el pago total -
en efectivo de las sumas que corresponden a los trabajadores
por concepto de utilidades de las empresas. Al criticar es-
ta práctica, un especialista venezolano de derecho del trabajo
expresa lo siguiente:

De hecho, entre nosotros, el ahorro de la cuota de
utilidad no se realiza, en razón de que anualmente, haciendo
uso el Ministerio del Trabajo de la facultad que le concede
el artículo 81, dicta la resolución especial que ordena la -
entrega total de la participación a los trabajadores. Resulta
ta, en verdad, lastimoso que una malentendida condescenden--
cia del Ejecutivo frente a los trabajadores, unida a la fal-
ta de planes de inversión inmediatos, atractivos, social y -
económicamente productivos, no haya contribuído a vencer la
natural resistencia del sector obrero y confiar una parte de
su derecho a una administración tradicionalmente dispendiosa
e ineficaz.

De ese modo se ha restado a la obra de elevación de
los niveles medios de vida de los trabajadores y, de modo --
más amplio, a los fines de seguridad social, los fabulosos -
recursos que la previsión del legislador quiso sumar al em--
peño del mejoramiento material y moral de los aportadores, -

en especial.

Es necesario referirse en este caso a los recursos fabulosos que se perdieron para la solución de los problemas de vivienda planteados en Venezuela. Efectivamente, si se hubiera aplicado el ahorro obligatorio del 25 por ciento de los beneficios que corresponden a los trabajadores, el Banco Obrero se habría beneficiado con recursos adicionales estima dos en un total de 1 110 178 102 bolívares (más de 261 millones de dólares). (1)

BIBLIOGRAFIA

CAPITULO SEPTIMO

- 1.- Las Empresas de América Latina ante el Pro
blema de la Vivienda Obrera.
Oficina Internacional del Trabajo.
Ginebra, 1972
Págs. 2, 3, 4, 50, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 62, 63, 64
65, 66, 67.

CONCLUSIONES

1. Podemos señalar que antes de la promulgación de la Constitución de 1917 no se habían creado derechos sociales en favor de los débiles. Los juristas de entonces y la legislación universal sólo conocían la división tradicional de derecho público y de derecho civil o privado, de hecho eran las dos disciplinas que comprendían todos los derechos.

El trabajo en el Código Civil no era objeto de protección sino de relaciones de subordinación del obligado a prestar el servicio y de dirección del que lo recibe.

Por lo tanto podemos concluir que el Derecho Social es una rama nueva del derecho, diferente del derecho público y del derecho privado, ya que el derecho social contiene normas de "integración" en favor de los obreros y campesinos y en general de todos los débiles para el mejoramiento de sus condiciones económicas, la obtención de su dignidad como persona y para la "reivindicación" de sus derechos en el porvenir.

2. Teniendo en cuenta que el objetivo principal del Derecho Social y por ende del Derecho Mexicano del Trabajo y de la Previsión Social conjugados en el artículo 123 de la Constitución, que es el de proteger, tutelar y reivindicar a los que viven de su trabajo y a los económicamente

débiles, podemos apreciar entonces que el mencionado artículo dentro de este contexto se compone de dos clases de normas: las puramente proteccionistas y las reivindicatorias, -- que están encaminadas a socializar los bienes de producción.

De tal manera, la fracción XII, del apartado A, del artículo 123 que corresponde a la "obligación patronal de -- proporcionar a los trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas", se enmarca dentro de las normas proteccionistas de -- todos los trabajadores en el campo de la producción económica y de todo trabajo en general; derechos sociales de la clase obrera para su mejoramiento económico y consiguientemente su dignificación.

3. Es de considerarse que durante el período comprendido desde la Constitución de 1917 hasta la Ley Federal del Trabajo de 1970, la obligación patronal nunca llegó a -- cumplirse satisfactoriamente, es decir, nunca se llegó a instrumentar en forma real la obligación de los patrones de proporcionar a sus trabajadores habitaciones cómodas e higiénicas.

4. Los empleadores latinoamericanos han contribuído efectivamente al mejoramiento de las condiciones de vivienda de los trabajadores, aunque en una medida y según modalidades que varían de un país a otro. En este contexto se

pueden agrupar las acciones patronales en dos grandes categorías: por una parte, las acciones desarrolladas por los empleadores sólo para beneficio de sus propios trabajadores y que financian total o parcialmente la construcción de viviendas sin estar obligados por la ley. Generalmente se trata de empresas cuyas actividades se desarrollan en regiones aisladas, tal es el caso de algunas empresas en Brasil, Venezuela, Costa Rica, Chile.

Por otra parte, las acciones impuestas por el legislador a las empresas de proporcionar viviendas, sin embargo las disposiciones legales tienen un campo de aplicación generalmente restringido, ya que no conciernen sino a las empresas de ciertos sectores de actividad, situadas en regiones aisladas o que emplean más de un número determinado de trabajadores.

Por último, dentro de las acciones impuestas por el legislador, se encuentran las que están confiadas en algunos casos a organismos especializados, públicos o privados, cuya competencia se extiende a todo el país. Pero como estos organismos generalmente no disponen de recursos suficientes, la ley ha impuesto a las empresas la contribución a su financiamiento. Por ejemplo, esta intervención ha tenido lugar en Bolivia, Chile, México y Venezuela.

5. Es evidente que la elevada tasa de crecimiento

demográfico aunada con los altos costos de materiales y equipos de construcción que ha venido registrando nuestro país en las últimas décadas, ha incidido profundamente en el ensanchamiento del déficit habitacional que afecta preponderantemente a las capas sociales de reducidos ingresos. Esta insuficiencia de viviendas se manifiesta en términos cuantitativos y cualitativos, ya que al mismo tiempo que no se dispone del número suficiente de ellas en proporción al aumento de la población, muchas de las habitaciones ya existentes carecen de las condiciones mínimas de seguridad e higiene, así como de la capacidad para albergar a los numerosos miembros que integran el núcleo familiar promedio del país, lo que provoca el hacinamiento y la promiscuidad, además de que influye en detrimento de la salud y el bienestar de sus moradores.

6. En la actualidad se puede decir que Infonavit se ha convertido en el instrumento más vigoroso con que ha contado México para hacer frente al problema de la vivienda para los trabajadores.

Su autonomía en cuanto a recursos provenientes de -- las aportaciones empresariales de todo el país, su descentralización administrativa y su dispersión regional lo han hecho un organismo trascendental en materia habitacional y en un instrumento de servicio social dentro de la política de vivienda del gobierno de la República.

Sin embargo, no podemos pensar en ningún momento que esta Institución sea la panacea ni la solución mágica de un problema que se vino acumulando por largas décadas en las cuales no se había delineado en forma real un sistema que lo enfrentara y al cual además podemos sumar las necesidades del presente y del futuro.

Por lo tanto, siendo evidente que el déficit habitacional crece día a día, es decir que la demanda de vivienda va siendo mayor, podemos apreciar que los recursos de este organismo no son suficientes para las acciones de vivienda que este debería realizar. No quiero decir que con aumentar los recursos de este Instituto necesariamente se resuelva el problema habitacional, pero si ayudaría a disminuirlo considerablemente.

Por otra parte hay que tomar en cuenta que a mayor demanda, mayores son las inversiones que se traducen en acciones de vivienda que se tienen que realizar, a lo cual hay que añadir otros factores como es el aumento en el precio de materiales, la mano de obra, etc.

Por consiguiente se puede deducir, que las aportaciones empresariales del 5 %, fundamental fuente de recursos del Infonavit son insuficientes para la magnitud del problema.

De lo anteriormente expuesto, considero de vital importancia el ampliar el campo de financiamiento de este Ins

tituto en forma proporcional al déficit de vivienda; para lo cual propugno, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo primero de la fracción XII del artículo 123 Constitucional, porqué el artículo 136 de la Ley Federal del Trabajo sea reformado en la parte referente a la "obligación de las empresas de aportar al Fondo Nacional de la Vivienda... y que en lugar de ser un 5 % este fuera de un 10 % sobre el salario ordinario de los trabajadores a su servicio.

De tal forma el Infonavit podía ir aumentando sus recursos, independientemente de los rendimientos que provengan de la inversión de estos recursos; de las aportaciones en numerario, servicios y subsidios que proporcione el Gobierno Federal y con los bienes o derechos que adquiriera por cualquier título conforme al artículo 5o. de la Ley Orgánica del Instituto.

7. Por otra parte, otra medida que se podría considerar, encaminada a aumentar los recursos financieros del Infonavit, sería la de que las instituciones bancarias (Banca Privada) destinaran una parte de sus recursos para apoyar las inversiones que realiza este organismo, o sea, a través del otorgamiento de apoyos financieros, para complementar sus recursos provenientes principalmente de las aportaciones empresariales, que como ya he señalado anteriormente, de acuerdo al déficit habitacional que impera en la clase trabajadora -

dichos recursos resultan ser insuficientes.

Respecto a esta medida que propongo, no considero - que fuera problemática para las Instituciones Bancarias el - establecer apoyos financieros, en cuanto a lo que se refiere a la recuperación de los préstamos que hicieren al Instituto.

Infonavit pagaría a sus acreedores bancarios al realizar la recuperación de los créditos concedidos a los trabajadores por el sistema que opera normalmente, y que está establecido en las Reglas Generales para el Otorgamiento de -- Créditos del Instituto.

Además, tomando en cuenta los tipos de contrato que se celebran entre Infonavit y trabajador, que son de Mutuo - con interés y garantía hipotecaria, estos créditos están garantizados, independientemente de que para los casos de incapacidad total permanente o fallecimiento, estos cuentan con - un seguro que otorga el propio organismo y que en cualquiera de los supuestos, el trabajador o beneficiarios quedan liberados de la deuda.

Cabe señalar también, que Infonavit en este caso podría otorgar en garantía a las Instituciones Bancarias los - derechos que adquiriera como acreedor hipotecario en función - de las operaciones realizadas con los trabajadores. Por lo tanto los préstamos otorgados por la banca privada a través de este procedimiento quedarían perfectamente garantizados.

Por último es importante señalar que en este procedimiento que propongo, tendría que crearse un Departamento dentro del mismo organigrama del Instituto y dependiente de la - Subdirección Financiera, que se encargaría de manejar en coordinación con el Departamento de Crédito los apoyos financieros, en forma independiente de las aportaciones empresariales.

BIBLIOGRAFIA GENERAL

- 1.- Trueba Urbina Alberto, "Nuevo Derecho del Trabajo"
Editorial Porrúa
México, 1977.
- 2.- Trueba Urbina Alberto, ¿Que es una Constitución Política Social?
Editorial Ruta.
México, 1951.
- 3.- Radbruch Gustavo, "Introducción a la Filosofía del Derecho".
México, 1965.
- 4.- De la Cueva Mario, "Derecho Mexicano del Trabajo"
Tomo I, 4a. Edición.
México, 1959.
- 5.- Castorena J. Jesús, "Manual de Derecho Obrero"
3a. Edición.
México.
- 6.- Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera Jorge,
"Nueva Ley Federal del Trabajo"
Editorial Porrúa, S.A.
México.
- 7.- Trueba Urbina Alberto, "Derecho Procesal del Trabajo"
Tomo I
México, 1941
- 8.- Mendieta y Nuñez Lucio, "El Derecho Social"
México, 1953
- 9.- González Díaz Lombardo Francisco, "Contenido

y Ramas del Derecho Social".
México, 1963.

- 10.- García Ramírez Sergio, "El Derecho Social"
Revista de la Facultad de Derecho de México.
Tomo XV
México.
- 11.- Fix Zamudio Héctor, "Introducción al Estudio
del Derecho Procesal Social"
Madrid, 1965. pp. "Nuevo Derecho del Trabajo"
- 12.- Walker Linares, "Panorama del Derecho Social
Chileno"
Editorial Universitaria
Santiago de Chile, 1947 pp. "Nuevo Derecho -
del Trabajo".
- 13.- Silva Herzog Jesús, "Breve Historia de la Re-
volución Mexicana"
Editorial Fondo de Cultura Económica
México, 1978
- 14.- Erro Luis Enrique. "Los Pies Descalzos". Ci
ta de Jesús Silva Herzog en su libro "Breve
Historia de la Revolución Mexicana".
- 15.- Cosío Villegas Daniel, "Historia Moderna de
México"
El Porfiriato, la vida social.
Editorial Hermes.
México, 1973.
- 16.- Kerementis Dawn, "La Industria Textil Mexicaa
na en el Siglo XIX"
Colección Sep-Setentas
México, 1973
- 17.- Trueba Urbina Alberto, Evolución de la Huelga
ga"

Ediciones Botas
México, 1950.

- 18.- Néstor de Buen L., "Derecho del Trabajo"
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1977
- 19.- INFONAVIT., "Una Nueva Institución de la
República"
1972-1976. Disposiciones Legales.
- 20.- Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera -
Jorge. "Ley Federal del Trabajo, Reformada
y Adicionada".
Editorial Porrúa, S.A.
México, 1966
- 21.- Diario Oficial de la Federación de 31 de
diciembre de 1941. México
- 22.- Revista Mexicana del Trabajo. V. Carranza.
"Ley Reglamentaria del Art. 123 Constitu-
cional".
México, 1965
- 23.- Diario Oficial de la Federación. 14 de fe-
brero de 1972.
- 24.- Diario Oficial de la Federación. 24 de ---
abril de 1972.
- 25.- Ley del Instituto del Fondo Nacional de la
Vivienda para los Trabajadores. Disposicio-
nes Legales.
México, 1980
- 26.- Reglamento de la Comisión de Inconformida-
des y Valuación del Instituto del Fondo Na-
cional de la Vivienda para los Trabajado--

res. Disposiciones Legales. México, 1980

- 27.- Reglamento para la Constinuación Voluntaria dentro del Régimen Infonavit. Disposiciones Legales. México, 1980
- 28.- INFONAVIT. Información Básica. Folleto. 1979.
- 29.- Reglas Generales para el Otorgamiento de Créditos del Infonavit. Disposiciones Legales. 1980
- 30.- INFONAVIT. Preguntas y Respuestas. Folleto. Departamento de Difusión.
- 31.- Criterios Legales. Infonavit Departamento de Difusión.
- 32.- INFONAVIT. Derechos y Obligaciones del Propietario. Folleto. Departamento de Difusión.
- 33.- Reglas a que se someteran las Promociones de Vivienda. Disposiciones Legales. 1980
- 34.- Instructivo para la Presentación y Trámite de Promociones de Vivienda. Infonavit. 1980
- 35.- Constitución Política Mexicana Editorial Porrúa, S.A.
- 36.- Trueba Urbina Alberto y Trueba Barrera -- Jorge, "Legislación del Trabajo Burocrático"

Editorial Porrúa, S.A.
México, 1978

- 37.- Ley del Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular. -- INDECO.
- 38.- INDECO. Vivienda 1981. Folleto
- 39.- INDECO. Informe Anual. 1979
- 40.- Programa Financiero de Vivienda. Folleto
Secretaría de Hacienda y Crédito Público
Banco de México, S.A.
FOVI--FOGA.
- 41.- Instructivo. FOVI--FOGA Banco de México, S.A.
Viviendas de Interés Social.
Tipos VAIM, VIS-A y VIS-B
- 42.- Programa Financiero de Vivienda
Banco de México, S.A. 1980
- 43.- Diario Oficial de la Federación. 31 de diciembre de 1980.
- 44.- BANOBRAS. Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.
1933-1978. Coordinación General de Difusión y Relaciones Públicas.
- 45.- Las Empresas de América Latina ante el Problema de la Vivienda Obrera.
Oficina Internacional del Trabajo. OIT
Ginebra, 1972.